



Documento de Trabajo 02/2019

El *Brexit* y sus implicaciones en la seguridad y defensa europea

Brexit and its implications for the European Security and Defence

Trabajo incluido en el Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) para el año 2019, como Grupo de Trabajo de Corta Duración nº 2, asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

*

*Organismo solicitante del estudio:
Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)*

El *Brexit* y sus implicaciones en la seguridad y defensa europea

Brexit and its implications for the European Security and Defence



Maquetado en junio de 2019 por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

**Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
(CESEDEN)**

Nota: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad de los autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ministerio de Defensa, del CESEDEN o del IEEE.

Índice

Introducción

Introducción	9
Espíritus animales y geopolítica: el <i>Brexit</i>	9
Causas remotas	10
Globalización y Reino Unido	12
Crisis populista y relato nacional	15
Campaña y resultado	20

Capítulo I

El *Brexit* y las relaciones OTAN-UE

Brexit and NATO-EU relations

Introducción	29
El Reino Unido	32
Las relaciones OTAN-UE	37
Conclusiones: el impacto del <i>Brexit</i>	46

Capítulo 2

El *Brexit* y su impacto en la seguridad y defensa europea

Brexit and its impact on the EU Security and Defence

Introducción	55
¿Una oportunidad para impulsar la política común de seguridad y defensa?	56
El posible impacto del <i>Brexit</i> en el campo de la defensa	58
El posible impacto sobre el campo de la seguridad	60
Posibles acuerdos de cooperación entre Londres y Bruselas	62
<i>Ejemplos de acuerdos de cooperación de la UE con terceros países</i>	63
Noruega	64
Estados Unidos	65
Canadá	66
Ucrania	67

<i>La cooperación en seguridad y defensa entre los países nórdicos</i>	68
Las estructuras y marcos de cooperación	69
<i>La cooperación militar</i>	72
Los condicionantes de Londres y Bruselas	74
Conclusiones	75

Capítulo 3

El impacto del *Brexit* en las operaciones de la Unión Europea

Brexit and its impact on the EU Operations

Introducción	83
El impacto del <i>Brexit</i> en las estructuras permanentes de la UE para la gestión de crisis	83
<i>Estructuras permanentes de la UE para la gestión de crisis</i>	83
Impacto del <i>Brexit</i>	85
El impacto del <i>Brexit</i> en los mecanismos de mando y control de las operaciones y misiones civiles y militares de la UE	87
El Mando y Control de las operaciones y misiones militares de la UE	87
El Mando y Control de las misiones civiles de la UE	89
Consecuencias del <i>Brexit</i> en las misiones y operaciones civiles y militares de la UE	90
Operaciones y Misiones militares de la UE en curso	90
Impacto del <i>Brexit</i> en las operaciones y misiones militares futuras de la UE	98
El marco financiero	100
Conclusiones	103

Capítulo 4

El *Brexit* y las capacidades de la Unión Europea

Brexit and EU capabilities

Introducción	109
Evolución de las estrategias y el nivel de ambición de la Unión Europea	112
Planeamiento de Capacidades de la UE	113
«Capability Development Mechanism»	113
«Capability Development Plan»	114

«Permanent Structured Cooperation on Defence» (PESCO)	115
«Momentum»	116
Aportación del Reino Unido al a Política Común de Seguridad y Defensa	116
Aportación del Reino Unido al nivel de ambición de la Unión Europea	118
Escenarios de planeamiento y nivel de ambición	121
Efectos en el ámbito industrial	124
La Agencia de Defensa Europea (EDA)	125
EDAP, EDF y la manida autonomía estratégica	126
PESCO	129
Galileo y Copérnico	131
Conclusiones	133
Capítulo 5	
Magreb-Sahel: las posibles consecuencias del <i>Brexit</i>	
<i>Magreb-Sahel: Brexit possible consequences</i>	
Introducción	139
Relaciones políticas: Influencia diplomática (<i>softpower</i>)	140
<i>Ayuda Exterior: Humanitaria y al desarrollo</i>	142
Relaciones Económicas	143
Seguridad y Defensa	146
<i>Misiones/Operaciones PCSD</i>	146
<i>Participación en las Misiones Internacionales en el Magreb-Sahel</i>	147
<i>Fondo de Estabilidad, Seguridad y Prevención de Conflictos (CSSF)</i>	148
<i>Relaciones bilaterales</i>	149
Conclusiones	151
Composición del Grupo de Trabajo	155

Introducción

Introducción

Jose Antonio Zorrilla Alvarez

Espíritus animales y geopolítica: el *Brexit*

En 1996 Michael Desch publicó un *paper*, «*War and strong States, peace and weak States?*»¹ en el que afirmaba: «*como resultado de la caída de la URSS, cambiará el estado tal y como lo conocemos. Algunos se desintegrarán, muchos dejarán de crecer en alcance, otros incluso se encogerán un poco y unos pocos no se verán afectados.*» Para el autor, la ausencia de una amenaza existencial aflojaba los vínculos sociales y citaba como ejemplo de países afectados incluso a democracias consolidadas. Por ejemplo: «*los USA han experimentado crecientes manifestaciones de insatisfacción con el alcance general del gobierno federal... mientras que el Congreso, dominado por los republicanos, está comprometido, y hasta ahora lo está consiguiendo, en reducir el alcance del gobierno federal.*»

Por su parte, a esa estructura de naciones/estado fragilizada por la paz, Dani Rodrik añadió un año después su conocido trilema. Globalización, soberanía nacional y democracia eran conceptos excluyentes. Si la globalización vencía, sufrirían o la democracia o el estado nación o ambos. Y ese mismo camino seguiría la globalización si prevalecían la democracia y/o el estado nación.²

Los autores han sido reivindicados por los hechos y efectos de unos estados fragilizados por la paz pueden contemplarse de manera extrema en los Balcanes o la desmembración de Checoslovaquia. En un tono menor y algo más tarde esas mismas causas, unidas a la globalización han producido líderes como Trump, Orban, Salvini, Bolsonaro, Moraviecki o el gobierno de coalición conservador/extrema derecha de Austria³-recién terminado gracias a un escándalo de corrupción. Todos proceden del mismo remolino y parecen llevarnos a una situación no muy distinta de la postguerra

1 Desch, Michael C. «War and Strong States, Peace and Weak States?» *International Organization*, vol. 50, no. 2, 1996, pp. 237–268. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/2704078.

2 Otro discurso crítico es el de Joseph Stiglitz, *El malestar de la globalización*. Ed. Taurus 2002.

3 La presencia de la extrema derecha en el Ministerio del Interior fue particularmente grave y dio lugar a que el primer ministro Sebastian Kurz despachara temas de terrorismo de extrema derecha directamente con los servicios de seguridad sin pasar por el Ministro del Interior. Vid. <https://www.nytimes.com/2019/05/07/world/europe/austria-far-right-freedom-party.html?action=click&module=Top%20Stories&pgtype=Homepage>.

napoleónica cuando la Francia imperial/revolucionaria dio paso a la reacción de la Santa Alianza. Si en aquel entonces su filósofo de guardia fue Joseph de Maistre, en esta ocasión y salvadas todas las distancias, desempeña ese papel el asesor del Presidente Trump, Steve Bannon.

Causas remotas

Coexisten en el mundo dos grandes espacios. El de la globalización productiva y financiera, por definición sin fronteras, y el de la institucionalización del poder, también por definición limitado en territorio, cultura o lengua comunes y relato nacional. La relación entre ambos solo puede ser crecientemente conflictiva (salvo que se creen instituciones globales, lo que ni es el caso ni parece que lo vaya a ser a corto o medio plazo). Mientras que el estado asegura ser soberano absoluto desde el cielo hasta el centro de la tierra, la globalización le condena a ser solo un eslabón de una cadena de producción de valores añadidos y, en el mundo desarrollado, dada la precarización y desigualdad que eso genera entre trabajadores cualificados, capaces de asistir en el proceso, y no cualificados, simplemente peones condenados a la ley de bronce de los salarios, a ser receptor de emigrantes atraídos por los trabajos mas bajos de la escala, que los nacionales rechazan.

Ese ejército de reserva de mano de obra beta procede de otras áreas lingüísticas y culturales y termina por provocar en el país receptor un efecto de angustia cultural, en lenguaje llano, xenofobia. Justo es admitir que no hay «soberanía» capaz de enfrentarse a esa determinación so pena de llevar al país a una autarquía extrema y casi con seguridad a la crisis de subsistencia. Véase Corea del Norte, Venezuela o Cuba.

Este fenómeno arranca de la victoria USA en la II Guerra Mundial. La Gran Generación americana decidió que la mejor manera de mantener la paz perpetua era el libre comercio. No andaba descaminada, pues ese análisis era el consenso de la doctrina global e iba, de la de un realista internacional como el Almirante norteamericano Alfred T. Mahan al revolucionario comunista Lenin. Gracias a esa estrategia de libre comercio y escala global pudo hacerse frente al reto de mantener contenidos los precios y crecientes los beneficios en un entorno de bienes cada vez de mayor valor añadido y mas corto ciclo de obsolescencia. De hecho, el sistema hacía no solo imposible levantar aranceles (soberanos) sino que en muchos casos volvía esa política contraproducente. Si los mercados decidían que los USA dejarasen de producir chapa, gravar la chapa de otros países al entrar en los USA (tratarla como extranjera) subía el costo del producto final americano y hacía imposible competir en mercados globales.

Es lo que ahora mismo está llevando al cierre de plantas de automóviles en los USA como consecuencia del trumpismo y, si sigue desbocada y afecta a China de manera estratégica, a la recesión planetaria⁴.

La globalización actuaba también en otro sentido. Exigía la financiarización de la economía americana, léase el engaño monetario, pues el nuevo paradigma reducía la capacidad de consumo de la mayoría, algo que el uno por ciento más próspero no podía arreglar por mucho que lo intentase: su propensión marginal a consumir es mínima porque tiene ya todo. Sucede entonces a Keynes la «*trickle down policy*» de Reagan y Thatcher, pensar que si le va bien al 1% más alto, algo de esa bonanza terminará por llegar a los muchos. Como no podía ser así y no lo fue, se *financiarizó* la economía, es decir, se inundó de liquidez el mercado. Pero como a su a su vez, la *financiarización*, para salir bien, solo podía ser global pues el mercado americano no bastaba para contener toda su basura bancaria, el virus terminó por infectar a todo el planeta. Y es que intentar por la vía de «ingeniería financiera» lo que solo podía hacerse con redistribución vía política económico/fiscal, en este caso de alcance global, solo podía terminar mal y efectivamente terminó en el derrumbe ético, profesional y social de la crisis del 2008, evento que se comenta por sí mismo.

Los efectos colaterales de la globalización todavía se discuten hoy. Pero durante toda la primera parte de este fenómeno pareció que el modelo era *win win*. De hecho Angus Deaton ganó el Nobel en el 2015 con el argumento de que nunca la humanidad había sido tan próspera y lo hizo con un libro que se convirtió en best seller⁵. Luego se refinó la crítica y se admitió que favorecía sobre todo al 1% global, y que en los países centrales disparaba la desigualdad social. (En los USA el índice Gini es superior al de la China comunista, 0.48⁶- China 0.46. En Gran Bretaña el 10% de las familias disponen del 50% de la riqueza y el 1% de la población disfruta del 50% de la propiedad inmobiliaria⁷) Quiso entonces la fortuna que el mismo profesor Deaton, esta vez acompañado por su mujer, Anne Case, descubriese en 2017 y casi por casualidad, las consecuencias sociales de la globalización en los EE. UU. Su *paper*, «*Mortality and morbidity in the 21st Century*»⁸ demostraba que los blancos de

4 Aranceles levantados este pasado 17 de Mayo. Está también suspendido el paquete de medidas proteccionistas antichinas. Esta rectificación tiene lugar cuando el presente ensayo estaba redactado. Se ha preferido no modificar el original para resaltar el grado de confusión provocado por el nuevo modelo económico.

5 Angus Deaton. *El gran escape*. FCE. 2015.

6 <https://www.statista.com/statistics/219643/gini-coefficient-for-us-individuals-families-and-households/>.

7 <https://www.theguardian.com/money/2015/dec/18/britain-private-wealth-owned-by-top-10-of-households>. Para inmobiliario vid. <https://www.nytimes.com/2019/04/19/world/europe/england-land-inequality.html>.

8 <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/08/casetextsp17bpea.pdf>.

edad media, poco cualificados y llevados al paro por el nuevo modelo económico, representaban el colectivo con mayor incremento de mortalidad prematura, superior al de afroamericanos y latinos. Y la causa de muerte era sobredosis, suicidio y automedicación de opiáceos. En definitiva, morían de abandono y falta de esperanza. El mapa socioterritorial marcaba con claridad zonas antiguamente industrializadas, las mismas, por otra parte, que en el Reino Unido votarían *Brexit*.⁹

No es casual esa identidad de ciclo populista entre los USA y Gran Bretaña. Ambos países han sido los más expuestos a la globalización. Pero también los que con más éxito y continuidad habían aportado soluciones garantistas al cuerpo social que después se han extendido al resto del mundo. Esa contradicción entre daño y tradición garantista golpeó sobre un paisaje político impermeable a las solicitudes de los marginados. Y esto produjo la necesidad de acudir a políticas fuera del sistema, en definitiva, a un momento populista. Colaboró a ello, no puede olvidarse, el miedo ya señalado a perder la identidad que florece dentro de las fronteras del estado nación. De hecho Arnold Toynbee se refirió a esos emigrantes como «proletariado extranjero», término contrario a la esencia del Estado liberal que es el nuestro pues el sujeto de la soberanía es el ciudadano y la ciudadanía no depende de la raza o del lugar de nacimiento. Es solo una condición legal. El *Brexit* es la declinación británica de ese fenómeno global y USA¹⁰ que hemos resumido en los párrafos anteriores. Ahora ofreceremos algunas claves de como se incubó y terminó por desarrollarse este fenómeno específicamente en el Reino Unido¹¹.

Globalización y Reino Unido

Inglaterra es un caso especial. Construyó su sociedad política contemporánea sobre la base de un Parlamento de propietarios agrícolas y patronos industriales y comerciales, que luego evolucionó hacia un dualismo conservador/laborista sin mucho que ver con sus homólogos europeos. Pues los conservadores nunca pensaron en recurrir a

9 Una descripción objetiva de ese paisaje social puede verse en Mathew Desmond, *Evicted*. Random House 2016. (Premio Pulitzer 2017). Otro clásico «*Strangers in their own land*» Arlie Russell Hochschild. The New York Times. 2016.

10 En los EE. UU. a los colectivos de precarios económicos y ansiosos por la emigración se añade un tercer elemento de gran entidad. El de los preocupados por el ascenso de China, otro subproducto de la globalización. La suma de los tres está resultando mortal para el paradigma clásico de la geopolítica e incluso para la propia definición de Occidente (USA+Europa).

11 Para una breve introducción al populismo y bibliografía Vid. José A. Zorrilla, *Podemos, un partido en movimiento*. Claves. Número 239, pag. 56 y sgts.

un hombre providencial para defender sus privilegios. Pero tampoco los laboristas apoyaban una dictadura del proletariado porque su fundamento no era un partido comunista sino la confederación de sociedades de trabajadores (luego sindicatos) nacidos de la I Revolución Industrial¹². La I Guerra Mundial acercó esos dos mundos sociales e incluso antropológicos, casi dos castas. Toda una generación de privilegiados descubrió en las trincheras de Flandes que para la inmensa mayoría de los británicos la vida era «*fea, brutal y corta*». Ya en 1924 ofrecieron al mundo un breve apunte de cuál era el futuro político del reino con un primer gobierno socialdemócrata, el del escocés Ramsay MacDonald. Y se enfrentaron a la postguerra de 1945 sobre la base del informe Beveridge (1942) en el que se defendía el cuidado del ciudadano «*desde la cuna hasta la tumba*». Fue una filosofía transversal hasta que ya a finales de los años sesenta quedó clara la necesidad de su renovación. Correspondió a Margaret Thatcher llevarla a cabo en la década de los ochenta tras una pelea homérica con los sindicatos de mineros, reliquia de los tiempos manchesterianos sin mucho que ver con el fulcro del sistema productivo del capitalismo avanzado. Naturalmente el proceso que inauguró la Sra. Thatcher se ocupó también de construir. Al amparo del nuevo modelo llamado «liberal» se adelgazó el estado de bienestar y llegaron al Reino Unido inversiones extranjeras que alteraron el panorama social y abrieron camino una City que terminaría por convertirse en el segundo hub financiero mundial tras Nueva York. Pero esa filosofía se apoyaba en fundamentos discutibles. Margaret Thatcher llegó a decir que no había sociedad. Solo había personas y familias. Esta afirmación impugnaba la definición básica de la civilización occidental según la cual los humanos somos animales políticos. E incluso resultaba incomprensible en el orden nacional pues Occidente le debe a Inglaterra las formulaciones del contrato social de Thomas Hobbes, John Locke y el informe Beveridge. Para completar el panorama, esa «*revolución conservadora*» bajó los impuestos pero subió el gasto público con lo que se entró en la época del déficit permanente y de la necesidad de hacer recortes sociales para sostenerlo, en definitiva, atacó institucional y estructuralmente el estado de bienestar, incluido su núcleo duro, la Seguridad Social, (el mítico NHS)¹³. Los resultados fueron demoledores. Se disparó la desigualdad, ganaron unos pocos cualificados y perdió la gente del común, vencieron las ciudades y perdió el campo y, sobre todo, el paisaje industrial e incluso urbano y humano dejó de ser el que era¹⁴. All tiempo, se externalizaron sectores incluso

12 El himno del Partido Laborista, «*Bandera roja*» se compone en 1889. Pero su música, lejos de ser la de cualquier marcha revolucionaria de la época, es la del villancico infantil alemán «*Oh Tannenbaum*». Así sigue.

13 Para una visión crítica de la austeridad Vid. Mark Blyth. «*Austeridad, historia de una idea peligrosa*» Ed. Crítica 2014. Para desigualdad Branko Milanovic: *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*, FCE 2018. Para el ataque al Estado de bienestar Paul Pierson «*Dismantling the Welfare State?*» Cambridge Univ. Press 1994.

14 Para una descripción del cambio en Londres pueden verse Tony Judt. «*El refugio de la memoria*». Ed. Taurus. 2011 y del mismo autor «*Algo va mal*» Ed. Taurus 2016. Para un relato apocalíptico de la

estratégicos, y se privatizaron otros, en algunos casos, como en el del ferrocarril, con resultados trágicos. Como el nuevo modelo no afectaba a los ancianos se creó una nueva línea de ruptura: la que separaba a la generación Beveridge, todavía protegida, y a la *millennial*, a la intemperie. O si se prefiere y en términos más rudos, la que rompe al país en jóvenes y viejos. Y con ella, llegó una curva descendente que correlaciona edad y aprecio por la democracia. Si entre los nacidos antes de 1940 la democracia se considera esencial para dos tercios de la población, para los nacidos hacia 1980 ese porcentaje no pasa de un tercio¹⁵.

En el orden territorial la desindustrialización afectó sobre todo a Escocia, reino independiente hasta 1707, año en el que Inglaterra rescató a la nobleza escocesa de la ruina a la que le había llevado una aventura colonial frente a España en Darien¹⁶. La desindustrialización inauguró las fricciones en esa unión de Parlamentos, algo que dura hasta hoy.

La llegada del nuevo laborismo de Tony Blair consagró la globalización como único modelo posible. *No hay alternativa* dejó de ser un slogan y se convirtió en un mantra. Consciente del descontento escocés, Blair importó el modelo español de la autonomía. Pero consiguió un efecto doblemente contrario al previsto. Primero porque no domó al independentismo escocés sino que lo avivó, como se vio en un referéndum de independencia en 2014. Y segundo, porque hizo renacer el otro nacionalismo, el inglés, mucho más peligroso que el escocés para la Unión. Pues fue el abandono de Rusia de la Federación lo que provocó la implosión de la URSS. El de las otras repúblicas soviéticas fue solo consecuencia del colapso del centro.

Así pues ya podemos tener una idea del mapa de las rupturas en la sociedad británica. Favorecidos, minoría, frente a marginados, mayoría, ciudad contra campo, economía financiera frente a economía real, desigualdad económica y social creciente, jóvenes frente a viejos y Escocia frente a Inglaterra. Todo este remolino operando sobre un estado en retirada justo en el momento en el que la sociedad exigía una intervención cada vez mayor del estado para que les defendiese de la precarización. Para terminar, todas estas confrontaciones se producían en uno de los países más garantistas de Occidente desde los tiempos de la Carta Magna de 1215 y por añadidura Imperio global hasta 1947.

Más allá de la economía, a los dos campos en liza les separaba también la igualdad de género, el feminismo, las cuestiones de identidad sexual y de identidad nacional, vividas con mayor *Angst* en el campo del *Brexit* que en el del *Remain* y uno de cuyos

provincia, ya en 1996, George Sebold, *Los anillos de Saturno*. Debate 1996.

15 Roberto Stefan Foa and Yasha Mounk. The Danger of Deconsolidation. <https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2016/07/FoaMounk-27-3.pdf>.

16 Sir John Elliot. *Catalanes y escoceses. Unión y discordia*. Ed. Taurus 2018.

fulcros era la emigración que trajo a Gran Bretaña la ampliación al Este de la UE. Faltaba pérdida de peso del Reino en el mundo, llámenla de manera acientífica, decadencia, y se tendrá una idea del nudo gordiano al que se enfrentaba, y se enfrenta la sociedad británica¹⁷. Una derivada de gravedad ha sido el derrumbe de la confianza de la ciudadanía en su clase política. En 1986 un 38% de los británicos pensaban que sus líderes ponían antes el reino que el partido político. Hoy ese porcentaje ha caído al 18%¹⁸. Es un tanto por ciento que encaja en la visión global crítica de Occidente, dónde la mayoría de los entrevistados por Pew en el 2018 dijeron fiarse más de Xi Jinping o Putin que del propio Trump¹⁹. El voto pro *Brexit* ha de verse como un voto antisistema que une dos mundos aparentemente opuestos. El de los precarios, que no van a vivir peor sin Europa, y el de los privilegiados que no van a vivir mejor con ella. Estos dos mundos se afrontan con un nivel de polarización que no es habitual en la cultura política y social de las Islas.

Crisis populista y relato nacional

De todos los factores que han llevado al *Brexit* yo destacaría, además de los ya señalados y en especial de la emigración, el relato nacional. No ignoro que encajar al Reino Unido en el mundo tras el fin del Imperio Británico ha sido objeto de innumerables reflexiones y hasta de citas populares.²⁰ Por otra parte, en todos los países la narrativa nacional se aparta de la realidad. Su primer teórico, Ernest Renan, llegó incluso a recomendar el olvido o incluso la falsificación de la historia para hacerla posible. Pues el relato, por definición, hace remontar la nación al comienzo de los tiempos cuando en realidad nace solo después de la Revolución Francesa. Pero en el Reino Unido esa característica universal va algo más allá de la mitificación relativamente inocente y, lo que es peor, ha sido aceptada por el mundo de manera acrítica e incluso ratificada por la industria de entretenimiento audiovisual más potente del mundo. Como dice Rolf Peter Siegerle: «Solo un país con la inquebrantable seguridad en sí mismo de Gran Bretaña puede explicar al mundo que su pasado oligárquico fue cuna de la democracia

17 Pero emigración que relativamente al número de habitantes representa un incremento menor del que ha conocido España en los últimos diez años. Es claro que el umbral de tolerancia británico hacia los extranjeros ha resultado inferior al español. Vid. Martin Wolf. «*The politics of hope against the politics of fear*». Financial Times 30 Abril 2019.

18 <https://www.newstatesman.com/politics/uk/2019/05/end-trust-our-political-class>.

19 <https://www.cnbc.com/2018/10/02/xi-and-putin-are-more-trusted-than-trump-pew-survey.html>.

20 En particular Dean Acheson. «*Inglaterra ha perdido un imperio y todavía no ha encontrado un lugar*». Vid. https://www.jstor.org/stable/2639732?seq=1#page_scan_tab_contents.

y que una normalidad renqueante terminó por convertirse, paso a paso, en la fundación inevitable del mundo moderno»²¹ La afirmación es atrevida pero fundada. Un ejemplo. Inglaterra atribuye Thomas Hobbes, Isaac Newton, David Ricardo o Adam Smith a la decisión de Enrique VIII de romper con Roma rematada luego por la victoria de Isabel Tudor sobre la Armada. Pero nadie asegura en Francia que Descartes escribió «*El discurso del método*» por ser Francia católica, tras la masacre de los hugonotes, y el filósofo alumno de los jesuitas, orden no solo prohibida en Inglaterra sino que condenaba a sus miembros a la pena capital.

El que el mundo haya tomado por bueno lo que es una fábula ha producido entre los británicos un sentimiento de impunidad sorprendente. Si la Monarquía Universal se enfrenta a su pasado «colonial» como una especie de Holocausto *avant la lettre*, a pesar de que otorgó títulos de nobleza a los principales entre los indígenas americanos y extendió a todos la condición de castellanos, incluso a los txascaltecas el mismísimo Fuero de Vizcaya con hidalguía universal y exención de impuestos que duró hasta las Cortes de Cádiz, el Imperio Británico es responsable, por ejemplo, de la hambruna de 1943 en Bengala que costó la vida a tres millones de personas. Winston Churchill al ser advertido de cuales iban a ser las consecuencias de sus políticas, dijo: «*los indios se reproducen como conejos*». Una barbaridad parecida es el Holodomor, piedra angular del relato nacional ucraniano y objeto de horror general. Sin embargo la hambruna de Bengala ha tenido que esperar hasta 2011 para revelarse al mundo y sigue sin afectar la imagen colonial/tolerante de la isla²².

No es el único ejemplo. Los alrededores del Mall están plagado de estatuas a héroes de la Guerra de Crimea. Estoy por leer que ese enfrentamiento se hizo para impedir la recuperación cristiana de Constantinopla. Y no puede alegarse olvido. Al final de 1919, cuando Turquía formaba con Alemania y contra el Imperio Británico en la I Guerra Mundial, sí que Londres se acordó de que era cristiano y externalizó el esfuerzo de la reconquista en Grecia. Y Grecia perdió. Otro ejemplo es el ascenso de Hitler. A pesar de todos los ofrecimientos y advertencias de la resistencia alemana, la respuesta británica fue siempre la misma. El enemigo existencial del Imperio Británico era Stalin, no Hitler, escudo de Ajax frente a la barbarie comunista. Siempre que he manifestado a un británico mi asombro por tal error y los millones de muertos que costó (dejé de hacerlo hace ya mucho, por cierto), la respuesta fue siempre la misma: *es lo que quería el pueblo*.

A la hora del relato las derrotas se cuentan también de manera edulcorada. La carga de la Brigada Ligera en Balaclava sigue siendo un modelo de conducta en el cumplimiento del deber siendo así que fue un error militar táctico elemental. Y

²¹ Rolf Peter Segerle. *Finis Germania*. Verlag Antaios Kaplaken 50. 2017.

²² *Churchill's Secret War: The British Empire and the Ravaging of India during World War II*. Madhusree Mukerjee. Basic Books. 2011.

volvamos al mar. Así recuerda la Abadía de Westminster la aventura del Almirante Vernon en Cartagena, sin duda una de los peores desastres de la Royal Navy.

«En la guerra con España en 1739 (Vernon) tomó el fuerte de Portobello con seis barcos, fuerza que imaginaba inferior a la que pensaba sería necesaria para el empeño...venció en Chagres, y **en Cartagena conquistó todo lo que su flota podía dar de victoria**»²³, (subrayado mío).

No se piense que juego al pin pam pum con el Reino Unido, uno de los países con mayor porcentaje de premios Nobel *per cápita* del planeta. La comunidad de historiadores profesionales ha hecho un gran esfuerzo profesional en esta generación para reescribir a Trevelyan. Si se lee el clásico de la Armada «*invencible*» escrito hace casi cien años por Garret Mattingly y luego el de Stanley Parker de hoy, parecen describir dos eventos distintos. El clásico *Eminent Victorians*, de Lytton Strachey desmitificó algunos de los personajes más conspicuos del siglo de oro británico, abriendo así el paso a un discurso crítico que se mantiene hasta hoy. Los testimonios de Sir Raymond Carr o de Sir John Elliot son la expresión de una exigencia científica que cuenta entre las más destacadas de su generación en cualquier idioma. En cuanto al cine y teatro no hace falta recordar su amargura y desolación ante las miserias de la patria²⁴. En Cambridge, por ejemplo, el voto pro UE llegó al 73.6% y en Oxford al 70.3%²⁵. Sucede sin embargo que la fuerza del relato nacional no está en las élites, que lo saben falso, sino en las masas que son las que votan.

Seamos justos y tratemos del tema en España. Aquí también el relato nacional es fantasioso. Celebramos la derrota de Trafalgar, cuando en sus varios encuentros con España no le fue siempre bien al Almirante Nelson- de hecho, tras fracasar en Cádiz rindió su espada en Tenerife como se ve en un pequeño cuadro- ¡naif!- en el Museo Naval. Y, sobre todo, porque apenas un año más tarde de esa terrible derrota española en Trafalgar, solo terrible porque para Gran Bretaña si fue una gran victoria estratégica, la reina de las olas intentó repetir en Buenos Aires lo que le había salido mal en 1740 en Cartagena de Indias. Y volvió a fracasar tras un año de combates, en lo que es el último encuentro bélico entre nuestros dos países. Esta batalla de Buenos Aires de 1806, si es estratégica de verdad para España, y hasta para el mundo, pues gracias a ella Sudamérica habla español y en ella se resumen todas las características de un relato

23 «*In the war with Spain in 1739, he took the fort of Portobello with six ships. A force he thought it was unequal to the Attempt... he subdued Chagres and at Cartaghena conquered as far as Naval Force could carry Victory*». Entrada general para turistas, transepto Norte.

24 Para una panorámica de como ve la historia profesional británica el relato nacional vid. https://www.theguardian.com/books/2019/mar/30/paths-past-historians-make-sense-Brexit-world-today?CMP=share_btn_fb&fbclid=IwAR1JGOuoWs6r7js8RTvwTvwdsfJJa6IRGs4DZbPahZZDRU2VjiE5c4SFs.

25 https://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results/local/a.

nacional mítico. Veamos primero la parte hispánica. El defensor de la plaza fue el oficial de la Armada Santiago de Liniers, francés de nacimiento y español de elección, debido a que en la Francia esplendorosa del S. XVIII Turgot había cerrado la Armada a nuevos reclutamientos por recortes presupuestarios mientras que en la España de la decadencia la Armada española seguía ofreciendo plazas sin problemas. Don Santiago recibió por su victoria el título de Conde de Buenos Aires. Pero rechazó formar parte del Cabildo independentista argentino pues se consideraba leal a Fernando VII. El Cabildo le fusiló. La familia española reclamó y obtuvo, primero, que se cambiase el título de nobleza, que pasó a ser Conde de la Lealtad. Y segundo la repatriación del cuerpo, lo que también consiguió. Y ahora viene el relato. España ha olvidado victoria y héroe mientras que el país que le fusiló por traidor a la patria, le considera hoy uno de los mayores héroes de la patria. En cuanto a Inglaterra, no hace falta decirlo, olvida lo que fue una derrota aplastante y no le falta razón. Pues ¿cómo explicar ese desastre estratégico tras la supuesta victoria que marcó el comienzo de la «hegemonía mundial», Trafalgar?

No obstante, quizás en el caso de Gran Bretaña se llega todavía algo más lejos de lo habitual en la leyenda. Según el relato nacional Inglaterra fue *la primera en cruzar el mar silencioso* (Coleridge), el Atlántico quiero decir. De hecho, al día de hoy los libros de texto de secundaria ingleses siguen diciendo que la primera expedición en dar la vuelta al mundo fue la de Sir Francis Drake. Tampoco hay mención de que todavía en 1707 (Paz de Utrecht) Inglaterra se obligó a no entrar en el Pacífico por considerarlo español. O que Inglaterra llegó a Australia solo en 1788, porque tras dos siglos y medio de dominio ibérico era lo único que quedaba libre en esa parte del Pacífico, mar descubierta por Vasco Núñez de Balboa y que de Este a Oeste no navegó nadie de manera regular en esos dos siglos y medio salvo España. La leyenda anglo, sin embargo, es que España fue siempre potencia continental como Alemania y Rusia que en punto a olas y mareas carece de relevancia²⁶. Después de esas inexactitudes viene la independencia de los EE. UU., pero se trata en tono menor porque al fin y al cabo los EE. UU., son una extensión de la madre patria. Bien: dejando aparte el hecho de que fue una independencia revolucionaria, apoyada decisivamente por dos poderes extranjeros, España y Francia, los EE. UU., organizaron un paradigma alternativo al inglés, que ya desde el principio arrancó ofreciendo el país a sus moradores sin más requisito que jurar fidelidad a la Constitución, y que en los primeros meses de independencia se cobró dos instituciones vivas hasta el Siglo XX en la metrópoli: el mayorazgo y la primogenitura. Gracias a esa ruptura de principio pudieron ayudar a

26 Tan consideraba España al Pacífico como mar propio que cuando los ingleses llegaron a la California Septentrional, hoy Columbia Británica, desde Australia en 1790, España invocó el Tratado de Utrecht y ante la negativa de Gran Bretaña a respetar el acuerdo lo consideró «casus belli» y llegó a lanzar al mar su Armada lista para el combate. Solo paró el enfrentamiento la Revolución francesa que hizo imposible el juego del Pacto de Familia. La disputa se arregló por las convenciones de Nootka en 1793 y 1794. España abandonó Nootka en 1795.

la madre patria en su hora de necesidad porque la América de verdad inglesa, la fiel Cordelia, Canada, tenía bajo las armas en septiembre de 1939 un contingente de cinco mil hombres mal entrenados.

Lo cierto es que el relato nacional no siempre resulta disfuncional, sobre todo si se limita a fantasear. Pero en el caso de Gran Bretaña, ese relato nacional, primero, ve su historia como una especie de escatología, algo así como una «*Gesta Dei per Britannos*», sin antecedentes ni consecuentes, y segundo, atribuye ese «triumfo» a una sabia administración del aislacionismo y del protestantismo, en lo que le acompaña la opinión pública mundial y hasta el sector audiovisual, cine y TV, en lengua inglesa. Eso le lleva, primero, a vivir con angustia su pérdida de importancia en el mundo y segundo, a echar la culpa de ello a una relación demasiado íntima con el continente de Felipe II, Napoleon y Hitler. No es sorprendente esta angustia dados los supuestos del relato nacional... radicalmente falsos. Inglaterra ni protagonizó ninguna escatología política ni sufre de «decadencia», término acientífico. Gran Bretaña no es hoy menos poderosa que el Imperio Británico porque sus matronas se den a los excesos sexuales, como decía el romano Juvenal en sus sátiras, sino porque su paradigma de Preferencia Imperial territorial, (bienes manufacturados, rutas marítimas globales para transportarlos y protección de las mismas por una Royal Navy proactiva), quebró ante el USA de libertad de comercio planetario. Nada nuevo bajo el sol. Tampoco España feneció en una decadencia secular con la Royal Navy como némesis y cuyo broche de oro sangriento fue Trafalgar. España creó un paradigma de Preferencia Imperial basado en la economía extractiva y el control de la ruta de aprovisionamiento marítimo por la vía del convoy. E Inglaterra lo superó poco a poco, a partir del S. XVIII, con un paradigma alternativo controlado por un Parlamento que reflejaba los intereses de su oligarquía, que solo se consolidó tras Waterloo y la correlativa desaparición de Francia y España, y duró hasta la I Guerra Mundial.

Esos dos errores británicos (escatología y decadencia) se combinan con el telón de fondo de que esa «decadencia» solo puede ser causada por Europa, artera bruja que sigue maquinando conspiraciones y que ya intentó arruinar a Inglaterra tres veces sin conseguirlo-otra fantasía adicional ya que la UE no tiene nada que ver ni con Felipe II ni con Napoleon ni con Hitler ni con ninguna otra hegemonía continental. Es, simplemente, un sistema de seguridad colectiva, en su día global, hoy solo regional, que todavía trata de remediar los destrozos de la filosofía de Wilson en Versalles basada en el derecho de autodeterminación (nunca definido) y la Sociedad de Naciones. Si a los errores señalados se añade la «*inquebrantable*» confianza en sí misma, mencionemos una vez más a la industria audiovisual como partera del constructo imaginario y añadamos la insularidad como caparazón²⁷, nos damos cuenta del potencial explosivo

.....

27 Como ejemplo pondré Gibraltar. Cuando la UE la declaró colonia la indignación inglesa fue sincera y unánime. Ahora bien: basta entrar en la página web de la ONU y clicar en «Comité de Descolonización». Allí figura Gibraltar como territorio a descolonizar.

del relato que ha terminado por saltar en pedazos cuando Gran Bretaña, cabalgando en esa ilusión, se ha presentado al desatino último y letal: someter sus fantasías nacionales a la prueba de la verdad ante Bruselas. Los personajes de la tragedia fueron: culpable de la «decadencia», la cautividad babilónica en la UE.; caballo de Troya los emigrantes del Este; y profeta de desgracias un político no profesional, Nigel Farage. Obviamente el antieuropeísmo solo podía ser una forma de populismo porque ni conservadores ni laboristas estaban por la labor de desencajar al reino de Europa.

Lo curioso es que tampoco demostraban un gran entusiasmo por defenderla. Los conservadores porque su nacionalismo se lo impedía. Los laboristas porque bajo la dirección de Corbyn estimaban que Bruselas era un club de potentados globales²⁸. Sin embargo donde más rugía la agitación era en el partido conservador, dividido entre europeos y euroescépticos. David Cameron se ofreció para liderarlo y resolver de una vez el problema a través de un referéndum. En 2016 estaba seguro ya de ganarlo sin dificultades. Le había salido bien el referéndum de independencia de Escocia en 2014 y en 2015 había llevado al partido conservador no solo a su primera mayoría absoluta desde 1992 sino incluso a la dimisión del candidato laborista Milliband, al que sucedió Corbyn, un ultraizquierdista presentador pagado de la TV iraní, admirador de Chávez y Maduro, partidario de volver a las nacionalizaciones, y sin ninguna posibilidad real de llegar al poder.

Campana y resultado

La prensa sensacionalista tomó la bandera del *Brexit* y Rupert Murdoch explicó la causa, nada altruista, por cierto: en Downing Street le escuchaban, en Bruselas no era nadie. En cuanto al campeón tory del *Brexit*, Boris Johnson, hizo público que su problema no era Europa sino defenderla del mismo lado que Cameron, antiguo compañero de Eton al que odiaba desde los lejanos tiempos del pupitre escolar²⁹. Los argumentos en favor de dejar la UE fueron peregrinos. Entre otros: cerrarían las fronteras a los albañiles polacos y las abrirían a los médicos de Singapur, con el dinero que dejarían de pagar a Europa financiarían el sistema de salud, serían libres para concluir acuerdos con todos los países del mundo sin tener que sujetarse a estrategias

28 La opinión es discutible. Pero transcribo métricas significativas. De 1948 a 1973 el crecimiento de la productividad fue de 95,7%. Y su remuneración (horaria) fue el 90,9%. De 1973 a 2017 el incremento de la productividad fue del 77,07%. La remuneración (horaria) del 12,4%. Como se ve no todo es emigración ni relato nacional. Vid. <https://www.epi.org/productivity-pay-gap/>.

29 Esas enemistades desde las aulas de las escuelas de élite forman parte del imaginario de los clásicos de la literatura inglesa. Siempre creí se trataban de una forma de sátira. Ya se ve que estaba equivocado.

ajenas, lo que les daría mayor capacidad de negociación y dejarían de estar sometidos a tribunales extranjeros, algo común en la práctica de las naciones, incluido el propio Reino Unido. Todo eso se resumió en un slogan. «*Take back control*». Pero es que además todo ese ruido y furia le saldría gratis al reino. Les iban a dar todo lo que pidieran, al fin y al cabo si ellos se iban, la UE se venía abajo: como todos sabían, la UE necesitaba a Gran Bretaña más de lo que la isla necesitaba al continente. ¿No habían sido ellos los únicos en resistir a Hitler hasta que los USA entraron en guerra? La BBC no se atrevió a refutar todas estas falacias y tomar partido por la verdad. Es tradicional en la información de origen anglo decir siempre algo bueno del contendiente³⁰. En esta ocasión declinar así ese principio de «imparcialidad» tuvo las consecuencias que se conocen.

Es de subrayar que la defensa de la UE quedó a cargo de una argumentario de miedos liderada por solo una parte del partido conservador, Teresa May, por ejemplo. La otra formó con los críticos. En cuanto al laborismo, se abstuvo de intervenir, tanto porque muchos de sus votantes, paleoizquierdistas, marginados o jubilados no veían con cariño al sistema, léase Europa, como por no colaborar con el enemigo de clase en su defensa del sistema. Tampoco había mucho por lo que preocuparse pues se daba por descontada la derrota del *Brexit*.

No salieron así las cosas y el recuento de votos ofreció un dualismo al filo de la igualdad. 51.9% a favor de irse y 48.1% permanecer³¹, con unas líneas de ruptura al margen de la divisoria tradicional laborista/conservador y que venían a ratificar la importancia de las cuestiones referidas a la «*ansiedad cultural*». Ambos campos vinieron a definirse con adverbios significativos. Los que no temían la globalización eran los «*anywhere*» mientras que los nacionalistas eran los «*somewhere*». *Grosso modo* eran «*somewhere*» las víctimas de la globalización, los menos ilustrados, los rentistas y los jubilados.

Por el contrario eran «*anywhere*» jóvenes, en un nivel altísimo en torno al 70%, e incluso más si se tomaban en cuenta otros parámetros estadísticos, trabajadores de manufacturas dependientes de la UE, y no solo los más cualificados, académicos y las grandes ciudades --salvo Birmingham y esta, por un margen mínimo. Destacaba la ciudad de Londres con un porcentaje pro europeo del 75%. Pero sobre todo sorprendió el resultado territorial. Irlanda del Norte y Escocia votaban quedarse, lo que no auguraba nada bueno para el futuro de la Unión.

30 En cierta ocasión oí un servicio de la BBC en el que trataban de la batalla del Somme, 54.740 víctimas en un día de combate. Me preguntaba yo si también en esa ocasión se terminaría por decir algo bueno de la mayor masacre de las armas británicas en toda su historia. Y así fue. Según el locutor, en el Somme se había aprendido mucho sobre comunicaciones en el campo de batalla.

31 Dar estadísticas ajustadas y explicarlas no es posible en este formato. Remito a: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-36616028>.

Si el referéndum de independencia escocés fracasó, lo hizo en gran medida porque Bruselas advirtió a Edimburgo: si dejaban el Reino Unido dejaban la UE. Ahora se invertía la situación. Si querían seguir en Europa tenían que hacerse independientes de Londres. Lo que pensaban los mercados no tardó en manifestarse. La libra cayó en torno a un 20% desde la fecha del referéndum³². Se discute incluso si la libra, tras el *Brexit* y como consecuencia del mismo podrá seguir siendo una moneda global.

Visto el resultado tan al filo de la igualdad, muchos apostamos por un *Brexit* blando. Pero la Sra May, en lugar de mirar hacia el país miró hacia su partido y defendió un *Brexit* de fronteras cerradas a la emigración y en un plazo máximo de dos años. Para dotarse de fuerza en la negociación convocó elecciones y el electorado, en lugar de apoyarla, le retiró su confianza. Al presentarse en Bruselas con esos activos la oferta que se le hizo no fue la que los *Brexiters* habían esperado. De vuelta ya en Londres y al llegar con tal embajada a Westminster, resultó imposible el acuerdo y empezó el calvario que ha hecho las delicias de la prensa mundial con un Parlamento que parecía la cocina de «*Todo con patatas fritas*», una parodia del dramaturgo Arnold Wesker, quizás incluso un sketch delirante de los Monty Python³³.

Destacaría por su importancia simbólica la conducta de tres grandes defensores del *Brexit*. Jacob Rees-Mogg, paladín Tory del *Brexit*, se llevó a Irlanda su fondo de pensiones. El empresario de aspiradoras Dyson externalizó en Singapur su compañía. El propio Nigel Farage escapaba a la quema pues por la nacionalidad alemana de su esposa tenía acceso a lo mejor de los dos mundos.

La negociación con la UE reservó una última sorpresa: Irlanda. La UE se enrocó en su defensa de Hibernia: bajo ningún concepto volvería a haber frontera física entre las dos Irlandas. Si el Reino Unido quería acuerdo de salida ese pasaría por dejar intacto el mercado único y la unión aduanera para el Ulster y la República. Pero esa exigencia chocaba con el veto de los unionistas irlandeses, para quien resultaba inadmisibles que el Ulster tuviese un sistema distinto al común de los británicos. Y con el propio partido conservador en su conjunto pues eso le hacía rehén de Dublin-lo nunca visto en mil años. Volvía a nacer la pesadilla de la Partición de 1920. Los británicos aseguran que la Partición fue el precio pagado por la República por querer ser independiente ya que originalmente estaba prevista una única Irlanda *dentro del Reino Unido*. Es un concepto de la independencia que el Reino Unido aplica también a Argentina con las Malvinas y a España con Gibraltar pero que se aparta de la práctica de otras naciones, España, sin ir mas lejos. Cuando en 1963 organizó un referéndum de independencia en Guinea Ecuatorial el continente votó a favor. Pero Fernando Poo lo hizo en contra. España no

32 <https://www.bbc.com/news/business-46862790>.

33 Aunque sin John Cleese. El cómic se ha ido a las Barbados avergonzado de ser inglés visto el espectáculo del *Brexit*. <https://www.theguardian.com/news/shortcuts/2018/jul/11/farewell-again-john-cleese-Brexit-britain-will-miss-you>.

invocó ese resultado para seguir considerando provincia española a Fernando Poo sino que concedió la independencia a la totalidad de Guinea Ecuatorial.

En fin, como españoles que acogimos a irlandeses desde el Acta de Supremacía de 1534 hasta el fin del Antiguo Régimen, y a los que hicimos nuestros desde la más alta dignidad de primer ministro o virrey hasta el modesto soldado que, o sacrificó su vida por el Rey o ayudó a independizar del Rey a América Latina, no puede sino satisfacernos esa revancha contra la Partición, triste adiós a un milenio de colonialismo, al que Europa entera ha refutado en un ejercicio de justicia poética³⁴.

Yo pondría el final de todo este pandemonium en la histórica aparición de la Sra May el 20 de Marzo en Downing Street cuando aseguró que ella estaba de parte del pueblo, como el pueblo estaba también de su parte y que la responsabilidad de que no hubiese acuerdo la tenía la soberanía nacional, es decir, el Parlamento³⁵.

Y así se ha llegado a la presente situación. La Sra May dimite en Junio y se abre una pausa negociadora entre el Reino Unido y la UE con un horizonte de salida para el 31 de Octubre, día de Halloween, lo que obliga a la administración británica a presentarse a elecciones europeas. El desenlace de las mismas no puede ser objeto de estudio detallado aquí. Pero señalo como significativo que la suma de votos de Labour y Tory ronda el 25%. Teniendo en cuenta que el fundamento de la democracia británica es bipartidista la opinión del negociador europeo, el Sr. Barnier, acerca de que Gran Bretaña se encuentra en una crisis «existencial», parece fundada. Y así, mientras esperamos el desenlace de tanto despropósito leamos lo que el CESEDEN ha redactado acerca de sus posibles consecuencias sobre la política de defensa europea y la propia industria española y continental.

34 Introducción al tema y algo de bibliografía en: <http://www2.ual.es/ideimand/los-irlandeses/>. Presencia militar en: <http://www.tiemposmodernos.org/tm3/index.php/tm/article/view/41/61>. En Simancas hubo una exposición sobre el tema (2013). Referencia en: <https://www.europapress.es/castilla-y-leon/noticia-relaciones-irlanda-imperio-espanol-edad-moderna-protagonizan-muestra-archivo-simancas-20130124145954.html>.

35 <https://www.bbc.com/news/uk-politics-47647515>.

Capítulo I

El *Brexit* y las relaciones OTAN-UE

Luis Andrés Bárcenas Medina

Resumen

Las consecuencias del *Brexit* son en general muy difíciles de predecir. Su impacto en las relaciones entre la UE y la OTAN muy probablemente presentará signos distintos en los diversos planos en las que éstas se articulan: en el nivel «formal», esto es, en el plano en el que las dos organizaciones se relacionan institucionalmente el instinto de supervivencia quizá lleve a «cerrar filas» entre las dos organizaciones. Sin embargo, en el ámbito geopolítico no es descartable que esta ruptura contribuya a incrementar las tensiones intra-europeas y ponga en cuestión muy probablemente la orientación de la política exterior de la UE, fundamentalmente hacia el Este. En este caso, la OTAN podría servir de mecanismo de compensación para sostener los intereses nacionales británicos hacia esa región, a falta de la palanca que hasta ahora ha significado para Londres la acción exterior común.

Palabras clave

Brexit, OTAN, Unión Europea, UE, Vínculo Transatlántico, Reino Unido, Defensa, Seguridad, geopolítica, estrategia, relaciones.

Brexit and NATO-EU relations

Abstract

The consequences of Brexit are generally very difficult to predict. Its impact on the relations between the EU and NATO will most likely present different signs on the different planes in which they are articulated: at the «formal» level, that is, at the level where the two organizations institutionally relate to each other, survival instinct may lead to «close ranks» between the two organizations. However, in the geopolitical field it shouldn't be ruled out that this rupture will contribute to increase intra-European tensions and will very probably put in question the orientation of the EU's foreign policy, mainly towards the East. In this case, NATO could serve as a compensation mechanism to sustain British national interests towards that region, in the absence of the lever that has so far meant common external action for London.

Keywords

Brexit, NATO, European Union, UE, Transatlantic Link, United Kingdom, defence, security, geopolitics, strategy, relations.

Uno de los elementos centrales del sistema internacional son las relaciones transatlánticas, que no revierten únicamente en nuestro interés bilateral, sino que refuerzan el conjunto de la comunidad internacional. La OTAN es una importante expresión de estas relaciones.

Estrategia Europea de Seguridad 2003.

Introducción

La salida del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea (UE) constituye un fenómeno político sin precedentes en la era postmoderna. El *Brexit*, exitoso neologismo acuñado para describirlo, es un proceso complejo cuya fotografía final se nos oculta tras una nube de incógnitas y un estado mental de «incertidumbre», la palabra más paralizadora que existe en política -y en economía. Si introducimos en Google los términos «Brexit» e «incertidumbre», encontramos 1,9 millones de resultados en español. Si lo hacemos en inglés, el número de referencias se dispara a veintidós millones y medio¹. No sabemos pues a qué se parecerá Europa, ni el Reino Unido, cuando se materialice el *Brexit*, pero de lo que no cabe duda es de que cuando uno de los – hasta ahora- 5 países más influyentes y poderoso del mundo cambia su estatus jurídico, político y económico nada puede ser igual: la defensa, y su producto, la seguridad, no quedarán al margen de las consecuencias de este «pequeño terremoto» geopolítico. Esta pieza se adentra en uno de los aspectos que podrían resultar afectados por la nueva situación: el impacto del *Brexit* en las relaciones entre la OTAN y la UE, en el vínculo trasatlántico y en resumidas cuentas, en la seguridad de Europa.

En la compleja arquitectura que articula el vínculo transatlántico y la seguridad en nuestro continente, la OTAN y la UE juegan un papel radicalmente distinto; son dos organizaciones dispares. Mientras que la primera sirve en el campo de la defensa los intereses de sus miembros en un esquema de cooperación intergubernamental, la segunda constituye un ente político que va más allá de la cooperación, y que avanza en el campo de la integración política y económica de los estados, con un horizonte aparentemente ilimitado (*an ever closer union*). Los estados miembros ceden así parte de su soberanía en determinadas áreas, sobre todo las económicas, financieras y las relativas al mercado. Tampoco coinciden OTAN y UE en su dimensión geográfica, en su composición, ni en su vocación internacional. En palabras del politólogo Sven Biscop: «la OTAN es un instrumento, mientras que la UE es un actor»². Socios y

1 Búsqueda realizada el 3 de marzo de 2019. (N. del A.).

2 BISCOP, Sven. «EU-NATO Relations: A Long-Term Perspective». *Nação e Defesa*, n.º 150, 2018,

aliados ni son los mismos, ni son vecinos, ni se dedican a lo mismo. Sin embargo, en todas esas dimensiones - ser, estar y hacer- frecuentemente se solapan: a veces en forma de cooperación, otras en forma de redundancia, otras en forma de interferencia, y a veces de las tres maneras. Es el caso de la defensa.

Este solape es relativamente reciente: podemos datar su origen en el Tratado de Maastrich, y es a su vez el motivo de las necesarias e inevitables relaciones formales entre los dos cuerpos. Durante mucho tiempo la seguridad del espacio euroatlántico -y de su subconjunto europeo- ha sido, como sugiere la cita de la Estrategia de Seguridad Europea de 2003 que encabeza estas líneas “un asunto de la OTAN”. Sin embargo, a partir del nacimiento de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en la UE, y su derivada automática, una Política de Defensa y Seguridad Común (PCSD), el relativamente simple esquema de seguridad se complica, y es la gestión de esta complejidad la que obliga a la UE y la OTAN a relacionarse de forma institucional y pragmática. Se trataría por tanto de que la obligada coexistencia entre ambas organizaciones no degenera en incompatibilidad.

En esta relación pueden identificarse dos niveles: el primero, que podemos calificar como “formal”, afecta a ese proceso iniciado hace casi ya tres décadas, y que permite la coexistencia de las dos organizaciones en el congestionado panorama de la seguridad en Europa. Es el nivel en el que la OTAN y la UE “hacen cosas juntas”.

El segundo nivel, que se sitúa en el campo «geopolítico» es quizá donde el *Brexit* pueda tener consecuencias de más alcance. Al fin y al cabo la OTAN y la UE conforman –de manera prioritaria, pero no exclusiva, que ahí están y no son pocas las iniciativas bilaterales entre estados- el espacio euroatlántico, que es el «nicho geopolítico» en el que todos nos desenvolvemos desde 1945. Es interesante por tanto interrogarse cómo se acomodará el vínculo transatlántico a esta nueva situación.

Con respecto a las relaciones formales entre la OTAN y la UE, un recorrido cronológico, contextualizado, muestra un proceso abierto, inevitable, con unos efectos limitados, y que evidencian hasta qué punto se ha complicado la antaño simple ecuación de la seguridad en Europa. Su corta historia desvela unas relaciones asimétricas, en constante evolución, en las que OTAN y UE van realimentándose y adaptándose al momento geopolítico. Representan sin duda un síntoma claro de la mutación genética sufrida por ambas organizaciones tras la caída del Muro de Berlín.

En el nivel geopolítico, el debate está en si el *Brexit* traerá más o menos convergencia, si el vínculo trasatlántico se verá reforzado o no, y cuáles serán los mecanismos de compensación que se aplicarán para restablecer el equilibrio. El desconcierto británico ante su futuro hace que haya saltado por los aires su proceso de toma de decisiones. La administración británica está a la defensiva en modo «control de daños», y en este

contexto ha descubierto que difícilmente suplirá con acuerdos bilaterales – a los que se va a lanzar desesperadamente- lo que va a perder saliendo de la Unión.

Por su parte, en la UE la tendencia más marcada es la búsqueda de la autonomía estratégica³. Los últimos acontecimientos en el Este de Europa y en África han convencido a las instituciones comunitarias -especialmente a la renuente Comisión, donde la presencia de personal uniformado es anecdótica- de que la autonomía es un rasgo esencial de cualquier actor internacional. El impulso de Francia, aprovechando la crisis económica de la última década, y la salida del Reino Unido, un importante freno a la integración europea, y en materia de defensa casi un veto seguro, hinchán las velas de la política de defensa en la Unión Europea.

Finalmente hay que mencionar a los Estados Unidos como gran factótum de la seguridad en Europa en los últimos setenta años. Es cierto que la administración Trump no se cansa de afirmar que el juego ha cambiado, pero la tendencia norteamericana a implicarse menos (o nada), y dejar a los europeos la responsabilidad sobre la seguridad de Europa no es nada nuevo. Hace treinta años alguien lo llamó «los dividendos de la paz», y hace 10 el «pivot» hacia Asia-Pacífico. Quizá ahora se haya intensificado la sensación y los líderes europeos se vean obligados a recordar el significado de la palabra emancipación⁴ (o autonomía), y de su complemento: responsabilidad.

Por tanto, este trabajo transita por el *Brexit*, y por lo que significa el Reino Unido en el contexto internacional; y presenta lo que ha venido siendo la visión británica de la seguridad internacional desde su propia perspectiva. También describe las relaciones OTAN-UE en su aspecto formal, esto es, como plataforma de cooperación -necesaria, diríamos- entre actores que pueblan un mismo «ecosistema geopolítico». Todo ello para proponer unas conclusiones, o al menos presentar los elementos de reflexión sobre lo que de verdad nos importa tras el *Brexit*: nuestra seguridad.

3 «The European Union and its Member States must be able to contribute decisively to collective efforts, as well as to act autonomously when and where necessary and with partners wherever possible». Conclusiones del Consejo de 15 de diciembre de 2016, en relación con el ámbito de la seguridad exterior y la defensa, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/21929/15-euco-conclusions-final.pdf>. Consultado 20/1/2019.

4 «Angela Merkel calls for EU army to defend Europe as relations with UK and USA weaken», declaraciones ante el Parlamento alemán el 13 de enero de 2017, disponibles en <https://www.express.co.uk/news/world/753750/Angela-Merkel-Germany-EU-army-Trump-Brexit>, o «Merkel joins Macron in calling for a 'real, true European army' Chancellor's remarks come after Trump steps up attack on French leader over same idea», disponible en <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/13/merkel-joins-macron-in-calling-for-a-real-true-european-army>, ambos consultados el 21/01/2019.

El Reino Unido

El *Brexit*, provocado por los propios británicos, supone en primera instancia la rotura de un equilibrio, y como siempre en la historia, el que rompe, paga. En este movimiento anticíclico, es el propio Reino Unido, en su vida política, económica, en su cohesión social y territorial, e incluso en su prestigio y autoestima, quien ha empezado a pagar la factura.

El Reino Unido es un importante país en el concierto internacional. Aunque las narrativas británicas más exitosas se van demostrando cada vez más huecas, la otrora potencia imperial por antonomasia conserva un poder y una influencia – sobre todo esto último- nada despreciables en el contexto euroatlántico, y también a escala mundial. Que el Reino Unido modifique su manera de estar en el mundo no es cuestión baladí, y es necesario analizar cuáles van a ser las consecuencias de este cambio.

El 23 de junio de 2016, los ciudadanos británicos fueron convocados a un referéndum para decidir si su país debía permanecer (*remain*) o abandonar (*leave*) la Unión Europea. Un 51,9% (17,41 millones) de los votantes apoyó la salida, mientras que el restante 48,1% (16,14 millones) votó por la permanencia. Se inició en aquel momento un proceso de desconexión que aún no ha concluido, cuyos términos – si al final acaba habiéndolos – están siendo objeto de una azarosa negociación, y cuyas consecuencias de todo tipo están por verse. La defensa y el objetivo que nos importa, la seguridad de Europa, constituyen una más de las incógnitas a despejar.

Acudamos a las cifras para hacernos una idea de qué significa el Reino Unido – hoy- en el contexto internacional. Hablamos de uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y por tanto en capacidad de influencia política se encuentra entre las cinco naciones más poderosas del mundo. Es también una potencia nuclear, con armas termonucleares -no solamente tácticas- en su arsenal, y submarinos nucleares balísticos, lo que la coloca de nuevo entre los cinco grandes en cuanto a capacidad de disuasión. El Reino Unido es, como vencedor que fue en la Segunda Guerra Mundial, un pilar del sistema internacional surgido de aquella contienda. El presupuesto de defensa⁵ del Reino Unido en el año fiscal 2018-19⁶ ha sido de 37.360 millones de Libras Esterlinas (unos 41.380 millones de Euros), lo que equivale a un 2,14% de su Producto Interior Bruto (PIB)⁷. Este presupuesto es el

5 Obviaremos los datos relativos a la seguridad interior, área que queda al margen de este trabajo, aunque los dos términos- seguridad y defensa- constituyan un continuo. (N. del A.).

6 El año fiscal en el Reino Unido cursa de marzo a marzo, no coincide con el año natural, a diferencia de lo que ocurre en España (N. del A.).

7 Disponible en <https://rusi.org/commentary/uk-defence-and-2018-budget>, criterios de contabilidad OTAN. Consultado el 15/01/2019.

más alto de la Unión Europea, siendo el segundo el de Francia con 34.200 millones de euros⁸. Londres es de los pocos aliados que cumplen con ese manido umbral del 2% del PIB en gasto de defensa, tras los Estados Unidos, Grecia y Estonia y por encima de Letonia. Pero se da el hecho de que sólo Estados Unidos y el Reino Unido unen porcentaje y valor absoluto en el club atlántico. Es especialmente relevante el presupuesto británico dedicado a investigación y desarrollo (I+D), que en 2018-19 ha ascendido a 3.750 millones de euros, un 42% de todo lo que invierten los veintiocho.

Respecto a su contribución a la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, las cifras son mucho más modestas. El Reino Unido sólo estaba presente con cierto peso en una de las seis operaciones de la UE, ATALANTA, y el *Brexit* ha supuesto que su Cuartel General abandonase Northwood, en el Sudeste de Inglaterra, y se trasladase a Rota, en el Sudoeste de España, lo que, salvo la oferta de un batallón como reserva estratégica para la operación Althea, en Bosnia, compartida con la misión de la OTAN en Kosovo, deja al Reino Unido fuera de este ámbito comunitario. En resumen, desde el punto de vista operativo, el *Brexit* supondrá muy poco cambio para el esfuerzo de la UE y de sus estados miembros en cuanto a operaciones. El segundo ámbito es el de la Agencia Europea de Defensa (EDA). El *Brexit* supondrá, evidentemente, una caída de la financiación de la EDA, que deberá ser compensada por el resto de Estados Miembros. Hasta ahora el Reino Unido contribuía con un 15,66% del presupuesto de la EDA, lo que implica unos cinco millones de euros. Otras contribuciones británicas que se perderán serán las dedicadas al Centro de Satélites de la Unión Europea (SATCEN), al cual el Reino Unido contribuye con un 16,44 %⁹ del presupuesto (3 millones de euros); y al mecanismo ATHENA de financiación común de operaciones militares. A este último, la aportación británica ascendía a un 16,76% (11,7 millones de euros). Son más llamativas las implicaciones del *Brexit* en el campo de la industria de defensa, aspecto que excede a este análisis. Hay que mencionar que desde su origen, el Reino Unido ha quedado fuera de la Cooperación Estructurada Permanente en el campo de la defensa, PESCO.

¿Cómo ve el Reino Unido su seguridad hasta ahora? El *Brexit* ha interrumpido esa sana costumbre de los británicos de revisar sus estrategias nacionales de seguridad de forma periódica y frecuente, de manera que el último documento de alto nivel que arroja luz sobre la visión británica sobre su seguridad es la «Estrategia de Seguridad Nacional y Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa de 2015» (ESN 2015)¹⁰.

8 Según cifras del Gobierno francés, <https://www.gouvernement.fr/le-budget-du-ministere-des-armees-pour-2018>. Consultado el 15/01/2019.

9 https://www.satcen.europa.eu/key_documents/EU%20SatCen%20Annual%20Report%2020175af3f893f9d71b08a8d92b9d.pdf.

10 «National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015», disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf.

Más recientemente (11 de febrero de 2019), el Secretario de Defensa británico, Gavin Williamson, en su discurso anual en el *Royal United Services Institute* (RUSI)¹¹ ha trazado las líneas maestras que dirigirán la defensa en el Reino Unido después del *Brexit*. Sobre estos dos documentos se puede aventurar cómo ven los británicos su posición en el mundo a futuro.

El contenido de la ESN 2015 es una lección de geopolítica, y describe nítidamente cómo se percibe (o percibía) el Reino Unido en el mundo, comenzando por su visión:

«Nuestra visión es la de un Reino Unido próspero y seguro, con alcance e influencia mundial. Todo lo que hacemos en el Reino Unido y en el exterior está impulsado por nuestra determinación para proteger a nuestros ciudadanos y nuestros valores, y garantizar que el Reino Unido prospere»¹².

Esta visión se traduce en tres activos sobre los que construye su edificio de seguridad: los británicos, sus valores, y la prosperidad del país. Estos activos determinan a su vez los tres objetivos de seguridad nacional:

- Proteger a su gente.
- Proteger su influencia global.
- Promover su prosperidad¹³.

Dentro del objetivo de protección de su influencia global (hay que resaltar que el Reino Unido ha adoptado el paradigma de la *influencia*, abandonando el de *poder* – y esta decisión es trascendente, como veremos más adelante)¹⁴ es donde encuentran su lugar la OTAN y la UE, entre otros muchos actores, y con pesos relativos muy dispares. En concreto, el Reino Unido considera a sus aliados y socios como un medio para alcanzar su objetivo de influir en la política internacional. En este sentido, es muy gráfico seguir el orden en el cual se mencionan los actores que importan al Reino Unido, porque de manera tácita establecen una jerarquía en los medios y en los modos.

¹¹ Williamson, Gavin. «Defence in Global Britain». Disponible en <https://www.gov.uk/government/speeches/defence-in-global-britain> Consultado el 3 de marzo de 2019.

¹² «Our vision is for a secure and prosperous United Kingdom, with global reach and influence. Everything we do in the UK and around the world is driven by our determination to protect our people and our values, and ensure that our country prospers». (Traducción del autor).

¹³ «National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015», disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf. Pág. 11 y ss.

¹⁴ «Para proteger nuestros intereses en casa, debemos proyectar nuestra influencia hacia el exterior. A medida que el equilibrio de poder mundial se modifica, esto será cada vez más difícil para nosotros» (...) Objetivo de Seguridad Nacional 2: proyectar nuestra influencia global. (...) El Objetivo de Seguridad Nacional 2 es proyectar nuestra influencia global, reduciendo la probabilidad de que se materialicen las amenazas que afecten al Reino Unido, nuestros intereses y los de nuestros aliados y socios (...). Ib. Pág. 12.

En primer lugar aparece la OTAN: «La OTAN se encuentra en el núcleo de la política de defensa del Reino Unido». Se apuesta por el multilateralismo, pero dentro de las limitaciones que impone el mero concepto de Alianza Atlántica. En segundo lugar, el Reino Unido promueve las relaciones bilaterales en materia de defensa con los Estados Unidos, con Francia y con Alemania. En otras palabras, no se renuncia, ni mucho menos, a las relaciones bilaterales para mantener influencia a escala europea y mundial.

En concreto, y de manera prioritaria, el Reino Unido considera vital la relación con los Estados Unidos, a quien define como su aliado clave en materia militar, y su socio prioritario, sólo por detrás de Alemania, en volumen comercial. Francia, como socio industrial en materia de defensa, y el único país europeo comparable en capacidades militares, diplomáticas y sobre todo en voluntad de usarlas, también es objeto de una especial atención. Le sigue Alemania, a quien el Reino Unido concede una posición económica e industrial de privilegio, aunque la rebaja en el plano de la influencia política (salvo en el continente donde de manera natural le concede el «peso de la historia»).

Le siguen una serie de países con más baja prioridad, como Italia y España, y otro grupo de países- Noruega, Países Bajos, Dinamarca, los Bálticos- con los que la cooperación militar está enmarcada o bien en la OTAN, o bien en el deterioro de relaciones con Rusia a raíz de la crisis de Ucrania de 2014. Estos países constituyen el núcleo duro del «grupo de amigos» reconocibles del Reino Unido.

Finalmente, la ESN 2015 se refiere a la UE. En un momento en el que el Gobierno británico presidido por David Cameron estaba en plenas negociaciones con la Comisión para promover una reforma del Tratado de la Unión - que le debería haber permitido salvar la cara ante su compromiso de convocar un referéndum- , merece la pena leer los párrafos dedicados a la UE porque explican las claves del enfoque británico. En primer lugar, el Reino Unido dice cómo tiene que ser la UE: «Queremos una Europa que sea dinámica, competitiva y orientada hacia el exterior, capaz de generar prosperidad y seguridad» . En segundo lugar subordina las actuaciones de la UE a los intereses británicos.

Así, en relación con las operaciones de la UE, dice: «El Reino Unido ha desempeñado un papel de liderazgo en ellas, garantizando que el trabajo de la UE apoya las prioridades británicas». En tercer lugar, asigna a la PCSD un papel de complementariedad a la OTAN: «Mediante sus 28 Estados Miembros y las instituciones europeas, la UE dispone de un abanico de capacidades para construir seguridad y responder a amenazas, que pueden complementar a las de la OTAN».

Y finalmente, aboga por reforzar las relaciones entre la OTAN y la UE en términos muy interesantes: persiguiendo el interés nacional y vinculando estas relaciones con la seguridad del espacio euroatlántico: «Continuaremos impulsando una mayor coordinación y cooperación entre la UE y otras instituciones, principalmente la

OTAN, de manera que se refuercen nuestros intereses nacionales y se contribuya a la seguridad Euro-Atlántica»¹⁵.

A continuación, el Reino Unido dedica su atención al resto del mundo, lo cual trasmite dos «mensajes fuerza». El primero es el de mantener al Reino Unido como una especie de «agencia de certificación» tácita en la política de seguridad internacional. Así, divide el mundo en dos: países a los que menciona; y países a los que no menciona. El segundo mensaje es reiterativo: el Reino Unido, por sí solo, es un actor global que no depende de nadie para estar presente en todos los rincones del planeta.

Cuatro años después, el discurso de Williamson en el RUSI constituye una versión radicalizada del planteamiento tradicional que ya recogía la ESN 2015. Williamson repite el argumento más utilizado por los partidarios del *Brexit*: salir de la UE es una oportunidad para volver al resto del mundo, lo que constituiría la auténtica vocación británica. Reitera su fe en la OTAN como base de su seguridad y exige compromiso económico (ese mantra del 2%, de valor casi mágico) a los países europeos. Una novedad producto de la libertad de saberse ya fuera del club: define al «ejército europeo» como una distracción, y en lo que parece una directriz a los países de la UE más afines al «bloque anglosajón» les previene contra ella. En sus propias palabras: «Las naciones europeas deben alcanzar el objetivo de la OTAN de invertir en Defensa un 2% de su PIB, y no distraerse con ideas como la de un Ejército Europeo».

Insiste en una OTAN anti-Rusia, y describe el momento actual como «era de enfrentamiento de las Grandes Potencias» («*era of Great Power competition*»). Finalmente, un puñado de frases desvela la filosofía subyacente al carácter británico, y cómo a través de su propia lente afrontan este momento histórico. Refiriéndose a sus fuerzas armadas afirma: «El *Brexit* nos ha traído a un momento (...) Un gran momento en nuestra historia. Un momento en el cual debemos fortalecer nuestra presencia en el mundo, mejorar nuestra letalidad, y aumenta nuestro tamaño». Y añade, «(...) Pero si miramos a la vida más allá del *Brexit*, creo que nos compete a todos considerar el papel de la Defensa en nuestra vida nacional. La Defensa siempre ha representado el más vital y el primero de los deberes de cualquier Gobierno»¹⁶.

En resumen, lo que se desprende de estos dos documentos es la incomodidad del Reino Unido con la política de defensa europea, y el alivio por no tener que guardar las formas a partir de ahora. Manteniendo las constantes estratégicas británicas (OTAN, vocación global, liderazgo e interés nacional) el *Brexit* es considerado como una oportunidad (el mecanismo psicológico de considerar el *Brexit* como algo sobrevenido no deja de ser curioso) que permitirá al Reino Unido ser más asertivo en términos de presencia internacional. No es difícil leer entre líneas que ahora sin tapujos seguirá

¹⁵ Ib. Pág 53. Traducción del autor.

¹⁶ Williamson, Gavin. «Defence in Global Britain». Disponible en <https://www.gov.uk/government/speeches/defence-in-global-britain>. Consultado el 3 de marzo de 2019.

torpedeando las iniciativas europeas de integración en materia de defensa. ¿Utilizará la OTAN como plataforma para ello? Caben pocas dudas.

Las relaciones OTAN-UE

El proceso por el cual la OTAN y la UE emprendieron en su día el camino de la cooperación se caracteriza por el avance en paralelo de dos organizaciones dispares que, a partir de la caída del Muro de Berlín, se vieron enfrentadas a un futuro que no aparecía en el guion. El nuevo escenario geopolítico en Europa, y la progresiva transformación del entorno mundial obligaron- obligan- a los dos «animales» en los que se articula el mundo occidental a mutar su ADN para adaptarse a un ecosistema que a su vez, no deja de cambiar.

El periodo que siguió a la Guerra Fría fue muy convulso en Europa. La reunificación de Alemania; la desintegración de la Unión Soviética; las sucesivas guerras en los Balcanes; la incorporación a «occidente» de los antiguos satélites soviéticos, dibujaron un panorama absolutamente distinto del que existía cuando se creó la OTAN o incluso que cuando se inició el proceso de integración europea allá por los años 50 con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Para adaptarse a este nuevo entorno, la OTAN y la entonces Comunidad Europea, reaccionaron de acuerdo con sus respectivas esencias, estructuras, visiones, potencia y limitaciones. Así, la Comunidad Europea, una organización con clara vocación comercial y económica, dio un salto cualitativo y se lanzó a ese experimento histórico que constituye la Unión Europea. Una unión política que profundiza en la integración de Estados soberanos que ceden parte de su soberanía con el objetivo de generar masa crítica en un mundo cada vez más globalizado y abierto en el que el tamaño, la escala, cobra cada vez mayor importancia. Y no tanto como contrapeso económico a otras potencias mundiales, lo cual hubiera implicado la existencia de una visión geopolítica en Bruselas y sobre todo de una política fiscal común, que ni aún hoy existe, sino para generar mercados internos abiertos que crearan escala, integrando en el proceso, de paso, a los países de la Europa del Este. La mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea despertó el gen de la identidad; y de ésta a la definición del interés estratégico sólo hay un paso. En esta evolución, el siguiente movimiento natural es la necesidad de influir en el entorno a través de una política exterior, lo que implica disponer de una herramienta de seguridad y defensa para ser mínimamente creíble y sobre todo efectivo. Su evidente orientación hacia el interior, -su introversión, en palabras de Enrique Fojón¹⁷- esto es, su trabajo en el fortalecimiento de instituciones y

17 Fojón, Enrique, «OTAN y Europa: quo Vadis?», disponible en <https://ipi-ufv.com/otan-europa->

estructuras orientadas a la integración y ampliación hacia el Este de Europa, y su por entonces falta de capacidades en materia de política exterior permitió a la Comunidad Europea «reinventarse» sin levantar grandes polvaredas geopolíticas – éstas vendrían después-. Inició un camino aparentemente sin fin («an ever closer union») en el que aún se halla inmersa y en el que, como evidencia el *Brexit*, problemas no han de faltar. ¿El precio de esta mutación? Asumir responsabilidades que anteriormente recaían en la OTAN.

Por su parte, la OTAN inició también su camino de Damasco en 1989. Como la Alianza Atlántica es más rígida puesto que se trataba de una organización dirigida por las capitales, y de entre ellas, sobre todo por Washington; y además está orientada al exterior (la defensa colectiva de los aliados contra amenazas externas – ya que si bien el Tratado de Washington no menciona a la URSS ni al pacto de Varsovia, ahí estuvieron siempre) cualquier transformación esencial requería tener en cuenta a otros actores externos (en aquel momento muy debilitados; hoy ya no tanto).

Su primer instinto fue el de declarar su «globalidad» (el famoso «out of area or out of business» del Senador norteamericano Richard Luger). La OTAN debía romper su confinamiento al espacio euroatlántico definido en el Tratado de Washington¹⁸ y lanzarse «a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, fundadas en los principios de democracia, libertades individuales e imperio de la ley (...) y favorecer el bienestar y la estabilidad en la región del Atlántico Norte (...)»¹⁹ allá donde lo requiriesen los intereses de los aliados.

La segunda adaptación se produjo ante la evidencia de que habían aparecido otros actores en un mismo espacio físico (Europa) y en una misma materia (seguridad y defensa): la Unión Europea y su lenta pero imparable transformación en actor político reclamaba su «espacio bajo el Sol»²⁰ a través de la PESC, y de su primera derivada, la PCSD. Apareció como necesario, por tanto, armonizar esta coexistencia.

A partir del Tratado de Maastricht (1992), de creación de la Unión Europea, las relaciones entre la OTAN y la UE (a través de sus diferentes herramientas- Unión Europea Occidental, PESC /PCSD) están marcadas por una serie de hitos, algunos de los cuales representan cambios cualitativos mientras que otros se traducen en acciones o decisiones que desarrollan los anteriores. La extensión de este trabajo aconseja fijarse

[quo-vadis-enrique-fojon/](#). Consultado el 15 de febrero de 2019.

18 Artículo 6 del Tratado del Atlántico Norte. Disponible en http://www.centredelas.org/images/stories/adjunts/553_tratadootan.pdf. Consultado el 25 de febrero de 2019.

19 Preámbulo del Tratado del Atlántico Norte. *Ibidem*.

20 No sin cierta justicia poética definía Peter Hitchens en 2015 a la Unión Europea como «la continuación de Alemania por otros medios». Disponible en <http://jerichoonline.com/2018/01/16/interview-with-peter-hitchens-europe/>. Consultado el 3 de marzo de 2019.

en los primeros, que son los que marcan tendencia y permiten vislumbrar lo que puede ser de esta relación dispar después del *Brexit*.

Desde un punto de vista formal, el embrión de las relaciones entre la UE y la OTAN, se puede encontrar en la declaración de la cumbre atlántica de Bruselas de 1994²¹. El tratado de Maastricht se había aprobado en febrero de 1992, entrando en vigor el 1 de noviembre de 1993. Nacía la Unión Europea, como proyecto político que desbordaba la mera integración económica del continente, y que se iba a apoyar en tres pilares, uno de los cuales recibió la denominación de Política Exterior y de Seguridad Común. Apenas 3 meses después, 10-11 enero de 1994-, la Alianza acusaba recibo de la mutación, y daba la bienvenida a esta nueva realidad. En Bruselas, la OTAN autoreafirmando su necesidad de existir más allá de la Guerra Fría, definía, de forma muy interesante, el vínculo transatlántico como la «expresión de un destino compartido», y aceptaba, no sin condescendencia, la aparición de una «Identidad Europea de Seguridad y Defensa como la expresión de una Europa madura»²². De alguna manera, la OTAN reconocía a «Europa», término ciertamente difuso que vamos a ir traduciendo por «Unión Europea» a partir de Maastricht, cierta personalidad en política internacional más allá de su evidente vocación de «animal económico introvertido». Es interesante revisar los términos en los que la OTAN acepta al recién llegado.

- Declara que el vínculo transatlántico constituye los cimientos - «bedrock»- de la Alianza, y reclama la continuidad de la presencia militar de los Estados Unidos y Canadá en Europa.
- Plantea como objetivo claramente la integración de los países del Este de Europa, y de ciertas repúblicas de la antigua URSS que lo estaban reclamando.
- Reafirma la prioridad de la OTAN como foro de consultas entre los aliados y como marco para los acuerdos en materia de seguridad.
- Muy significativamente, condiciona esa nueva «Identidad Europea de Seguridad y Defensa», y le pone límites: deberá conducir en su caso a una defensa común compatible con la defensa colectiva de la Alianza; y espera que suponga una mayor implicación de los aliados europeos en su propia seguridad. Esta identidad, en principio conceptual, queda en una zona gris de manera que puede ser interpretada como un «subconjunto» de la Alianza – una evolución de su pilar europeo, concepto también difuso salvo en términos geográficos- , o como un embrión de una política común de la recién nacida UE.

21 Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24470.htm?mode=pressrelease. Consultado el 26 de febrero de 2019.

22 OTAN, nota de prensa Press Release M-1(94) 003, de 11 de enero de 1994, disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24470.htm?mode=pressrelease, consultado el 3 de marzo de 2019.

- La OTAN promete apoyar los esfuerzos de la aún existente Unión Europea Occidental (WEU) poniendo a disposición de los aliados europeos recursos compartidos y confirma su voluntad de apoyar la iniciativa europea sobre los principios de complementariedad, transparencia y consulta previa en caso de crisis.

En resumen, en el origen de la interacción entre la OTAN y la UE se percibe una impronta clara de la componente no europea de la OTAN. Los atlantistas dejan claro que la UE es bienvenida al club de la «Seguridad y la Defensa en Europa» si cumple una serie de condiciones: la prioridad de la OTAN en esta materia; mantenerse dentro de unos márgenes de «compatibilidad» con la OTAN; y conducirse por los principios de complementariedad, transparencia, y en cierta medida, de subsidiariedad, pues esto y no otra cosa es lo que implica la exigencia de consultas previas ante una posible crisis. No es menor el aldabonazo que supone la «invitación» a los aliados europeos para que se impliquen más en su propia defensa: «El nacimiento de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa reforzará el pilar europeo de la Alianza al mismo tiempo que fortalecerá el vínculo transatlántico y permitirá a los Aliados Europeos asumir mayores responsabilidades respecto a su seguridad y defensa común». Pero por encima de todo, la frase que permite que este proceso vaya avanzando es la asunción, por parte de la OTAN de que ambas organizaciones, OTAN y UE, «compartían intereses estratégicos comunes»²³. Esta intencionada formulación, a nadie se le escapa, contiene una carga política de mucho calado y pretende condicionar la política exterior de la UE, y no sólo su actuación militar, a la visión más atlantista de la seguridad europea y sobre todo, mundial. Es importante fijarse en este punto, puesto que pone de manifiesto la inercia de una OTAN que se resiste a abandonar el confortable mundo moderno de la Guerra Fría, mientras que la UE ya ha emprendido en Maastricht el incierto camino hacia la posmodernidad: como demuestra el Brexit, en esta tensión seguimos estando.

El siguiente hito importante lo constituye la Declaración de Berlín. El 3 de junio de 1996, el Consejo Atlántico se reunió en formato ministerial en la capital alemana y puso «nombre y apellidos» a las declaraciones de intenciones previas. Los ministros detallaron las medidas concretas con las que se materializaría el apoyo que la OTAN estaba dispuesta a prestar a la UEO para que ésta pudiera desarrollar operaciones por sí misma, y en nombre de la UE²⁴. En Berlín, sin embargo, se percibe una tirantez que queda reflejada en el texto de la decisión en dos puntos al menos. El primero es que se define la Identidad Europea de Seguridad y Defensa como «dentro de la Alianza»: «*El tercer objetivo es el desarrollo de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa dentro (« within») de la Alianza»* . El segundo es la insistencia en que las capacidades que puedan

23 En el original en inglés: «The Alliance and the European Union share common strategic interests.» (N.del A.).

24 Esta declaración de Berlín, antecedente de los famosos acuerdos Berlín plus de 2002, puede ser consultada en <https://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>.

ser puestas a disposición de la UEO pueden ser separables, pero no separadas, esto es, que no se consentirá que los aliados destinen recursos y capacidades en exclusiva a la UE.

En este proceso en el que ambas instituciones avanzan en paralelo para converger ocasionalmente, el siguiente hito reseñable lo constituye la declaración de Saint Malo, firmada el 4 de diciembre de 1998 por Francia y por el Reino Unido²⁵. En ella, el Presidente Jacques Chirac, y el Primer Ministro Tony Blair, reclamaban para la UE el papel internacional que, en su opinión, le correspondía. Lo hacían sobre la base institucional existente, que en aquél momento consistía en una intergubernamental y embrionaria Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y pedían que se avanzase rápidamente hacia su plena implementación de acuerdo a lo estipulado para ella en el Tratado de Ámsterdam²⁶. En el segundo punto de la declaración se enlazaba, con toda lógica, la ambición de ejecutar una política exterior y de seguridad común con las capacidades militares necesarias para hacerlo²⁷. Significativamente, se delimita el alcance de dicha acción exterior a la respuesta a crisis internacionales.

Para contextualizar esta autolimitación hay que recordar el momento histórico. La cicatriz balcánica aún supuraba, evidenciando que los europeos no habían sido capaces de prevenir, controlar y limitar la guerra en la antigua Yugoslavia. Antes al contrario, los europeos -algunos más que otros- habían servido de catalizador del conflicto, y la UE no había sido capaz de embridar esta tendencia. A fin de cuentas, fue el poder militar norteamericano el que obligó a los contendientes a firmar un acuerdo de paz, significativamente en *Dayton*, Ohio, Estados Unidos, donde rubricaron el protocolo de *París*. Ni rastro de *Bruselas*. Este déficit de influencia por parte de la Unión Europea, la falta de cohesión mostrada por los Estados Miembros, y la impotencia militar demostrada provocaron una seria reflexión, que condujo a Saint Malo.

Siendo el Reino Unido uno de los signatarios, la referencia a la OTAN no podía faltar. La defensa colectiva, acuerdan los dos países, debe quedar bajo el paraguas del Tratado de Washington. Acudiendo a una fórmula que se ha hecho hueco, se declara que «fortaleciendo la solidaridad entre Estados Miembros de la Unión Europea, y con el objeto de que la Unión Europea pueda hacer valer su voz en los asuntos internacionales, actuando en conformidad con nuestras respectivas obligaciones

25 https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc8of24f/publishable_en.pdf.

26 Tratado de la UE firmado en esa capital europea el 2 de octubre de 1997, y que constituye una revisión profunda del Tratado de Maastrich.

27 «To this end, the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises». (Traducción del autor).

respecto a la OTAN²⁸, estamos contribuyendo a vitalidad de una Alianza Atlántica modernizada, que constituye la base de la defensa colectiva de sus miembros»²⁹. En otras palabras, se refuerza el principio de complementariedad, con el objetivo evidente de neutralizar las narrativas que predecían un horizonte de competición inevitable.

La declaración avanza los medios que materializarán el «desembarco» de la UE en la escena internacional de seguridad: «la UE necesitará tener acceso a recursos militares (capacidades europeas pre-designadas, dentro del pilar europeo de la OTAN o medios nacionales o multinacionales europeos fuera del marco de la OTAN)». Quedaba de esta manera marcado el camino para las dos organizaciones, establecido curiosamente por el país menos europeísta de la UE – Reino Unido- junto con el menos atlantista de la OTAN- Francia³⁰.

Una semana después, el Consejo Europeo de Viena -11-12 de diciembre, de 1998- daba la bienvenida al acuerdo franco-británico, de manera que la iniciativa toma la senda multilateral : «*El Consejo Europeo se ha congratulado del nuevo impulso que ha cobrado el debate sobre una política común europea en materia de seguridad y defensa. El Consejo Europeo ha considerado que para que la Unión Europea pueda desempeñar plenamente su papel en la escena internacional, la PESC debe estar respaldada por una capacidad operativa digna de crédito. Ha acogido con agrado la declaración franco-británica hecha en Saint Malo el 4 de diciembre de 1998. El refuerzo de la solidaridad europea deberá tomar en consideración las diversas posiciones de los Estados europeos, incluidas las obligaciones de algunos Estados Miembros dentro de la OTAN*»³¹. Con esta fórmula, se enlazan la nueva política de defensa, la necesidad de dotarse de capacidades militares serias y la inevitable presencia de la OTAN en todo el proceso; todo ello al servicio de una PESC que muy pronto dispondría de una cabeza visible en la figura de Javier Solana.

Menos de 5 meses después del acuerdo de Saint Malo, el 24 y 25 de abril de 1999, se celebró la décimo sexta Cumbre de la OTAN en Washington. La Alianza «recoge el guante», y en el punto 9 y 10 de su declaración recibe la iniciativa Franco-Británica interpretándola de la siguiente manera:

- «Damos la bienvenida al nuevo impulso al fortalecimiento de una Política Común de Seguridad y Defensa en el Tratado de Ámsterdam y a las reflexiones lanzadas

28 En aquel momento los compromisos de Francia y del Reino Unido respecto a la OTAN eran muy diferentes, pues Francia no estaba integrada en la Estructura Militar, lo que incluía a sus capacidades nucleares, mientras que el Reino Unido estaba plenamente integrada, incluyendo sus capacidades nucleares.

29 https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf. Traducción del autor.

30 De hecho Francia no formaba parte de la estructura militar de la Alianza, a la que se adheriría en 2009.

31 http://www.europarl.europa.eu/summits/wier_es.htm.

desde entonces en el seno de la Unión Europea Occidental (UEO) y -como continuación a la declaración de Saint Malo- también en la UE, incluyendo las Conclusiones del Consejo Europeo de Viena. Este proceso tiene implicaciones para los Aliados. Confirmamos que un papel más fuerte de Europa contribuirá a la vitalidad de nuestra Alianza de cara al Siglo XXI, que constituye los cimientos de la defensa colectiva de sus miembros. A este respecto:

- a) Reconocemos la resolución de la Unión Europea de disponer de capacidades para la actuación autónoma de manera que pueda tomar decisiones y aprobar acciones militares allí donde la Alianza no esté implicada en su conjunto.
- b) Mientras este proceso avanza, la OTAN y la UE deberán asegurar el desarrollo de consultas mutuas efectivas, cooperación, transparencia, a partir de los mecanismos existentes entre la OTAN y la UEO.
- c) Aplaudimos la determinación tanto de los Estados Miembros de la UE como de otros aliados europeos para adoptar las medidas necesarias para fortalecer sus capacidades de defensa, especialmente para nuevas misiones, evitando duplicidades innecesarias»

Tras la crisis de Kosovo en 1999, que paralizó materialmente cualquier otra actividad, OTAN y UE retoman el camino de la colaboración. En 2002 se le aplica un nuevo impulso a la relación mediante la declaración conjunta OTAN-UE sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa³². Recuperemos los términos en los que se plantea la relación 10 años después de su inicio informal:

- Se declara que la colaboración estratégica entre ambos se basa no ya en «intereses estratégicos compartidos», sino en «valores compartidos», una aproximación menos realista, y más en línea con la moda de las «intervenciones liberales», que tantos problemas ha ocasionado.
- Se introduce un concepto importante: la indivisibilidad de la seguridad.
- Sanciona el deslizamiento de la OTAN hacia operaciones de gestión de crisis, campo que en principio parecía pudiera ser el asignado, dentro del principio de complementariedad, a la UE.
- Continúa basando la defensa colectiva exclusivamente en la OTAN.
- Da la bienvenida a la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa, y reafirma su fe en que una Europa más comprometida refuerza a la OTAN.

Muy significativamente, introduce de manera explícita una serie de principios que deberán regir las relaciones entre ambos: asociación «partnership»; consulta mutua

³² Aunque la página *web* de la OTAN establece 2001 como fecha de institucionalización de estas relaciones, como hemos visto, de una u otra manera, esta relación ya tenía una década de recorrido.

efectiva, diálogo , cooperación y transparencia; igualdad y respeto por la autonomía en la toma de decisiones y en la determinación de intereses tanto de la UE como de la OTAN; respeto por los intereses de los Estados Miembros de la UE y la OTAN; respeto a la Carta de las Naciones Unidas; y coherencia y refuerzo mutuo en el diseño de requerimientos para capacidades militares comunes a las dos organizaciones.

Esta declaración antecede al siguiente hito: el acuerdo conocido como Berlín Plus (diciembre 2002). Este paquete de medidas, que enlaza con la decisión de Berlín de 1996, y que se apoya en el concepto CJTF («Combined Joint Task Force», la herramienta diseñada por la OTAN para intervenir en situaciones de crisis) desarrolla la declaración anterior y define los apoyos que la OTAN puede llegar a prestar a la UE para operaciones que, de mutuo acuerdo, se considere que contribuyen a los intereses europeos , no interfieran con los de la Alianza y no requieran de una implicación de esta última en su conjunto.

Berlín Plus supuso un importante avance material que se estructuró en siete grandes capítulos:

- Acuerdo de seguridad entre la OTAN y la UE, que permite intercambio de información clasificada.
- Se garantizaba el acceso de la UE a las capacidades de planeamiento de la OTAN para operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE.
- Se garantizaba el acceso de la UE a las capacidades de mando y control de la OTAN, como comunicaciones y cuarteles generales, para operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE.
- Procedimiento para al cesión, monitorización, devolución y solicitud de capacidades y medios de la OTAN.
- Términos de Referencia para el *Deputy Supreme Allied Commander Europe* (DSACEUR) y opciones de Mando para la OTAN.
- Acuerdos relativos a la coherencia y mutuo refuerzo de los requerimientos para capacidades, y en particular a la incorporación al planeamiento de defensa de la OTAN de las necesidades y capacidades que puedan ser necesarias para operaciones lideradas por la UE.
- Acuerdos para consulta UE-OTAN en el contexto de Operaciones de Gestión de Crisis lideradas por la OTAN.

Este acuerdo fue firmado por el Secretario General de la OTAN, Lord Robertson, y el Alto Representante de la UE Javier Solana, quien previamente había ocupado el puesto de Secretario General de la Alianza. Los acuerdos Berlín Plus han constituido la base para dos operaciones de la UE: *Concordia*, en 2003, y *Althea*, iniciada en 2004 y aún activa; ambas en la antigua Yugoslavia. Poco resultado.

No se pueden pasar por alto varios hitos fundamentales en el proceso de constitución de una Política de Seguridad y Defensa Común en la UE, como la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, que menciona en sus 15 páginas hasta en 5 ocasiones la OTAN y dos veces el vínculo transatlántico. Respecto a la colaboración entre la Unión Europea y la OTAN, se expresa de la siguiente manera: «Los dispositivos permanentes UE-OTAN, en particular Berlín Plus, refuerzan la capacidad operativa de la UE y proveen el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis. Todo esto refleja nuestra determinación común de asumir los retos que plantea el nuevo siglo»³³.

Entre 2002, Berlín Plus, y 2016 los avances en las relaciones OTAN-UE pueden calificarse de magros. En el contexto internacional, en 2001 se abre un paréntesis que, probablemente aún permanece abierto. Los atentados del 11 de septiembre provocan la reacción de la OTAN, que por primera vez en su historia ve invocado su Artículo 5 por los Estados Unidos, dando inicio a una década larga de operaciones en Afganistán. El siguiente factor que condiciona este parón es la Guerra de Irak y la profunda grieta que provocó entre los aliados y los socios miembros de ambas organizaciones. La divergencia que supuso la intervención de la coalición liderada por EE. UU., en Irak aún no se ha cerrado. El 2011, la intervención franco-británica en Libia, en auxilio de la cual tuvo que acudir Estados Unidos, reproduciría las disensiones tanto en el seno de la UE como de la OTAN. La situación real parecía desmentir las bases sobre las que se apoya la relación OTAN-UE: ni intereses ni valores compartidos aparecían por ningún lado.

La coexistencia de dos «especies» distintas, que compiten por recursos, y que se solapan pero no coinciden en la escala trófica en un mismo ecosistema siempre es conflictiva. Pero como siempre ha ocurrido desde 1945, la solución vino desde fuera. Tres factores han permitido «cerrar filas»: la crisis financiera de 2007; la inestabilidad en el Norte de África, Sahel y Oriente Medio (Libia, Mali, Siria, Yemen) y la crisis de Ucrania de 2014, han supuesto sucesivos catalizadores para corregir una divergencia cada vez más evidente (y que por cierto, la elección de Donald Trump como Presidente de los Estados Unidos no ha ayudado a superar).

En julio de 2016 se retomó con fuerza la senda de la colaboración. En Varsovia las dos organizaciones acordaron reforzar su cooperación en siete áreas de interés, a la luz de los denominados «retos comunes en el este y en el sur»³⁴: la lucha contra las amenazas híbridas; la cooperación operativa, incluso en el mar y con respecto a la migración; la ciberseguridad y la ciberdefensa; las capacidades de defensa; la industria de la defensa y la investigación sobre defensa; los ejercicios; la asistencia a los socios del Este y del

33 Estrategia Europea de Seguridad, 2003, página 13. http://www.centredelas.org/images/stories/adjunts/497_eeurop_seguridad_2003.pdf.

34 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm.

Sur en sus esfuerzos de ampliación de capacidades. Como continuación, los Consejos de la Unión Europea y de la OTAN, en diciembre de 2016, acordaron cuarenta y dos medidas dentro de estas siete áreas. En diciembre de 2017, estas medidas se ampliaron hasta setenta y cuatro. La Unión Europea define este nuevo paso como «una nueva era de interacción», mientras que la OTAN lo califica de «cooperación reforzada». Este acuerdo, y el grado de cumplimiento de estas medidas son objeto de un informe semestral que describe su progreso.

El (pen) último episodio, hasta la fecha, de este proceso de colaboración lo constituye la firma de un acuerdo entre la UE y la OTAN el pasado 10 de diciembre de 2018 para la promoción de la buena gobernanza en el sector de seguridad y defensa³⁵.

Conclusiones: el impacto del *Brexit*

Esta pieza comienza con la palabra «incertidumbre», así que sería imprudente hacer una valoración «profética» sobre el futuro de las relaciones ente la OTAN y la UE tras el *Brexit*. Sin embargo es evidente que los rumbos que han tomado estas dos organizaciones solo tiene tres opciones: converger, seguir en paralelo, o en su caso divergir. Y lo más probable es que hagan las tres cosas, eso sí, a distintos niveles.

En el plano formal la voluntad política de estrechar lazos, incrementar la cooperación, y mostrar en lo posible una cohesión cada vez más necesaria está presente tanto en la Comisión, como en el Consejo, como en el Cuartel General de la OTAN. Podríamos acudir a los textos, como por ejemplo las declaraciones de la OTAN y de la UE tras la firma de los documentos conjuntos de Varsovia y de Bruselas³⁶, para tratar de demostrar lo evidente; pero es suficiente con mencionar como argumento fundamental al instinto de supervivencia.

Como además espacios comunes donde buscar puntos de encuentro no van a faltar (ciberseguridad, seguridad marítima, innovación tecnológica, inmigración irregular, inteligencia artificial, espacio, infraestructuras, etc., etc.), es muy previsible que en este plano formal el *Brexit* genere un efecto de «cierre de filas» al que el Reino Unido, desde la OTAN, no podrá ni probablemente querrá negarse.

En el plano geopolítico -esto es, el plano en el que se juegan sobre todo los intereses nacionales- las cosas cambian. Fieles a su vocación confesada de considerar a la UE

35 https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_161489.htm.

36 Disponibles en <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/28286/eu-nato-cooperation-factsheet> en y en https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_156759.htm.

un instrumento y no un fin en sí misma, el Reino Unido ha influido en el contexto internacional apalancándose en Bruselas, y este fenómeno es muy importante porque a partir de ahora esa palanca dejará de existir para Londres.

El *Brexit* constituye una ruptura, y como todas las rupturas radicaliza las posiciones. El Reino Unido, de acuerdo a la narrativa de su propios responsables, parece haberse despojado de un corsé que le impedía desarrollarse con la autonomía que -parece ser- se merece una potencia global, un P5, una potencia nuclear, la quinta economía mundial. El Reino Unido vuelve de manera oficial a un esquema del que nunca se liberó psicológicamente: el juego de suma cero. Si durante la Guerra Fría lo aplicó a la URSS y al Pacto de Varsovia -respecto a la OTAN-, ahora tiene que aplicarlo al resto del mundo, incluyendo la UE. Este esquema tiene la ventaja de simplificar mucho las cosas, pero tiene el inconveniente de que necesita un adversario. Y este es un gran punto de fricción con la UE, porque el adversario que el Reino Unido (y la OTAN) han elegido quizá no sea el mejor de todos, si se tiene en cuenta el otro componente de este *ménage-à-trois* geopolítico, la UE. Probablemente, no hay nada que divida más a la OTAN y la UE que Rusia. Internamente, y entre ellas. Las sensibilidades respecto al Oso difieren con la geografía y con la historia. El *Brexit* no presagia nada bueno en relación con esta tensión permanente que Rusia, por cierto, no pierde la oportunidad de explotar.

Probablemente el *Brexit*, la OTAN, la UE, y sus sanciones, han colocado a Rusia en el mejor sitio en el que quisiera estar: el de cuña en la cohesión de socios y aliados. Tras el *Brexit* las tensiones se extremarán: en una esquina del ring, el interés británico (permanece la duda de hasta qué punto el Reino Unido actúa *per sé*, o es simplemente el ariete de Estados Unidos a través de Bruselas) respaldado por los intereses nacionales evidentes e históricamente justificados de los aliados bálticos y Polonia, de revivir el esquema de Guerra Fría. Se unirán muy probablemente a este grupo «los amigos del Reino Unido» (Países Bajos, Dinamarca, ...). En la otra esquina del ring, la decisión alemana de desnuclearizar su suministro energético (2011, en un plazo de 10 años) y la consiguiente dependencia de los combustibles fósiles (petróleo y sobre todo gas) provenientes de Rusia, así como la necesidad alemana – y no sólo alemana- de acceder al mercado ruso para colocar sus exportaciones (ciento veinte millones de habitantes), de las que en buena medida depende la estabilidad de la zona euro. En su conjunto, la cifra de intercambios UE-Rusia ascendía en 2012, antes de las sanciones de 2014, a la nada despreciable suma de 267.000 millones de dólares anuales³⁷.

A nadie se le escapa que la beligerancia británica – de nuevo respaldada por una serie de países fronterizos con Rusia- ha influido en gran medida en la postura de la UE hacia Rusia. El gran muñidor en Bruselas del paquete de sanciones actualmente

37 Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140319_rusia_ucrania_crimea_sanciones_nc, consultado el 28 de abril de 2019.

en vigor ha sido el Reino Unido. Es muy difícil que esta influencia se mantenga, por no decir imposible. El *Brexit* es pues una mala noticia para los vecinos de Rusia, legítimamente preocupados a la vista de la historia.

Si, como parece probable, la influencia del Reino Unido en la política de sanciones de la UE hacia Rusia disminuye, es también probable que la red de intereses económicos o geopolíticos que muchos países de la UE comparten con Moscú se vaya tupiendo y la tensión entre Moscú y la UE se mate. Si esta hipótesis se confirma, - y la elección del nuevo Presidente de Ucrania, Volodimir Zelenski, un judío del Este rusófono al que ha votado el 72% de la población, en el Este y en el Oeste del país- constituye un paso en esta dirección- , no sería sorprendente que el Reino Unido utilizase a la OTAN como plataforma de compensación, de manera que se ejerciese más presión hacia el Este por parte de la Alianza. Este fenómeno dibujaría un escenario de divergencia real en política exterior entre la UE y la OTAN. No está claro que esta divergencia se traduzca en modificaciones sustanciales en el marco formal de cooperación actual en materia de defensa, en las que, para evitar fricciones, la solución más razonable pasaría por una arquitectura de división de tareas, más que de reparto geográfico.

Otro efecto del *Brexit* sobre las relaciones entre la OTAN y la UE, y en el seno de ambas organizaciones, es la posible reaparición de las tensiones hasta ahora neutralizadas, pero siempre latentes, en el corazón de Europa. Como describe lúcidamente el periodista británico Ciaran McGrath, en el Daily Express, el pasado 5 de abril de 2019,³⁸ las tensiones entre partidarios de retener la influencia del Reino Unido en la UE en la mayor medida posible están empeñados en una guerra contra aquellos que ven en la salida del Reino Unido, en la mayor medida posible, una oportunidad para sus ambiciones. De un lado Polonia y el grupo de afines al Reino Unido, con el polaco Donald Tusk a la cabeza; y enfrente, Francia con el negociador jefe Michel Barnier (francés, a la sazón) al timón. Contaría, en esta más que posible interpretación de los hechos con el apoyo de Jean Claude Juncker, quien le debe el puesto a Angela Merkel. Independientemente de que la lógica apoye esta lectura, lo que es evidente es que el *Brexit* ha descascarillado el barniz de posmodernidad que pacientemente, en una tarea propia de Sísifo, extienden sin pausa capa sobre capa las instituciones europeas y los gobiernos más europeístas para cubrir la realidad geopolítica de las relaciones en Europa. Está por ver si las recientes elecciones al parlamento Europeo (26 de mayo de 2019), y la renovaciones en la Comisión y en el Consejo confirman esta tendencia.

En este mismo sentido, el *Brexit*, junto con las políticas de la administración Trump, amenaza con reabrir la «cuestión alemana», como propone Robert Kagan en su artículo «The New German question»³⁹. Europa ha mantenido un equilibrio

38 Disponible en <https://www.express.co.uk/news/world/1110237/Brexit-news-france-news-michel-barnier-theresa-may-david-cameron-second-referendum>, Consultado el 25 de abril de 2019.

39 KAGAN, Robert. «The New German Question. What Happens When Europe Comes Apart»,

interno desde el final de la Segunda Guerra Mundial gracias al auto asumido papel de Alemania de potencia económica sin ambiciones geopolíticas, lo que en opinión de Kagan no deja de ser una anormalidad. Una OTAN en la que los Estados Unidos y el Reino Unido marquen rumbo y ritmo (de colisión con Rusia); y una UE que se olvide de que por debajo del «barniz» es necesaria una estructura en equilibrio que alimente el confort psicológico de Alemania en dicha anormalidad, pueden poner a Berlín en la tesitura, quizá no deseada, de recuperar un peso político que internamente se resiste a ganar. La salida del Reino Unido de la UE deja sola a Francia en este fatigoso trabajo de contrapeso. Francia, consciente de ello, ha apostado por una diarquía (que por cuestiones de tamaño convierte a voluntad en tetarquía) en la que el eje París-Berlín hace de motor de una UE en materia de defensa y seguridad. De momento los intereses franceses y alemanes van coincidiendo en lo fundamental, pero esta situación se revisa con cada cita electoral. Si en la OTAN y en la UE los países tractores no son los mismos ni comparten intereses, es muy difícil que los rumbos de ambas organizaciones converjan.

Si al final se opta por un *Brexit* blando, en el que el Reino Unido permanezca en la unión aduanera y se mantenga el libre intercambio de personas, bienes y servicios (*Brexit* no sería *Brexit*, en este caso), todo lo anterior se matizaría, pero es difícil que el escenario general fuera muy diferente. Un Reino Unido convertido en una mezcla de Noruega y Suiza, seguiría sin estar presente en los procesos de toma de decisión en Bruselas, de manera que se cumpliría la profecía de Cameron cuando describió, en su campaña por el «remain», a los británicos como esos niños con las narices pegadas al escaparate de la pastelería pero sin poder entrar en ella.

En resumen, es muy probable que en cualquiera de los varios formatos que se están barajando, el *Brexit* produzca unos efectos de convergencia formal y divergencia geopolítica entre la OTAN y la UE. En este escenario, que no es positivo para nuestra seguridad, - y que todos los actores internacionales sabrán leer desde el primer minuto, y explotarán en favor de sus respectivos intereses nacionales- , España se verá obligada, aún más, a transitar por el delgado alambre del equilibrio que ha venido caracterizando nuestra política en las últimas décadas.

Capítulo 2

El *Brexit* y su impacto en la seguridad y defensa europea

José Luis Pontijas Calderón

Resumen

El *Brexit* supondrá un desafío en los campos de seguridad y defensa. La intención tanto de Reino Unido como de la Unión Europea es tener una relación profunda y especial, que habrá que basar en nuevos acuerdos de cooperación que habrá que definir, preservando la independencia de ambos actores. Los acuerdos establecidos por los socios que no pertenecen a la Unión pueden proporcionar ejemplos que Londres pudiera elegir para su marco de cooperación con Bruselas. Pero todo ello depende del clima de entendimiento mutuo en el que se desarrollen las negociaciones del *Brexit*, que pudieran afectar negativamente.

Palabras clave

Brexit, Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD, Unión Europea, Bruselas, Reino Unido, Londres, Estados Unidos, Washington, Noruega, Canadá, Ucrania, países nórdicos, NORDEFECO.

Brexit and its impact on the EU Security and Defence

Abstract

The Brexit will be a challenge in the fields of security and defense. The intention of both the United Kingdom and the European Union is to have a deep and special relationship, which will have to be based on new cooperation agreements that will have to be defined, preserving the independence of both actors. Agreements established by non-EU partners can provide examples that London could choose for its cooperation framework with Brussels. But all this depends on the climate of mutual understanding in which the Brexit negotiations take place, which could negatively affect it.

Keywords

Brexit, Common Security and Defence Policy, CSDP, European Union, Brussels, United Kingdom, London, United States, Washington, Norway, Canada, Ukraine, Nordic Countries, NORDEFECO.

Introducción

La participación del Reino Unido en los campos de la seguridad y la defensa de la Unión Europea (UE) se ha ido extendiendo y profundizando a lo largo de las últimas décadas, desde que la Unión se dotó de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). No cabe duda de que el *Brexit* tendrá efectos negativos sobre dicha participación, que requerirá que ambas partes alcancen nuevos acuerdos para salvar la brecha que creará la salida británica. Es pues el objetivo de este estudio, focalizar la atención sobre los citados efectos negativos, añadiendo además posibles soluciones a través del análisis de los marcos de cooperación que Bruselas ha establecido con otros estados. A dichos acuerdos añadiremos los que en los campos de la seguridad y la defensa han establecido los países nórdicos entre sí, ya que proporcionan un ejemplo de cooperación flexible que pudiera servir como referencia.

De los veintiocho párrafos de los consta la carta que el 29 de marzo de 2017 por la que la Primera Ministra británica, Teresa May, comunicaba oficialmente al Consejo de la Unión Europea (UE) la decisión del Gobierno británico de abandonar la Unión, tan solo en uno, el veintidós, se hace una breve referencia a posibles acuerdos de partenariado en «*la lucha contra el terrorismo y el crimen internacional, así como en seguridad, defensa y política exterior*»¹. Muchos analistas coinciden en resaltar que los intereses comunes facilitarán el desarrollo de acuerdos de cooperación entre ambos actores, pero en la práctica esto puede ser bastante más complicado de lo que la declaración de intenciones pudiera dar a entender.

La UE es una institución con un extenso y profundo entramado legislativo y normativo, en su mayor parte diseñado para favorecer los intereses de los Estados Miembro (EM) y no los de terceros países, aunque estos últimos se vean beneficiados por su relación con la Unión. Además, en la guía para la negociación emitida por el Consejo un mes después del envío de la citada carta, uno de los principios fundamentales expresamente mencionados es preservar la autonomía de la UE en la toma de decisiones. Por otro lado, no podemos olvidar que el eslogan que probablemente más influyó entre la población británica que votó a favor del *Brexit* fue «*¡Recuperar el control!*». Así pues, aunque en general los intereses del Reino Unido coincidan con los de la UE y ambos se vean beneficiados por ello, Londres y Bruselas desean preservar a toda costa su autonomía decisoria.

Estas dos posiciones de partida, no están propiciando un escenario fácil para la negociación, a lo que se añade los enormes intereses económicos en juego. Además, el factor tiempo introduce presión añadida a la situación, ya que, el Reino Unido

¹ Documento disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/21763/29-euco-art50-guidelinesen.pdf>.

debe abandonar la Unión formalmente, tras la finalización del periodo transitorio, en diciembre de 2020 (a fecha de la redacción de este estudio).

¿Una oportunidad para impulsar la política común de seguridad y defensa?

Un amplio número de analistas consideran el *Brexit* como una oportunidad para progresar en la defensa europea, dado el tradicional freno que ha supuesto en dicho campo la administración londinense. De hecho, tras el anuncio del *Brexit*, la defensa ha emergido como un tema central que parece querer relanzar la relevancia y vitalidad del proyecto europeo²: la semana 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 ambicioso discurso en el que detallaba un ambicioso plan para avanzar en la integración europea³; el 13 de noviembre la Canciller alemana, Angela Merkel, propuso ante el Parlamento Europeo la necesidad de impulsar un ejército europeo y la posibilidad de crear un Consejo de Seguridad Europeo, discurso al que se sumó poco después el presidente francés.

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 Política Común de Seguridad y Defensa -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.

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

2 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-abidjan/>.

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

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 Militar de la Unión Europea, se encarga de las misiones militares no-ejecutivas y está aumentando su capacidad para hacerse cargo de operaciones militares ejecutivas también. Estará compuesto por sesenta efectivos, más otros noventa y cuatro más que se incorporarían como aumento cuando así se precise tras su activación. 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 Célula de Coordinación y Apoyo Conjunta (JSCC de sus siglas en inglés, *Joint Support Coord. Cell*) 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 conjuntos. Todo ello enmarcado en el Plan de Acción Europeo de Defensa⁴. En definitiva, un conjunto de iniciativas y estructuras, acompañadas de un paquete de incentivación económica, que desean impulsar la PCSD.

Pero hay que tener en cuenta que no toda la culpa de la falta de progreso en la PCSD puede ser atribuida a el Reino Unido, ya que también ha influido la falta de voluntad política de los Estados miembro de la Unión. En primer lugar, entre «Los 27» (sin contar con el Reino Unido) hay una gran diferencia respecto a la voluntad de emplear el instrumento militar, con países muy reticentes a ello (como Suecia o Austria), 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, aunque distantes, 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 (como por ejemplo, batallones de infantería), existen nichos de capacidades no cubiertos por ninguno (transporte estratégico). Todos estos problemas no se van a desvanecer sin más, tras la salida británica.

4 Alfredo Vazquez Ramos «¿El retorno de Europa?», http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEO109-2017_Retorno_Europa_A.VazquezRamos.pdf.

El posible impacto del *Brexit* en el campo de la defensa

Como hemos dicho, se precisarán nuevos marcos de negociación entre ambas partes y el grado satisfactorio o no, de los resultados dependerá de la efectividad de las estrategias negociadoras empleadas, pero también de factores exógenos (como eventos inesperados o coyunturas políticas nacionales) fuera del control de los 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 la mayor parte de soberanía, y que dentro del ámbito de la Unión, la han encaminado fundamentalmente a través de 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, Consejo de Europa) e internacionales (ONU), intentando permanecer 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 el Reino Unido puede y debe seguir contribuyendo a la PCSD⁵. De hecho, en la carta que iniciaba el *Brexit* que su PM dirigió a Donald Tusk (presidente del Consejo Europeo) en su primer párrafo decía textualmente «*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 seguridad⁶.

Evidentemente, la retirada del Reino Unido 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 Europa⁷ (después de Rusia) y tiene capacidad nuclear militar, lo que la convierte en la mayor potencia militar europea occidental, además de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.

Pero la contribución neta del Reino Unido a las misiones y operaciones de la Unión ha sido bastante escasa, simbólica podríamos decir, aportando un número muy reducido

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

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

7 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.

de personal y medios. En comparación, la participación de España es tradicionalmente muy superior en número y proporción, con unos quinientos efectivos humanos de media, mientras que la británica ha sido de unos ciento cincuenta⁸, de los cuales gran parte estaban situados en el Cuartel General de Operaciones (OHQ), que situado en Northwood (Inglaterra) y financiado por la UE, lideraba la operación Atalanta contra la piratería en las costas de Somalia. En dicha operación, Reino Unido no ha aportado nunca ningún navío, detentando sin embargo el puesto de Comandante de la operación, quien informaba directamente al Comité Político y de Seguridad de la Unión. Máxima visibilidad con una participación y un coste mínimos.

Por otro lado, hay que reconocer que la participación británica en la iniciativa de 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 impulse la PCSD, 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», mientras 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.

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 renunciar a su poder de influencia sobre la política de seguridad que aplica Bruselas.

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 el Reino Unido (París es con mucho quien ha establecido mayores relaciones bilaterales con Londres, a través de los tratados de *Lancaster House*), su

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

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. Así, el *Brexit* además de un desafío, representaría también una oportunidad para Francia.

El vacío que dejará Londres se hará sentir en las instituciones europeas (empezando por la Agencia de Defensa Europea, la EDA de sus siglas en inglés), donde Londres siempre ha sido un defensor de un enfoque industrial abierto y competitivo, frente al punto de vista francés, más cerrado y proteccionista) donde su contrapeso desaparecerá, dejando un espacio que debe ser ocupado por 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 neutralice las pérdidas de la ausencia británica.

El posible impacto sobre 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 en el campo de la seguridad son patentes, inmediatos, están en aumento, y su posible 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.

En el campo puramente policial (fundamental en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, entre otros áreas), la pérdida de la contribución británica a EUROPOL (cuyo director ha sido británico desde 2009) le impedirá acceder las bases de datos de seguridad, amén de no poder liderar operaciones. El Reino Unido 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 perseguir delincuentes, criminales y terroristas a través de las fronteras de la Unión.

En el caso concreto de la lucha contra el terrorismo, la intensa coordinación en dicho campo ha llevado al establecimiento del Grupo de Contra-Terrorismo (CTG, por sus siglas en inglés), en el que participan treinta servicios de inteligencia y seguridad europeos. El CTG comparte una base de datos de sospechosos y una plataforma de investigación, con base en Holanda. La inteligencia británica es uno de los mayores contribuyentes a esta iniciativa y una de las pocas que posee capacidad de llevar a cabo operaciones contra-terroristas globalmente, en vez de tener que esperar a que los terroristas aparezcan en su territorio, lo que aporta un enorme valor añadido. Por el contrario, la mayoría de los servicios de inteligencia europeos tienen una limitada capacidad de actuación en dicha forma, o ninguna en absoluto. Así mismo, el Reino Unido no podrá tener acceso al «Sistema de Información Schengen II» (SIS II), así como a la «Lista Nominal de Pasajeros de la UE» (PNR, de sus siglas en inglés *EU Passenger Name Record*). El primero facilita la identificación y seguimiento de sospechosos de terrorismo que viajen por el área Schengen, mientras que la segunda, cuyo establecimiento debe mucho al impulso británico, permite a los estados participantes identificar terroristas y delincuentes antes de que se desplacen, incluso cuando utilizan diversos alias.

El Reino Unido también contribuye de manera significativa al Centro de Inteligencia y Situación de la UE (EU SITCEN, por sus siglas en inglés), que proporciona información y asesoramiento al Servicio Exterior de la Unión Europea, incluido el Estado Mayor Militar de la UE, y a EUROPOL, por lo que dicho organismo también sufrirá las consecuencias negativas del *Brexit*.

Es evidente, que la salida británica de todos estos sistemas, organismos e iniciativas tendrá efectos negativos sobre la seguridad británica, pero también sobre la europea en general.

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

También podría haber un impacto negativo en términos medioambientales, ya que el *Brexit* podría provocar una rebaja progresiva 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 de todos.

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, preocupación tradicional de Francia, Italia y 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 el Reino Unido. La salida británica

podría fortalecer la corriente de aquellos que prefieren «relajar» el citado régimen por razones políticas y/o económicas (Alemania, Hungría, Grecia, ...). Así pues, como hemos podido comprobar, a diferencia del campo de la defensa, el impacto en el amplio campo de la seguridad puede resultar muy negativo para ambas partes. Dada la importancia de lo que está en juego, debería sentirse una urgente necesidad para poner en marcha acuerdos de cooperación en este ámbito entre Londres y Bruselas para evitar que se cree un vacío en el que las organizaciones criminales y/o terroristas puedan maniobrar con mayor facilidad.

Posibles acuerdos de cooperación entre Londres y Bruselas

Ante las situaciones descritas anteriormente, el *Brexit* ha espolcado el inicio de los debates sobre las posibles formas de cooperación entre ambos actores. 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, donde participaría 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 y en el que tanto el Reino Unido como la UE salieran beneficiadas. 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» que facilite su participación en operaciones y misiones de la Unión, militares y/o civiles. 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 cuando los intereses vitales de una parte sean amenazados, los intereses vitales de la otra parte se sentirán amenazados también, podrían aplicarse fácilmente a la UE⁹. Así lo asume Theresa May en su carta a Donald Tusk, anunciando la retirada británica de la Unión¹⁰.

Pero las citadas posibilidades, si bien podrían proporcionar soluciones temporales mientras el paisaje pos-*Brexit* se despeja, no cumplirían con las expectativas de Londres y Bruselas. Ambos actores desean tener una relación de cooperación profunda y especial, que vaya más allá de meros acuerdos circunstanciales, que si bien estarían dotados de la flexibilidad necesaria que permitiera fácil acomodo a ambas partes, enmarquen soluciones a los graves problemas creados por el *Brexit*.

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

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

Trataremos a continuación de analizar posibles opciones de cooperación, examinando para ello algunos de los acuerdos que la UE ha establecido con terceros países, así como los que han establecido los países nórdicos entre sí, que proporcionan ejemplos de cooperación flexible en seguridad y defensa. El conjunto de todos estos acuerdos pudiera enmarcar las posibles opciones que se ofrecen para garantizar la necesaria (se podría decir que imprescindible) cooperación en los citados campos entre Londres y Bruselas.

Ejemplos de acuerdos de cooperación de la UE con terceros países

Como es sabido, la PCSD es el marco en el que se conciben, planean y desarrollan las operaciones civiles y militares, en apoyo del más amplio marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Ambos marcos están amparados por el Título V del Tratado de Lisboa (también conocido como el Tratado de la Unión Europea, de 2009). Si bien las decisiones relativas a la PCSD son tomadas por unanimidad en el Consejo, las mismas solo afectan a la acción exterior de la Unión y además se basan cuasi totalmente en acuerdos intergubernamentales, en los que el papel de Bruselas se reduce a proporcionar cobertura institucional y financiar una parte mínima de los gastos de las operaciones militares (reducida a los gastos comunes, mediante el mecanismo Athena), que recaen en su mayor parte sobre los estados que deciden participar en dichas operaciones. Así, son las naciones quienes deben arrostrar la inmensa mayoría del desgaste económico, político y militar por su participación voluntaria en las misiones militares de la UE que sin embargo, redundan en beneficio de todos.

Hasta ahora, prácticamente en todas las operaciones y misiones lanzadas en el marco de la PCSD, han participado estados no-miembro de la Unión, contribuciones reguladas a través del denominado Acuerdo Marco de Participación (FPA, por sus siglas en inglés Framework Participation Agreements). Estos acuerdos, pueden ser firmados por parte de la nación no-miembro para una misión en particular o para que cubran su participación en cualquiera que se desencadene.

Así mismo, la iniciativa de Grupos de Combate también incluye la participación de países no-miembros de la UE, mediante acuerdos ad-hoc con la nación líder de cada agrupación.

El principio fundamental para la participación de terceros países, es que la misma no puede afectar la autonomía de decisión de la Unión. Esto supone que no pueden participar en el planeamiento de las operaciones/misiones, ni en el proceso de generación de fuerzas. Una vez completado el planeamiento, es cuando el Consejo decide si invita o no, a participar a terceros países, los cuales ofrecen personal y capacidades para rellenar los huecos que los EM no han completado durante la generación de fuerzas.

Cuando un tercer país participa en una misión/operación de la Unión, la única forma de supervisión que tiene sobre la misma es a través del Comité de Contribuidores, donde se les informa de su evolución. Así pues, los terceros países no proporcionan cuarteles generales ni ocupan posiciones de alto nivel en la estructura táctica de la PCSD.

Además, en el más amplio marco de asuntos de política exterior la UE coopera con un gran número de países y organizaciones internacionales, de los cuales, algunos están más cercanos que otros a los puntos de vista y valores de la Unión. El grado de institucionalización de las relaciones varía grandemente, lo que proporciona un amplio escaparate de productos, entre los cuales Londres podría elegir a la hora de definir su relación con Bruselas. Especialmente relevantes resultan los casos de los países que son miembros de la OTAN (Noruega, EE. UU., y Canadá), pero también vamos a analizar el caso de Ucrania, por ser el más completo, amplio y ambicioso de todos. Los analizaremos en orden creciente a su compromiso institucional.

Noruega

La relación establecida con Noruega en política exterior es el ejemplo de menor grado de institucionalización. De hecho, Noruega no ha formalizado acuerdos con la UE en el citado campo, aunque la página web del gobierno noruego presume de disfrutar una cooperación cercana y constructiva, basada fundamentalmente en el Acuerdo de área Económica Europea de 1994 (EEA, de sus siglas en inglés European Economic Area Agreement), del que forman parte también Islandia y Liechtenstein). Dicho acuerdo, supervisado por un Consejo, lleva anexo una declaración en la que ambos lados acuerdan reforzar el diálogo a nivel político sobre política exterior.

En el citado Consejo tienen lugar intercambios de puntos de vista informales a nivel ministerial y con periodicidad anual, preparados con antelación por reuniones a nivel directores de política. Los países EEA se reúnen también colectivamente con una serie de grupos de trabajo pertenecientes a la estructura europea de la PESC, donde Noruega juega un papel de interlocutor principal con Bruselas, dada la superioridad de recursos con respecto a los otros dos miembros.

Además, Noruega complementa estas reuniones multilaterales con un intenso programa de reuniones bilaterales con la Unión en Bruselas. Cada seis meses se reúne con la Alta Representante de la Unión para la PESC, así como a diferentes niveles y con mucha mayor frecuencia en reuniones formales e informales, con representantes del Servicio Exterior de la Unión Europea (organismo al que envía regularmente expertos para trabajar en él, por periodos de tres o cuatro años). Así mismo, y dado que Noruega desarrolla un amplio programa como negociadora e intermediaria en conflictos, es invitada periódicamente al Comité Político y de Seguridad de la Unión (PSC, de sus siglas en inglés *Political and Security Committee*).

Noruega es uno de los donantes de ayuda más destacados de la escena internacional, ayuda que coordina con la que la UE lleva a cabo en sus programas dedicados a este campo. Para ello, ambos actores confeccionan un programa conjunto y mantienen un constante flujo de consultas e intercambio de información. Además, Noruega detenta el secretariado del Comité de Enlace de donantes, del que forman parte EE. UU., y la UE.

Estados Unidos

En el caso estadounidense, se ha desarrollado una elaborada estructura de reuniones regulares y foros de discusión, tanto a nivel formal como informal, desde alto nivel, hasta grupos de trabajo. Esta relación tan cercana, está además respaldada por los numerosos y estrechos lazos bilaterales existentes entre EE. UU., y los EM europeos. La cooperación formal comenzó con la Declaración Transatlántica de 1990, que fue sustituida en 1995 por la Nueva Agenda Transatlántica¹¹. Esta, abarca un amplio abanico de asuntos en los ámbitos de la política exterior, el apoyo a la democracia en el mundo, los derechos humanos, imperio de la ley y libertades individuales, la salvaguarda de la paz y la seguridad internacional, la ayuda al desarrollo de terceros países, así como lazos comunes en comercio y economía. Todo ello viene detallado en las 150 acciones contempladas en el denominado Plan de Acción Común¹².

La Nueva Agenda contempla un ambicioso y exigente programa de consultas semestrales entre el presidente norteamericano y los presidentes de la Comisión y del Consejo de la UE, de consultas semestrales entre los ministros de asuntos exteriores de la Unión y el Secretario de Estado norteamericano, de consultas *ad-hoc* entre el Secretario de Estado norteamericano y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Presidencia de la troika comunitaria¹³, de consultas semestrales a nivel ministerial entre la Comisión y el Gobierno norteamericano, y sesiones informativas a Washington por parte de la Presidencia en turno de la Unión, después de cada reunión ministerial europea sobre política exterior.

Resulta curioso que, a pesar de lo exigente de la Agenda, esta no fuera acompañada de la creación de un amplio entramado institucional, ya que, tan sólo se creó el denominado «Grupo Consultivo de Alto Nivel» encargado de la coordinación de la ayuda al desarrollo y la asistencia humanitaria. En cambio, se han acabado creando más de 20 grupos de trabajo que se reúnen con periodicidad semestral, durante cada

¹¹ Disponible en http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124321/new_transatlantic_agenda_en.pdf.

¹² Disponible en http://eeas.europa.eu/archives/docs/us/docs/joint_eu_us_action_plan_95_en.pdf.

¹³ La troika comunitaria está formada por la Presidencia del Consejo del país en turno, la anterior y la siguiente, así como de la Comisión.

presidencia de la Unión, además de videoconferencias regulares entre el Servicio de Acción Exterior de la UE (EEAS, por sus siglas en inglés) la Comisión y el Departamento de Estado norteamericano de exteriores.

A pesar de todo, se ha detectado cierta falta de coherencia en la intensa y cercana relación entre Bruselas y Washington, ya que, ocurre con frecuencia que asuntos de mucho calado se acaban discutiendo de manera informal fuera de los citados marcos formales de relación. Así, en 2005 la Comisión consideró necesario desarrollar un acuerdo marco de cooperación más exigente y que cubriera todos los aspectos de la relación transatlántica, que al final desembocó en el Partenariado de Inversión y Comercio Transatlántico (TTIP, de sus siglas en inglés *Transatlantic Trade and Investment Partnership*) que reduce su ámbito a asuntos económicos y de comercio.

A parte, se han negociado otros acuerdos de obligado cumplimiento legal por ambas partes, relativos a la protección de datos y al acceso a información relevante sobre financiación de terrorismo.

Así pues, la política exterior permanece en un marco establecido por reuniones formales, pero cuyos acuerdos no son de obligado cumplimiento, con la sola excepción del alcanzado sobre información clasificada, en funcionamiento desde 2007.

Canadá

Aunque la UE y Canadá han cooperado en asuntos de política exterior durante muchos años, una gran parte se realiza de manera informal a través de reuniones en los márgenes de mítines internacionales o en el seno de organizaciones internacionales o regionales. La cooperación formal comenzó en 1990 con la «Declaración sobre relaciones transatlánticas», acordada entre dicho país y, la entonces, Comunidad Europea. En ella se establecen también una amplia gama de ámbitos de cooperación: apoyo a la democracia, imperio de la ley y derechos humanos, seguridad internacional, fortalecimiento del comercio internacional, ayuda al desarrollo, lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y de armas, protección del medio ambiente y gestión de la emigración a gran escala.

Para impulsar este amplio marco de cooperación se establecieron los siguientes acuerdos institucionales: reuniones regulares entre el Primer ministro canadiense y los presidentes de la Comisión y del Consejo Europeo; reuniones semestrales entre el Ministro de Exteriores canadiense, su homólogo del EM que ostenta la Presidencia rotatoria de la Unión y la Comisión; consultas anuales entre el Gobierno de Canadá y la Comisión; y reuniones de información que la Presidencia en turno ofrece a los representantes canadienses después de cada Consejo de Ministros de Exteriores de la Unión. A parte de los citados canales institucionales, con el tiempo, el número y la temática de los contactos ha ido aumentando hasta englobar un total de cerca de veinte grupos de trabajo sobre PESC, que analizan conjuntamente asuntos de

orden regional o temáticos y que se reúnen con una periodicidad semestral, con cada Presidencia rotatoria. Estos contactos se fueron haciendo tan frecuentes y su temática tan amplia, que en 2004 se estableció el «Grupo de Trabajo UE- Canadá», encargado de preparar las decisiones a tomar en las cumbres y reuniones ministeriales, y asegurar su implementación.

Todo este proceso culminó con la firma en 2016 del «Acuerdo de Partenariado Estratégico» (SPA, de sus siglas en inglés *Strategic Partnership Agreement*), que está todavía a la espera de ratificación por los parlamentos de los estados de la Unión¹⁴. El SPA es un ambicioso tratado internacional con todas las connotaciones de obligatoriedad legal que ello conlleva, englobando cooperación en política exterior e interior, tales como: paz, seguridad internacional y multilateralismo eficaz; economía y desarrollo sostenido; justicia, libertad y seguridad; derechos humanos, democracia y libertades fundamentales; diálogo político entre ambos actores y mecanismos de consulta. Está gobernado por dos organismos: el Comité Ministerial Conjunto (órgano de alto nivel compuesto por el Ministro de Exteriores canadiense y la Alta Representante de la Unión) y el Comité de Cooperación Conjunto (órgano de trabajo encargado de recomendar las áreas prioritarias de cooperación, vigilando a su vez el estado de las relaciones mutuas y la implementación del SPA). La primera reunión del SPA, tanto del órgano superior como del de trabajo, tuvo lugar en junio de 2017, manteniéndose desde entonces con periodicidad semestral. En ellas se discuten un amplio abanico de temas provenientes de los diferentes grupos de trabajo mencionados anteriormente, desde asuntos de defensa y seguridad, hasta derechos humanos, pasando por la cooperación con terceros países y abarcando zonas geográficas tales como África del Norte, Sahel y Oriente Medio.

Ucrania

El caso ucraniano ofrece el modelo más completo y exigente de cooperación, a través del denominado «Acuerdo de Asociación» (AA) firmado en 2014¹⁵ y que resulta ser el más ambicioso de todos los acuerdos firmados por Bruselas, ya que, junto a los asuntos contemplados en el acuerdo de libre comercio (también el más amplio que la Unión ha firmado), están los aspectos contemplados para garantizar una relación muy cercana entre ambos actores en política exterior.

Desde el punto de vista institucional, el AA contempla cumbres regulares, reuniones ministeriales, reuniones de los directores de política exterior, reuniones con el Comité

¹⁴ Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/13529/EU-Canada%20Strategic%20Partnership%20Agreement.

¹⁵ Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/11/ukraine-association-agreement/>.

Político y de Seguridad de la Unión (PSC), así como reuniones a nivel experto sobre asuntos transversales o regionales. Los temas se extienden por un amplio abanico de asuntos: estabilidad regional en Europa, prevención de conflictos, gestión de crisis, cooperación tecnológica militar (a través de la Agencia Europea de Defensa, la EDA), control de exportaciones de armas y no proliferación, y contraterrorismo. También se contemplan reuniones conjuntas con terceros países, así como en el seno de la ONU y otras organizaciones internacionales. El entramado institucional está regulado por el «Consejo de Asociación» (a nivel ministerial), el «Comité de Asociación», órgano de trabajo del Consejo de Asociación, asistido por varios subcomités y el Comité de Asociación Parlamentaria.

El objetivo es que la aplicación progresiva del AA vaya haciendo converger a Ucrania de manera creciente con la Unión Europea, en un gran número de asuntos. Así pues, el AA es modelo de mayor integración de los disponibles en la actualidad para países socios, permitiendo a su vez, una gran autonomía decisoria a ambas partes.

Como hemos visto, los cuatro modelos de cooperación que hemos analizado reflejan de manera creciente un entramado institucional y por lo tanto una mayor ambición cooperativa, proporcionando un amplio abanico de opciones para la futura relación que Londres pudiera intentar diseñar con Bruselas.

Pasaremos a continuación a analizar los modelos de cooperación existentes entre los países nórdicos, ya que muestran otro enfoque, que pudiera ampliar las opciones de cooperación entre ambos actores.

La cooperación en seguridad y defensa entre los países nórdicos

La larga y sólidamente institucionalizada cooperación entre los cinco estados nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia¹⁶) cubre las áreas de seguridad y defensa en diferentes formatos, pero siempre de manera informal.

El drástico cambio en el entorno de seguridad en el noreste de Europa, unido a la creciente inestabilidad e impredecibilidad de la situación geopolítica mundial, ha propiciado que dichos países (también conocidos como *Nordic Five* o N5) hayan aumentado de manera sustancial su cooperación en los campos de la seguridad y la defensa. Dicha cooperación ha venido tradicional y fundamentalmente canalizada a través de la Unión Europea (UE) y la OTAN, las dos grandes organizaciones regionales a las que las cinco naciones pertenecen de manera desigual y con diferente profundidad

¹⁶ Las instituciones que la enmarcan son el Consejo Nórdico Interparlamentario (establecido en 1952) y el Consejo de Ministros Nórdico (establecido en 1971), y el marco político está contemplado en el Tratado de Cooperación, conocido como el Tratado de Helsinki, que entró en vigor en 1962.

en el compromiso. Así, Finlandia y Suecia no pertenecen a la OTAN, Noruega e Islandia no pertenecen a la UE y Dinamarca mantiene una opción de no cooperación (*opt-out*¹⁷ en inglés) con respecto a la PCSD.

Producto del citado incremento en la cooperación ha sido la creación en 2009 de la «Cooperación Nórdica en Defensa»¹⁸ (NORDEFECO, por sus siglas en inglés), que aúna diversas formas de cooperación bajo un solo techo, y la Declaración Nórdica de Solidaridad¹⁹ de 2011, comparable a la declaración similar realizada por la UE.

Las estructuras y marcos de cooperación

El marco institucional para la cooperación nórdica está definido por dos organismos principales: el Consejo Nórdico (NC, por sus siglas en inglés Nordic Council), para la cooperación parlamentaria, y el Consejo Nórdico de Ministros (NCM, por sus siglas en inglés), para la cooperación intergubernamental. El NCM está dotado de una administración conjunta, sustentada por un presupuesto común con sede en Copenhague.

Aunque los asuntos de política exterior y de seguridad están cada vez más presentes en las agendas de ambas entidades²⁰, la cooperación en dichos ámbitos tiene lugar fuera de las mismas, siendo los ministros de Asuntos Exteriores sus responsables en el formato N5, cuyo secretario es el del país que detenta la presidencia anual rotatoria del NCM, realizando diferentes reuniones sectoriales a varios niveles.

Los ministros de Asuntos Exteriores se reúnen tres veces al año para discutir (de manera informal, como ya se ha dicho) asuntos de política exterior y de seguridad. De las tres reuniones, la segunda tiene lugar en Nueva York, junto a la Asamblea General de la ONU, lo que contribuye a coordinar posturas ante dicha organización (de hecho, dentro de la ONU los representantes nórdicos sostienen reuniones semanales, donde la coordinación es tan estrecha que algunos observadores no dudan en calificarla de «asuntos de familia», coordinando la posición común e incluso candidaturas conjuntas a puestos de relevancia). También se celebran reuniones cuando la situación así lo requiera, como ocurrió durante la crisis de refugiados, en diciembre de 2015.

17 Avalado por el Tratado de Lisboa, Dinamarca no interfiere en los asuntos de defensa europea, pero preserva la posibilidad de mantenerse al margen, sin verse forzada a responder a ninguna obligación al respecto.

18 Información disponible en: <http://www.nordefco.org/>.

19 Disponible en: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordisk-samarbeid/the_nordic_declaration_on_solidarity.pdf, consultado el 15 de noviembre de 2018.

20 En 2017 el NC publicó su «nueva estrategia internacional para los años 2018-2022» donde llama a una mayor colaboración en asuntos internacionales, defensa y seguridad.

A su vez, los directores generales de política de los ministerios de Asuntos Exteriores, también mantienen reuniones regulares, cuyo papel fundamental es preparar las reuniones de ministros y las declaraciones conjuntas. Por debajo de los directores generales existe una tupida red de oficinas y departamentos encargados de los diferentes asuntos en detalle y que mantienen un estrecho contacto con sus homólogos de las otras cuatro naciones. La cooperación y coordinación en asuntos exteriores es tan íntima que incluso se comparten embajadas en un mismo edificio (si bien como entidades separadas), como ocurre en Berlín y Rangún.

Por su parte, los ministros de Defensa y sus niveles subordinados también se reúnen en el formato N5, a veces junto a sus homólogos de Exteriores, aunque la mayor parte de la coordinación de la cooperación en defensa tiene lugar bajo el paraguas de NORDEFECO, o incluso aprovechando reuniones de la OTAN y de la UE. De hecho, el área de la cooperación en defensa es bastante independiente del área de cooperación en exteriores y seguridad.

Conviene resaltar que la cooperación en asuntos exteriores y seguridad, a pesar de gozar de reuniones regulares y acordadas, reuniéndose incluso en la sede del NCM, carece de la estructura, presupuesto y funcionariado de este último, por lo que la naturaleza de la cooperación nórdica en esta área tan amplia es informal, basada fundamentalmente en la confianza mutua, los contactos personales y la experiencia. Dicha naturaleza informal es precisamente lo que más valoran la mayoría de los participantes, ya que permite una gran flexibilidad y transparencia a la hora de intercambiar puntos de vista y plantear los diversos intereses, lo que se traduce en un elevado pragmatismo.

Se evitan así los problemas que sufre la cooperación institucionalizada en el seno del NCM, que algunos observadores califican como de excesivamente burocrática, ritualizada y lenta, lastrada por la necesidad de consenso. La contrapartida a la citada informalidad, es la falta de compromiso por parte de las naciones, demostrado por el hecho de que rara vez se consiguen posiciones oficiales comunes o incluso declaraciones conjuntas. En su lugar, la cooperación en política exterior y de seguridad se basa fundamentalmente en el intercambio de información, puntos de vista y el análisis conjunto de la evolución de situaciones sobre asuntos actuales de interés mutuo. Así, resultados como la Declaración Nórdica de Solidaridad de 2011 o la declaración conjunta para profundizar la cooperación en política exterior y de seguridad de 2014, deben verse como excepciones memorables, que han requerido un esfuerzo administrativo y un impulso político considerables.

No son estos los únicos marcos de cooperación informales establecidos, existiendo otros que incluyen países situados en el entorno regional. Posiblemente el más importante es el denominado NB8 (*Nordic Baltic Eight*), formado por los cinco países nórdicos, más los tres bálticos (Estonia, Letonia y Lituania). Dicho formato sostiene reuniones regulares a nivel primeros ministros, pero también a nivel ministros de Exteriores y otras que reúnen a los ministros de Defensa de los ocho países. Estos

últimos, se reúnen aprovechando el formato NORDEFECO, en lo que se podría denominar formato NORDEFECO-Bálticos. Las áreas cubiertas por la cooperación NB8 cubren evidentemente los asuntos exteriores y de seguridad común, pero también abarcan las áreas de transporte, energía, asuntos financieros, así como temas que atañen a los ministerios de interior en asuntos de seguridad y justicia.

Evidentemente, la cooperación NB8 en política de exterior y de seguridad tiene el mismo carácter informal que en el formato N5, si bien sus reuniones son menos frecuentes y más orientadas al área de la seguridad, donde las agendas de ambos formatos han comenzado a converger, forzados por los desarrollos geoestratégicos que se están produciendo en la zona noreste de Europa.

Otro de los formatos de cooperación existente es el denominado NB8+V4, formado por el mencionado NB8 y el Grupo Visegrado (Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa). Desde el año 2013 se vienen produciendo reuniones entre los ministros de exteriores de los doce países, focalizando su interés sobre asuntos de seguridad, concretamente, el conflicto en Ucrania, terrorismo y seguridad energética. En 2014 los ministros de Asuntos Exteriores del NB8+V4 emitieron un comunicado conjunto condenando las acciones rusas en Ucrania²¹.

Un grupo de cooperación similar al anterior es el denominado *Northern Group*, formado por las naciones del NB8, más Alemania, Holanda, Polonia y Gran Bretaña, auspiciado por Londres en 2010. Se ha diseñado como un foro informal de consulta política, centrándose en las áreas de seguridad y defensa, incluyendo la seguridad cibernética y energética, y sus actores principales son los ministros de Defensa.

Por su parte, el grupo NB8 también incorpora a Estados Unidos en el formato denominado e-PINE (de sus siglas en inglés *Enhanced Partnership in Northern Europe*). Dicho grupo, impulsado por Washington desde 2003, reúne a expertos y funcionarios de los nueve Estados para discutir asuntos relativos a seguridad y resiliencia, tales como terrorismo, tráfico de seres humanos y ciberseguridad. Cuando la reunión tiene lugar para discutir asuntos de defensa, suele denominarse De-PINE.

Tampoco podemos olvidar la cooperación nórdica en el Consejo de Europa (no confundir con el Consejo de la UE), donde los cinco países la sostienen de manera similar a la que realizan en la ONU, mediante reuniones regulares, coordinación de puntos de vista y candidaturas conjuntas. Los cinco países nórdicos también forman un grupo colaborativo relativamente compacto en la OSCE, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Curiosamente, es precisamente en la UE y en la OTAN donde se da una cooperación limitada entre los N5. Las razones pudieran no ser evidentes, pero resultan claras.

21 Disponible en: <https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/gunnar-bragi/NB8-VN4-statement-Narva-FINAL.pdf>, consultado el 15 de noviembre de 2018.

Respecto a la UE, hay que recordar que solo Dinamarca, Finlandia y Suecia son miembros de la misma, donde coordinan sus políticas con los otros veinticinco miembros, lo que limita la posibilidad de que el N5 pueda actuar como grupo independiente. Así pues, «la marca nórdica» es menos significativa en la Unión de lo que lo es en la ONU. Pero incluso así, existe un grupo de cooperación denominado NB6 que reúne a los tres países nórdicos miembros de la Unión, junto a los tres bálticos, que también lo son. Si bien dicho formato sirve para coordinar sus posiciones con antelación a las grandes reuniones y cumbres de la UE, no forman una coalición permanente dentro la misma.

Por otro lado, las posiciones de Finlandia y Suecia son bastante dispares en lo referente a la PESC y especialmente en la PCSD, ya que, mientras Finlandia es una firme defensora e impulsora de la misma, Suecia siempre ha mantenido una posición más distante. En cualquier caso, los formatos N5 y N8 sirven para el intercambio de información con Noruega e Islandia, lo que sobre todo permite a Noruega un acceso indirecto muy valioso a cuanto ocurre en el seno de la UE.

Algo similar podemos afirmar con respecto a la OTAN, en la que no existe un grupo de cooperación nórdico como tal, pero donde los países nórdicos miembros proporcionan un acceso indirecto y también importante a los no-miembros (Suecia y Finlandia). Así pues, tanto en el formato N5 como en el NB8, los países intercambian información sobre los desarrollos que se producen en la Alianza. Esto ha contribuido a que ambas naciones se hayan convertido en colaboradores muy cercanos de la OTAN, con la que cooperan dentro del formato denominado «29+2» (junto a los otros veintinueve miembros de la Alianza).

A medida que ha ido creciendo el interés por la cooperación en política exterior y de seguridad entre los cinco estados (espoleada por la nueva asertividad rusa y la creciente inestabilidad internacional), los diferentes formatos de cooperación que hemos mencionado se están revelando como un medio muy importante para canalizar y compartir información, y para intercambiar puntos de vista sobre los desarrollos que afectan a la región «nórdico-báltica». Pero antes de analizar la cooperación en el campo específico de la defensa, conviene ser conscientes de las dificultades para llevar a cabo dicha cooperación.

La cooperación militar

Como hemos visto, los estados nórdicos, a pesar de compartir el mismo entorno de seguridad, prefieren aplicar diferentes políticas en su búsqueda de soluciones. Así, la cooperación nórdica en defensa es un área separada del resto, si bien más estructurada que la que se realiza en política exterior bajo el formato N5, pero también de carácter informal y basada fundamentalmente en el diálogo y la información compartida.

En términos operativos se ha desarrollado fundamentalmente en el marco de las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz y en la gestión de operaciones de crisis. Sin embargo, desde 2014 la tendencia ha cambiado, de una orientación hacia operaciones expedicionarias, hacia un mayor énfasis en la defensa colectiva territorial, debido a la amenaza rusa, aumentando así las posibilidades para una mayor cooperación entre los cinco socios.

El lado político de la cooperación consiste en reuniones regulares entre los ministerios de Defensa a todos los niveles, incluyendo directores de armamento. Para facilitar la comunicación entre todos ellos, se ha puesto en funcionamiento un nuevo sistema seguro de comunicaciones²². Por su parte, el NB8 también sostiene reuniones anuales a nivel ministros de Defensa y ha creado el Programa de Asistencia Nórdico-Báltico para impulsar el desarrollo de capacidades en terceros países. Pero conviene clarificar que dicha cooperación, en sus diferentes formatos, se entiende como complementaria a los esfuerzos que se realizan en otros marcos de cooperación internacionales, como la OTAN, la UE y la ONU, considerados prioritarios.

La mayoría de la cooperación militar entre los países nórdicos se realiza bajo el paraguas de los acuerdos NORDEFECO, a muchos niveles y cuya estructura es civil y militar, abarcando cinco grandes áreas de cooperación: capacidades militares, recursos humanos y educación, preparación y ejercicios, operaciones y armamento (este último, lastrado por los intereses industriales particulares de cada país).

El nivel civil de NORDEFECO se articula sobre el Comité de Dirección Político (PDC, por sus siglas en inglés) que prepara los asuntos que se deben discutir en el más alto nivel por los ministros de Defensa, encargados de elaborar la guía política a medio plazo (la última, que abarca hasta el 2025, fue aprobada el 13 de noviembre de 2018²³). El nivel militar está dirigido por el Comité de Coordinación Militar (MCC, por sus siglas en inglés) responsable de preparar los temas que discuten los jefes de Estado Mayor de la Defensa, siendo además encargado de impulsar las cinco áreas de cooperación antes mencionadas. El objetivo de cada área es identificar potenciales temas de cooperación para reducir costes y mejorar la efectividad. La participación es voluntaria, permaneciendo abierta para todos, quienes reciben información puntual del desarrollo las diferentes iniciativas.

Sin embargo, la cooperación a través de NORDEFECO no está exenta de críticas, dado el desigual nivel de compromiso de cada país, producto de sus diferentes circunstancias y divergentes intereses. Para empezar, Islandia no posee Fuerzas Armadas, lo que limita su interés por NORDEFECO y en cualquier caso, la línea divisoria entre los países

22 Informe anual de NORDEFECO, disponible en: <http://www.nordefco.org/files/NORDEFECO-annual-report-2016.pdf>, consultado el 15 de noviembre de 2018.

23 Disponible en: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5aa571d66a1b4a708ae5fdedf8db5b83/nordefco-vision-2025.pdf>, consultado el 15 de noviembre de 2018.

OTAN y los que no lo son, resulta un obstáculo que le resta efectividad como marco de cooperación multilateral. Esto se traduce, según algunos observadores militares, en una ineficiente toma de decisiones, burocracia adicional, impredecibilidad e innecesaria duplicación de políticas, programas y procesos. Además, hay quien piensa que las diferentes legislaciones y estructuras dificultan la toma de decisiones en el nivel político en tiempos de paz, por lo que serán todavía más complicadas de tomar en tiempos de crisis.

Así pues, como hemos podido comprobar la cooperación nórdica en el campo de la seguridad y la defensa, si bien estructurada, es de carácter informal, lo que resulta ser una de sus fortalezas, que si bien le resta capacidad de compromiso, también le proporciona flexibilidad y pragmatismo. Ha sido capaz de estructurar niveles de cooperación encomiables, a pesar de los diferentes intereses y puntos de vista, impulsados por un sentimiento de identidad común. Además, entraña la posibilidad de hacerla más profunda, caso de que así lo decidieran sus miembros, soslayando las diferencias sustanciales sobre las filiaciones institucionales, las prioridades y los niveles de compromiso, que limitan actualmente las posibilidades de cooperación. Este enfoque flexible podría proporcionar también ejemplos para definir la cooperación y coordinación en seguridad y defensa entre el Reino Unido y la UE.

Los condicionantes de Londres y Bruselas

Independientemente de los modelos disponibles o de otros que se pudieran escoger, no podemos olvidar los diferentes condicionantes que afectan a cada uno de los actores por separado.

Sabemos que el Reino Unido aspira a una relación en la que se le otorgue un papel más relevante en el proceso de decisión de la Unión, del que se ha otorgado hasta ahora a los demás socios (como hemos visto en los ejemplos anteriores, la posibilidad de influir en las decisiones de Bruselas sólo se podría realizar mediante el intercambio de opiniones y puntos de vista en las cumbres y reuniones que tienen lugar en los diferentes niveles y que en ningún caso son de obligado cumplimiento por la Unión, salvo que así se establezca de mutuo acuerdo). Así lo ha expresado oficialmente el actual gobierno británico²⁴, pero sin precisar los acuerdos que desearía establecer, prefiriendo permanecer en la indefinición. Es evidente que ninguno de los modelos de cooperación estudiados garantiza el pretendido acceso británico a la capacidad de decisión de la Unión. Es decir, Londres desea asegurarse un acceso continuo,

24 Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/foreign-policy-defence-and-development-a-future-partnership-paper>.

transparente y automático a los mecanismos de toma de decisiones de la PESC y a la PCSD de Bruselas, pero todavía no alcanza a definir como.

En lo que respecta al área de crisis, los objetivos de Londres son todavía más indeterminados «abiertos a trabajar con Bruselas y los EM, caso por caso, para alinear la programación de la actuación y la política a aplicar, en lo relativo a alerta temprana y prevención, y estabilización posconflicto».

Por otro lado, no está claro hasta dónde puede llegar en su afán por alinearse con Bruselas en el futuro, dado que una parte muy importante de la población británica (respaldada por un importante sector político) votó a favor del *Brexit* precisamente para garantizar la autonomía decisoria de su nación.

Por su parte, Bruselas tiene muy claro que en ningún caso los acuerdos deberán afectar a su autonomía decisoria. Además, la Unión desea desterrar cualquier percepción que pudiera dar la impresión de que se lleva a cabo una discriminación a favor del Reino Unido, en comparación con los acuerdos ya establecidos con otros socios y que funcionan satisfactoriamente. Por otro lado, hay que tener en cuenta que su situación, como antiguo EM de pleno derecho de la Unión, debería garantizarle una relación de mayor espectro y profundidad que las de cualquier otro socio.

Conclusiones

Como hemos mencionado, Londres desea una relación profunda y especial con Bruselas, pero en la que tenga alguna forma de participación y acceso al proceso de decisión en los asuntos relativos a la PCSD en particular y a la PESC en general. Pero esto choca frontalmente con la firme decisión de Bruselas de preservar su autonomía en la toma de decisiones. De hecho, en el momento de redactar este estudio, tanto Barnier como Mogherini han vuelto a recalcar que, si bien todos desean una relación de cooperación lo más estrecha posible, el hecho es que todo está todavía por negociar²⁵.

Queda claro que los acuerdos de cooperación que se deben acordar son mucho más urgentes, podríamos decir imprescindibles, en el campo de la seguridad que en el de la defensa.

Por otro lado, el amplio espectro de posibilidades que actualmente existen en cooperación para terceros países, así como las que nos ofrecen los países nórdicos,

25 Página oficial del Servicio Exterior de la UE, disponible en: https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp/44590/Brexit-eu-keen-ensure-closest-possible-cooperation-uk-mutual-security-and-defence_en, consultado el 3 de junio de 2019.

proporcionan un marco de referencia que podría ayudar a definir la futura relación cooperativa en los citados campos. Sin embargo, hay que prestar atención a que no ahonden más en la idea de una Unión a varias velocidades, lo que minaría la imagen de unidad y solidez que se desea mostrar tras el *Brexit*. Si bien Londres y Bruselas comparten un fuerte incentivo para desarrollar nuevos acuerdos institucionales, compromisos y mecanismos, que faciliten la cooperación tras el divorcio, las negociaciones políticas en otros asuntos, podrían envenenar dichos intentos.

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

De momento, Londres no veta los pasos hacia adelante que Bruselas está dando hacia una mayor integración de la defensa europea, lo que podría facilitar la definición de la nueva arquitectura de cooperación, que redundaría en beneficio de todos. Pero no podemos olvidar que Londres no es el único culpable de la falta de progreso en todo lo relacionado con la PCSD; la falta de voluntad política, junto a las diferencias y divergencias entre los Estados miembro, seguirán jugando un papel determinante y difícil de conjugar.

Ante el eventual fracaso de cualquier tipo de acuerdo a corto o medio plazo, la cooperación del Reino Unido con la UE siempre podría definirse caso por caso, una vez que la primera haya definido qué clase de papel post-*Brexit* desea representar en asuntos de seguridad y defensa de la Unión. En cualquier caso, Bruselas debería hacer un esfuerzo especial para involucrar a un socio que podría seguir aportando mucho valor añadido y al que tanto le unen los lazos históricos, culturales, los intereses comunes y las décadas de pertenencia británica a la Unión. Pero Londres debe comprender que para el otro lado del canal, preservar la cohesión y la autonomía decisoria son también de la máxima importancia.

Corresponde pues a ambos actores aprovechar la sinergia que se ha creado tras décadas de proyecto común, articulando una cooperación lo más estrecha posible. Pero los condicionantes políticos e institucionales y las consecuencias de un *Brexit* contencioso pueden representar un obstáculo difícil de franquear, lo que nos abocaría a una situación en la que ambos saldrían muy poco beneficiados.

Cuanto más tiempo dediquemos a resolver los desafíos del *Brexit*, menos dedicaremos a canalizar nuestro esfuerzo en aumentar nuestra capacidad para hacer frente a las potenciales amenazas que nos acechan, a los riesgos que estas entrañan o a los «cisnes negros» que pudieran producirse, algo que nuestros potenciales adversarios sabrán aprovechar, si consentimos que la Unión Europea se convierta en un mero agrupamiento regional insolidario alrededor de un mercado competitivo.

En cualquier caso el Reino Unido sigue compartiendo un marco común de seguridad y defensa con la mayoría de los países europeos, la OTAN, y eso constituye un factor de estabilidad y de confianza entre Londres y el resto de los europeos. Será importante ver el papel que el Reino Unido desarrolla en la Alianza, a favor de la PCSD o en contra de la misma.

Capítulo 3

El impacto del *Brexit* en las operaciones de la Unión Europea

Antonio Marí Mateo

Resumen

El proceso del *Brexit* se produce en el momento en que la Unión Europea está desarrollando iniciativas en el ámbito de la Seguridad y Defensa con el objeto de convertirse en un actor más global y autónomo. El Reino Unido ha sido siempre un país de marcada tendencia euroatlántica en cuanto a Seguridad y Defensa, siendo su contribución a la UE inferior a su potencial económico, político y estratégico. No obstante, su salida conllevará sin duda una reducción de las capacidades necesarias para las misiones y operaciones de la UE, lo que obligará al resto de Estados Miembros a realizar un esfuerzo adicional. En contraposición, el *Brexit* podría servir de estímulo para la cooperación y colaboración entre sus Estados Miembros en la creación de las capacidades requeridas.

Palabras clave

Europa, Unión Europea, Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD, *Brexit*, Reino Unido, Operaciones Militares de la Unión Europea, Misiones Militares de la Unión Europea, Misiones Civiles de la Unión Europea, Capacidades Militares, Capacidades Civiles, Financiación.

Brexit and its impact on the EU Operations

Abstract

The Brexit process takes place at the moment when the European Union is developing initiatives in the field of Security and Defense in order to become a more global and autonomous actor. The United Kingdom has always been a country with a strong Euro-Atlantic tendency in terms of Security and Defense, and its contribution to the EU has been traditionally lower than its economic, political and strategic potential. However, its exit will undoubtedly lead to a reduction in the capacities needed for EU missions and operations, which will oblige the rest of the Member States to make an additional effort. In contrast, the Brexit would potentially serve as a stimulus for cooperation and collaboration among its Member States in the creation of the required.

Keywords

Europe, European Union, Common Security and Defence Policy, CSDP, Brexit, United Kingdom, European Union Military Operations, European Union Military Missions, European Union Civil Missions, Financing.

Introducción

Pocos días después del referéndum que decidió la salida del Reino Unido de la Unión Europea, Federica Mogherini, Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vice-Presidente de la Comisión Europea, presentó la nueva *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*¹, por lo que el proceso de salida del Reino Unido de la UE se ha venido desarrollando en paralelo a la implementación de la nueva Estrategia de Seguridad de la UE, con todas las implicaciones que tal fenómeno conlleva.

Esta Estrategia recoge el objetivo de la Unión Europea de convertirse en un actor global y autónomo, capaz de proporcionar seguridad y estabilidad más allá de nuestras fronteras, para lo cual deberá dotarse y utilizar todos los instrumentos necesarios, incluyendo capacidades civiles y militares para la seguridad. En este sentido, la UE ha continuado avanzando, desarrollando nuevas herramientas de financiación y estructuras de gestión de crisis y de Mando y Control.

Evidentemente, la salida del Reino Unido de la UE supone una reducción de las capacidades civiles y militares a disposición de la Unión, con impacto cierto aunque desigual tanto en las actuales estructuras permanentes como en las operaciones civiles y militares. Existe asimismo un impacto en el ámbito financiero que no debemos obviar. En este documento trataremos de analizar en detalle tales repercusiones, relevantes para el devenir de la Seguridad y Defensa europeas.

El impacto del *Brexit* en las estructuras permanentes de la UE para la gestión de crisis

Estructuras permanentes de la UE para la gestión de crisis

Desde el lanzamiento de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la UE ha creado estructuras para la gestión de crisis, así como de Mando y Control, para el planeamiento y conducción de operaciones y misiones militares y civiles, siempre y

¹ Shared vision: Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy.

cuando sus Estados Miembros así lo decidan. Todas estas estructuras forman parte del Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (EEAS²), organismo dirigido por la Alta Representante, a la que apoya en el desarrollo de la PESC³ y la PCSD.

La primera estructura permanente creada dentro de la PCSD fue el EUMS⁴ (Estado Mayor de la Unión Europea), que data del año 2001. Su principal cometido es proporcionar conocimiento experto a la Alta Representante, y asistir al Comité Militar de la Unión Europea (EUMC⁵), formado por los Jefes de Estado Mayor de los Estados Miembros de la UE, representados por sus Representantes Militares en Bruselas. El Presidente del Comité Militar, aunque no forma parte de la cadena de mando, es el primer Punto de Contacto para todas las operaciones y misiones militares de la Unión, y proporciona asesoramiento militar a la Alta Representante, así como al Comité Político y de Seguridad de la UE (PSC)⁶. El EUMC no forma parte de la estructura del EEAS.

En 2002 se estableció el Centro de Inteligencia y Análisis de la UE (EU SITCEN⁷), con el fin de proporcionar análisis de inteligencia, alerta temprana e información de las áreas geográficas sensibles, y de esa forma facilitar la toma de decisiones de las personas y órganos responsables relativos a la PCSD.

La CPCC⁸, Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción, se creó en agosto de 2007, con la finalidad de planear y conducir misiones civiles de la UE, y se constituye como Cuartel General que planea y dirige dichas misiones, siendo su Director el Comandante Operacional de las mismas.

En 2009 nació la Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis (CMPD⁹), creada para el planeamiento integrado de operaciones y misiones civiles y militares a nivel

2 EEAS: European External Action Service.

3 PESC: Política Exterior y de Seguridad Común.

4 EUMS: European Union Military Staff.

5 EUMC: European Union Military Committee.

6 El PSC (Political and Security Committee), compuesto por los embajadores de los países miembros de la UE, se estableció por el Consejo en 2001, al amparo del Art. 38 del Tratado de Lisboa, como órgano preparatorio del Consejo para los asuntos relacionados con la Política Común de Seguridad y Defensa. Trata las situaciones de crisis, examina opciones que pueden ser consideradas por la UE como respuestas a las crisis, hace recomendaciones al Consejo y, una vez autorizado, ejercer el «control político y la dirección estratégica» de las respuestas civiles y militares bajo la autoridad del Consejo y de la Alta Representante de la UE.

7 EU SITCEN: EU Intelligence Analysis Centre.

8 CPCC: Civilian Planning and Conducting Capability.

9 CMPD: Crisis Management Planning Directorate.

político-estratégico¹⁰. La CMPD, responsable de evaluar situaciones de crisis, fue constituida para proporcionar a los Estados Miembros posibles respuestas, tanto civiles como militares, con objeto de intervenir en la solución de crisis en regiones afectadas. Con fecha 1 de marzo de 2019, la CMPD ha integrado su personal en una nueva estructura, el Departamento de «*Integrated Approach*»¹¹ para la Paz y Seguridad (ISP¹²).

En 2017 vio la luz la Capacidad Militar de Planeamiento y Conducción (MPCC¹³). Esta estructura, a semejanza de la CPCC, fue establecida por el Consejo de la UE para el planeamiento y conducción de las misiones militares no ejecutivas¹⁴ (misiones de entrenamiento y desarrollo de capacidades). Actualmente la MPCC se encuentra dentro del EUMS, en proceso de desarrollo hasta finales del año 2020, momento en el que se debería constituir definitivamente en un Cuartel General de nivel estratégico militar, capaz de planear y conducir todas las misiones no ejecutivas que los Estados Miembros decidan lanzar, así como una operación ejecutiva de pequeña escala.

Impacto del *Brexit*

Desde la implantación de las estructuras permanentes de la Unión Europea de gestión de crisis, y pese a las reticencias políticas derivadas de su vocación netamente euroatlántica, el Reino Unido ha estado contribuyendo a dichas estructuras con personal, tanto civil como militar, si bien esta aportación siempre se ha hallado por debajo de su peso político, económico y estratégico.

10 Este Directorado es el responsable de proponer la utilización de herramientas tanto civiles como militares, una vez los Estados Miembros de la UE deciden participar y contribuir a la solución de una crisis en una región determinada, fuera de las fronteras de la UE.

11 *Integrated Approach*: Este concepto viene recogido en la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea, por el que la UE utiliza de manera coordinada todas las herramientas que dispone (diplomática, política, económica, militar, civil, etc.) para solucionar una crisis en una región, actuando en todos los niveles (local, regional y global), en todas las fases de la crisis (antes, durante y después de su resolución), y en coordinación con el resto de actores internacionales presentes en la región.

12 ISP: *Integrated Approach for Security and Peace Directorate*.

13 MPCC: *Military Planning and Conducting Capability*.

14 Las operaciones ejecutivas son aquellas en las que las fuerzas participantes realizan responsabilidades de Seguridad inherentes a la Nación Anfitriona, estando autorizado el uso de la fuerza, y siendo de carácter no ejecutivo aquellas misiones de apoyo al desarrollo de capacidades de Defensa y Seguridad, en las que existe una invitación explícita de la Nación Anfitriona y sólo se puede hacer uso de la fuerza en caso de autodefensa.

El personal militar perteneciente al EUMS y al MPCC es proporcionado por los Estados Miembros como «personal experto nacional destacado», en proporción al reparto cualificado de votos (QMV) vigente en el Consejo Europeo, basado esencialmente en criterios de población.

Tras los resultados del referéndum británico y del subsiguiente anuncio del *Brexit*, el Reino Unido ha continuado aportando personal militar experto en la misma cuantía que hasta el momento, personal que siempre ha mostrado un alto nivel de preparación y profesionalidad, con el valor añadido del idioma. Una vez alcanzada la fecha inicialmente establecida para el *Brexit*, los militares británicos destinados en la Unión Europea cesaron en sus cometidos, siendo estos puestos ofrecidos a los veintisiete Estados Miembros restantes.

Si bien, la aportación del Reino Unido ha estado proporcionalmente por debajo de la de otros países, tales como Francia, Italia, Alemania o España, el hecho de que el *Brexit* haya coincidido con el desarrollo de la nueva MPCC, que requiere un total de sesenta nuevos «militares expertos destacados», y que dicho proceso concorra con la ampliación en curso de la estructura de mando de la OTAN¹⁵, ha supuesto una dificultad añadida y un notable esfuerzo adicional para los Estados Miembros.

En el resto de las estructuras permanentes de gestión de crisis, integradas principalmente por personal civil, además de los expertos destacados por los Estados Miembros, existe una proporción elevada de personal contratado por la UE o funcionario, con una vinculación ya sea de carácter temporal o permanente. Al igual que en el ámbito militar, el Reino Unido ha estado proporcionando personal civil en las diferentes modalidades expuestas, en la misma cuantía que el resto de los Estados Miembros a esta estructura.

Por su parte, el personal civil destinado por el Reino Unido en calidad de «personal experto destacado» ha cesado también en sus puestos con la entrada oficial del *Brexit*. En lo concerniente al personal contratado o funcionario de la Unión Europea, éste seguirá en sus puestos hasta que concluyan sus contratos. Una vez finalizados, irán siendo progresivamente reemplazados por personal de los Estados Miembros, por lo que, se estima que el *Brexit* no afectará de manera inmediata a la operatividad de estos organismos.

No obstante, y al igual que ocurre con los puestos militares, no resulta sencillo reemplazar a todo este personal saliente. En determinadas áreas de trabajo se requiere un perfil muy definido, y además se pierde la experiencia de los trabajadores que han estado ocupando puestos clave durante años.

Además del recurso humano, los Estados Miembros proporcionan a estas estructuras determinadas capacidades y conocimientos de alto valor, como es el caso de la aportación

15 Actualmente 22 países de los 28 Estados Miembros de la UE pertenecen a la OTAN.

de Inteligencia al SITCEN. Actualmente la UE no cuenta con medios propios de obtención de inteligencia y, por lo tanto, depende de la información suministrada por los países. Aunque es difícil de cuantificar, se puede asegurar que el *Brexit* tendrá un impacto negativo moderado debido a la pérdida de determinadas capacidades y conocimientos en las estructuras permanentes de gestión de crisis.

El impacto del *Brexit* en los mecanismos de mando y control de las operaciones y misiones civiles y militares de la UE

Además de las estructuras permanentes de gestión de crisis, la UE se ha dotado de mecanismos de Mando y Control para el planeamiento y la conducción de sus misiones y operaciones a nivel estratégico civil y militar. Actualmente existen tres opciones militares y una opción civil de Mando y Control, que analizaremos a continuación.

El Mando y Control de las operaciones y misiones militares de la UE

La primera opción para el Mando y Control de operaciones y misiones militares de la UE es la utilización de los Acuerdos de «Berlín plus»¹⁶, por los que la UE puede utilizar capacidades de la OTAN para el planeamiento y conducción de operaciones lideradas por la UE. En este caso, se decidió la utilización del Cuartel General Estratégico de la OTAN en Europa (SHAPE¹⁷) como Cuartel General de las Operaciones UE (OHQ¹⁸).

Asimismo, se acordó que fuese DSACEUR, Segundo Comandante del Cuartel General Estratégico de la OTAN en Europa, el Comandante estratégico de las operaciones bajo esta modalidad. Este puesto es ocupado por un General/Almirante de nacionalidad británica. Esta opción está siendo utilizada en la actualidad para la Operación ALTHEA en Bosnia y Herzegovina, y también fue activada para la primera

16 Los Acuerdos de Berlín Plus entre la OTAN y la UE datan de 2003, y fueron establecidos a través de un intercambio de Cartas entre el Alto Representante de la UE y el Secretario General de la OTAN para que ambas organizaciones puedan trabajar juntas e impedir y resolver situaciones de crisis y conflictos armados. Uno de los acuerdos establecidos permite a la UE el acceso a medios y capacidades de planeamiento y conducción de la OTAN para la conducción de Operaciones lideradas por la UE.

17 SHAPE: Supreme Headquarters Allied Powers Europe. Cuartel General Estratégico de la OTAN en Europa. Dicho Cuartel General se encuentra en Mons (Bélgica).

18 OHQ: Operational Headquarters.

operación militar de la UE, la operación Concordia en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, en marzo de 2003.

Como consecuencia del *Brexit*, el 29 de marzo DSACEUR transfirió el mando de la Operación ALTHEA al Teniente General francés que ocupa el puesto de Vice COS (Vicejefe de Estado Mayor) en SHAPE, ya que todas las misiones y operaciones de la UE han de ser lideradas por militares pertenecientes a un Estado Miembro de la Unión. El resto del personal británico en puestos del OHQ dedicados a la Operación ALTHEA (unos 20 efectivos) podrá seguir formando parte de la misma, siempre y cuando exista un acuerdo marco para la participación de personal británico en operaciones de la UE como país tercero contribuyente, sin que puedan ocuparse puestos considerados claves, ya que éstos siempre están reservados para los Estados Miembros.

Aunque puede parecer a priori que el *Brexit* no debería tener una gran incidencia en esta modalidad de mando y control, puesto que SHAPE continuará siendo el EU OHQ de todas las operaciones bajo los Acuerdos de «Berlín plus», con el Vice COS liderando dichas operaciones; la realidad es que aquellos países que proporcionan el Comandante de una determinada operación tienen tradicionalmente un grado de compromiso alto con la misma, aportando importantes capacidades.

Por tanto, se puede considerar que el *Brexit*, en lo que se refiere a las estructuras de mando y control de la opción operacional «*Berlin Plus*», no tendrá en general un impacto negativo, aunque sí podrían verse afectadas algunas capacidades de las operaciones comandadas desde SHAPE. Posteriormente abundaremos en este aspecto operativo.

La segunda opción posible es la utilización de medios y capacidades proporcionados principalmente por un Estado Miembro de la UE, con contribuciones del resto de Estados Miembros. En la actualidad, Alemania, España, Francia, Grecia e Italia ponen a disposición de la EU, como países marco, un EU OHQ para conducir operaciones de la UE¹⁹. Los EU OHQ de España e Italia están siendo empleados en las Operaciones ATALANTA y SOPHIA respectivamente. Los otros tres EU OHQ disponibles se encuentran en situación de «stand-by», aunque participan regularmente en actividades de entrenamiento, preparados para liderar nuevas operaciones en caso necesario.

Hasta la llegada del *Brexit*, el Reino Unido proporcionaba uno de los cinco EU OHQs disponibles, en concreto de la Operación ATALANTA en Northwood. Durante el proceso de salida del Reino Unido de la UE, España ofreció un nuevo EU OHQ en Rota para sustituir al británico, asumiendo el Mando de la Operación, de manera que la UE sigue contando con cinco EU OHQs, dos activados y tres en «stand-by».

¹⁹ Hasta el 29 de marzo de 2019 el Reino Unido proporcionaba un OHQ a la UE, momento en el que España ha relevado al OHQ británico para liderar la Operación ATALANTA.

En este caso el impacto del *Brexit* resulta marginal, aunque evidentemente perder la experiencia de Northwood, que durante más una década ha liderado una operación de la UE, se puede considerar como un aspecto negativo, aunque mitigado con su exitosa transferencia de responsabilidades al nuevo EU OHQ en Rota.

La tercera opción es la utilización de la MPCC. Esta nueva capacidad militar ha sido establecida como Cuartel General responsable de las tres misiones militares de entrenamiento y desarrollo de capacidades que la UE está realizando en el continente africano (Mali, Somalia y República Centroafricana), siendo su nivel de ambición futura, una vez se alcance su capacidad operacional final, el planeamiento y conducción de misiones militares no ejecutivas y una operación ejecutiva de pequeña escala.

La MPCC se creó en 2017, una vez que el Reino Unido ya había decidido su salida de la UE. Durante este tiempo, la MPCC ha estado en fase de desarrollo, recibiendo progresivamente personal experto por parte de los Estados Miembros. El Reino Unido no ha aportado nuevo personal a la MPCC, por lo que el *Brexit* no tiene impacto en la estructura. El Reino Unido nunca fue muy favorable a la posibilidad de crear estructuras de Mando y Control en Bruselas, por lo que se considera que su salida de la Unión podría favorecer el proceso de consolidación de la MPCC.

El Mando y Control de las misiones civiles de la UE

El planeamiento y conducción de todas las misiones civiles a nivel estratégico se realizan desde la CPCC, siendo el Cuartel General responsable directo de las diez misiones civiles que actualmente tiene desplegadas la UE, así como de cualquier otra misión civil que se pueda lanzar en el futuro. El Director de la CPCC es, a su vez, el Comandante de todas las misiones establecidas y ejerce el Mando y Control, bajo el control político y la dirección estratégica del PSC.

Como ya se expuso con anterioridad, el personal británico de la CPCC en las diferentes modalidades de contrato deberá ser sustituido por personal experto del resto de Estados Miembros de la UE, siendo una tarea cuando menos lenta y difícil, en un momento en el que las estructuras de seguridad en Bruselas se hallan en constante evolución y expansión, en línea con el objetivo político de la UE de ser un actor más global, autónomo y, por lo tanto, con más presencia en las regiones en crisis en todo el mundo.

Consecuencias del *Brexit* en las misiones y operaciones civiles y militares de la UE

Desde enero de 2003, cuando la UE lanzó su primera misión civil de naturaleza policial en Bosnia-Herzegovina²⁰, la UE ha desplegado hasta la fecha treinta y cuatro misiones y operaciones, ya sean de carácter civil, militar o cívico-militar. Actualmente permanecen activas dieciséis, diez civiles y seis militares. En este sentido, podemos afirmar que, en estos dieciséis años de experiencia, la Unión Europea ha mostrado una tendencia creciente en el número de misiones y operaciones, una evolución coherente con el mayor nivel de ambición europea.

Operaciones y Misiones militares de la UE en curso

El esfuerzo militar actual de la UE se materializa en tres operaciones ejecutivas y tres misiones no ejecutivas de entrenamiento y construcción de capacidades. De las tres operaciones ejecutivas, una operación es de carácter principalmente terrestre (OP. ALTHEA), siendo las otras dos de carácter marítimo (EUNAVFOR ATALANTA y EUNAVFOR MED OP. SOPHIA). Las tres misiones de entrenamiento y desarrollo de capacidades militares se están desarrollando en Mali, Somalia y República Centroafricana.

El hecho de que cinco de las seis operaciones/misiones militares se estén realizando en el continente africano, demuestra que en la actualidad el esfuerzo principal de la UE en el ámbito militar se orienta a África. Este es un aspecto importante, ya que la contribución que los Estados Miembros realizan a las operaciones de la UE suele estar en consonancia con sus intereses nacionales en las áreas geográficas en las que se desarrollan. En el caso del Reino Unido, el país tradicionalmente ha mostrado un mayor interés en los Balcanes y el Cuerno de África que en el Sahel o Centroáfrica.

20 La primera operación de carácter militar de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la Unión Europea fue la denominada «Operación Concordia», en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), actualmente Macedonia del Norte. La «Operación Concordia» comenzó el 31 de marzo de 2003, tuvo una duración de nueve meses, y estuvo integrada por trescientos cincuenta militares. Esta operación fue realizada bajo los Acuerdos de Berlín +, por lo que la UE pudo hacer uso de capacidades y recursos de la OTAN. La misión de la «Operación Concordia» era, por explícita solicitud del gobierno de ARYM, contribuir a crear un ambiente estable y seguro que permitiese la implementación del Acuerdo Marco de Ohrid, de agosto de 2001.

En cualquier caso, podemos afirmar que el impacto de la contribución del Reino Unido a las operaciones y misiones militares de la UE dependerá en gran medida del acuerdo político final del *Brexit*, así como del interés geoestratégico del Reino Unido por seguir participando en las operaciones y misiones en las que actualmente se encuentra. No obstante, su contribución deberá ser siempre como tercer país bajo un eventual Acuerdo Marco de Colaboración, de la misma forma que otros países²¹ no pertenecientes a la UE lo están haciendo. A continuación analizaremos con mayor detalle la contribución británica a las operaciones y misiones actuales.

- Operación EUFOR ALTHEA

En la actualidad, Bosnia y Herzegovina tiene estatus de país potencialmente candidato a la Unión Europea, siendo el objetivo de esta operación contribuir al esfuerzo de la UE para que el país consiga cumplir en un futuro los criterios necesarios para alcanzar el estatus formal de candidato en sus aspiraciones de ser miembro de pleno derecho de la Unión.

La operación ALTHEA es la más antigua de las que existen en la actualidad, y fue lanzada en 2004, una vez que la OTAN decidió finalizar la operación SFOR²². La misión de la operación es apoyar a las autoridades de Bosnia y Herzegovina a establecer un ambiente seguro (SASE²³), y proporcionar apoyo de entrenamiento y desarrollo de capacidades a las fuerzas armadas de Bosnia, siempre según los estándares de la UE.

EUFORALTHEA cuenta con unos seiscientos efectivos. Esta Fuerza está constituida por el Cuartel General, localizado en Sarajevo (Bosnia), por dieciséis equipos de enlace y observación, distribuidos por todo el país para proporcionar información sobre la situación de seguridad en las zonas en las que se encuentran desplegados, y por capacidades de alerta temprana. Adicionalmente, cuatro compañías desplegadas en sus propios países (Bulgaria, Hungría, Rumanía y Reino Unido), constituyen el núcleo de reserva inmediato de la operación. EUFOR ALTHEA comparte con la OTAN la reserva táctica de KFOR²⁴, así como las reservas operacional y estratégica

21 Albania, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Suiza, Chile, Georgia, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia, Turquía y Estados Unidos están contribuyendo como terceros países en misiones y operaciones civiles y militares de la Unión Europea.

22 El 2 de diciembre de 2004 la OTAN transfirió la responsabilidad de SFOR (Stabilization Force) a EUFOR, tras nueve años desde que la OTAN desplegó sus fuerzas en Bosnia y Herzegovina en 1995, lo que supuso la primera operación de mantenimiento de la paz de la Alianza.

23 SASE: Secure and Safe Environment.

24 KFOR: Bajo la autoridad de Naciones Unidas (Resolución del Consejo de Seguridad 1244) la OTAN está desarrollando una operación de apoyo a la Paz en Kosovo desde el 12 de junio de 1999 como apoyo al esfuerzo de la comunidad internacional para la construcción de la paz y la estabilidad en la zona.

(esta última proporcionada por el Reino Unido) para los Balcanes. Estas reservas despliegan elementos regularmente en Bosnia, con el objeto de conocer el área de responsabilidad y realizar actividades de entrenamiento con las fuerzas armadas del país.

Como hemos apuntado, hasta la entrada del *Brexit*, el Reino Unido proporcionaba el Comandante de la Operación (DSACEUR). Además del liderazgo de ALTHEA, el Reino Unido también ha estado aportando una parte importante de las capacidades para alerta temprana, así como unidades de reserva (una unidad de reserva intermedia y la reserva estratégica en Balcanes), preparadas para desplegar en el área de operaciones, en caso de necesidad. Estas capacidades son de gran valor para la Operación.

Evidentemente, en el caso de que el Reino Unido no continuase aportando parte o todas las capacidades descritas, obligaría al resto de Estados Miembros a proporcionarlas, ya que tanto los medios para la alerta temprana como las fuerzas de reserva son vitales para una operación basada en la capacidad de reaccionar rápidamente con dichas reservas ante posibles situaciones de crisis. Como aspecto positivo, cabe subrayar que el hecho de ser un oficial francés quien actualmente lidera esta operación ha supuesto que Francia vuelva a contribuir con fuerzas a la misma, tras años de no participación.

- Operación EUNAVFOR ATALANTA

La operación EUNAVFOR ATALANTA es uno de los tres esfuerzos de la PCSD en el Cuerno de África, junto con la misión civil EUCAP Somalia y la militar de entrenamiento EUTM Somalia. Las tres actuaciones constituyen la contribución de la PCSD al «EU *Integrated Approach*» (enfoque integrado) para esta región, con objeto de proporcionar estabilidad, desarrollo y seguridad a la misma.

La Operación ATALANTA fue lanzada en noviembre de 2008, y constituye la primera acción naval de la UE, como respuesta al incremento de la piratería que se produjo en el Océano Índico. Su misión es proporcionar protección al transporte marítimo de la zona, principalmente a los barcos del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (WFP) y AMISOM²⁵; así como a combatir la piratería en el Océano Índico.

La Operación ATALANTA está liderada por el EU OHQ Rota desde el 29 de marzo de 2019, reemplazando al EU OHQ británico de Northwood que lideraba la operación hasta esa fecha, como consecuencia del *Brexit*. El Vicealmirante español Antonio Martorell Lacave es el Comandante de la Operación. La Fuerza está

25 AMISOM: Misión de la Unión Africana en Somalia para proporcionar seguridad al país y luchar contra los grupos terroristas, principalmente Al-Shabaad. Actualmente esta misión se encuentra en un proceso de transferencia de las responsabilidades de seguridad a las fuerzas armadas somalíes.

compuesta por 2/3 buques de guerra, un buque auxiliar, 2/3 aviones de patrulla y reconocimiento marítimo y un equipo de protección embarcado.

El EU OHQ ROTA integra el MSCHoA²⁶, el Centro de Seguridad Marítimo para el Cuerno de África, que se encuentra situado en Brest (Francia) desde el 29 de marzo de 2019, una vez transferida la responsabilidad, también desde EU OHQ Northwood. Este Centro proporciona información y directrices a los buques de la industria marítima que transitan el Golfo de Adén, para que adopten medidas de prevención contra la piratería. Estos barcos pueden registrar los movimientos que realizan en la región, lo que permite que puedan ser monitorizados, y así evitar ser atacados.

La transferencia del EU OHQ y MSCHoA a Rota y Brest se ha realizado de una manera progresiva y ordenada, por lo que se considera que el impacto del *Brexit* no es significativo. Además, el hecho de que en los últimos años haya sido España el mayor contribuyente en medios navales y aéreos a la operación, aportando igualmente personal al EU OHQ de Northwood, ha facilitado todo el proceso. Por otro lado, la aportación británica de medios navales y aéreos en la zona de operaciones (Océano Índico) ha sido intermitente y de menor entidad que la de otros países, especialmente España, Italia y Alemania. Por tanto se estima que la Operación ATALANTA continuará con el mismo nivel de eficacia que antes del *Brexit*, sin verse seriamente afectada por esta circunstancia, pese a la pérdida de la valiosa experiencia internacional acumulada por Northwood.

- Operación EUNAVFOR MED – OP. SOPHIA

La Operación naval EUNAVFOR MED – OP SOPHIA fue lanzada el 18 de mayo de 2015 y representa la contribución militar al concepto «EU *Integrated Approach*» para la migración, que responde a los actuales síntomas y causas de origen que generan tanto la migración ilegal, como determinados conflictos, pobreza, etc.

El objetivo de esta operación es luchar contra el modelo de negocio de tráfico de personas en el Mediterráneo Central. Además, la Operación proporciona entrenamiento a los Guardacostas Libios, contribuye al embargo impuesto por Naciones Unidas al tráfico ilícito de armas a Libia, proporciona información sobre otros tráficos ilícitos en el Mediterráneo (petróleo, drogas, etc.), e intercambia información sobre tráfico de personas con otras agencias policiales de la UE (FRONTEX, EUROPOL). Esta Operación está liderada por el EU OHQ ubicado en Roma y actualmente se halla en pleno proceso de revisión política y estratégica.

La contribución del Reino Unido a EUNAVFOR MED ha sido más modesta que en las operaciones anteriores, ya que se trata de un área geográfica de menor interés estratégico que el Cuerno de África o que los Balcanes para este país. Por lo tanto,

26 MSCHoA: Maritime Security Center – Horn of Africa.

su aportación se ha limitado a proporcionar personal al EU OHQ en Roma y, de manera muy intermitente, medios navales. Por consiguiente, podemos afirmar que el impacto del *Brexit* en este caso puede considerarse marginal.

- Misiones militares de entrenamiento y construcción de capacidades: EUTM – Somalia, EUTM – Mali y EUTM – RCA.

Además de las operaciones ejecutivas, la UE tiene tres misiones de entrenamiento y desarrollo de capacidades militares, con objeto de ayudar a los países en que despliegan a prepararse y dotarse de unas fuerzas armadas capaces de hacer frente por sí mismas a las amenazas de seguridad a las que se enfrentan.

Estas misiones se basan fundamentalmente en tres pilares: asesoramiento, educación e instrucción/adiestramiento:

- Las fuerzas europeas proporcionan asesoramiento en diferentes áreas (operaciones, logística, comunicaciones (CIS), recursos humanos, inteligencia, financiera, derechos humanos, asuntos de género, etc.) a nivel político estratégico, estratégico militar y operacional (Ministerio de Defensa y Estado Mayor de la Defensa fundamentalmente).
- Apoyo a la educación, mediante la organización de cursos y apoyo a las diferentes escuelas militares de oficiales y suboficiales.
- Instrucción y adiestramiento de combate individual, especializado y colectivo de sus unidades.

La misión de EUTM Somalia se lanzó el 7 de abril de año 2010, con el objeto de contribuir a fortalecer el Gobierno Federal de Somalia, y más concretamente sus instituciones de Seguridad y Defensa. Se encuentra en su sexto mandato desde el 1 de enero de 2019, con una extensión de dos años, hasta el 31 de diciembre de 2020. Actualmente, la Misión está más orientada al pilar de asesoramiento, fundamentalmente en el área de la capital, Mogadiscio, siendo extensible a otras regiones, siempre y cuando la situación de seguridad lo permita. Además, la Misión continúa realizando actividades de instrucción, adiestramiento y educación, con la finalidad de transferir progresivamente esta responsabilidad a las Fuerzas Armadas de Somalia, tan pronto como estén preparadas.

En Somalia el Reino Unido está desarrollando una misión bilateral de asesoramiento y entrenamiento al Ejército somalí. Esta misión mantiene estrecha colaboración con EUTM Somalia. De esta forma, aunque la aportación británica directa a EUTM Somalia no se puede considerar relevante, la dinámica de cooperación y colaboración a diferentes niveles en esta región se podría ver afectada por el *Brexit*, especialmente en el campo de intercambio de información sensible, al dejar de ser Reino Unido un país de la UE.

EUTM Mali desplegó en febrero de 2013 como respuesta a la petición de las autoridades malienses, con el objeto de mejorar las capacidades militares de las fuerzas armadas de Mali. Esta Misión, junto con las dos misiones civiles desplegadas en el Sahel (EUCAP Sahel Mali y EUCAP Sahel Niger), constituyen la contribución principal de la PCSD al «*Integrated Approach*» en el Sahel, con la finalidad de colaborar, junto con otros actores internacionales y regionales, en la seguridad y desarrollo de esta región y hacer frente a las diferentes amenazas existentes (terrorismo, tráfico de personas, crimen organizado, etc.).

La Misión se encuentra actualmente en su cuarto mandato, con una duración de dos años, hasta mayo de 2020. Además de los tradicionales tres pilares (asesoramiento, educación e instrucción/adiestramiento), EUTM Mali cuenta con un cuarto e importante pilar, el apoyo a la Fuerza Conjunta del G5 Sahel²⁷, mediante el asesoramiento y adiestramiento del Cuartel General de la Fuerza Conjunta, ubicado en Bamako, y los Cuarteles Generales de Sector en Mauritania, Níger y Chad, responsables de las unidades desplegadas en las fronteras entre los cinco países del G5 Sahel (Mauritania, Mali, Burkina Faso Níger y Chad).

En los dos primeros mandatos (2013 – 2016) EUTM Mali adiestró en el Centro de Entrenamiento de Koulikoro (localidad cercana a Bamako) ocho batallones malienses, que posteriormente fueron desplegados por las siete Regiones Militares en las que se organizan sus fuerzas armadas. A partir del tercer mandato (mayo 2016 – mayo 2018), la Misión está desplegando equipos móviles de entrenamiento y asesoramiento (CMATT²⁸) Además, EUTM Mali continúa proporcionando entrenamiento individual especializado en el Centro de Entrenamiento de Koulikoro y actividades de apoyo a las escuelas de formación de oficiales y suboficiales malienses.

En el caso de EUTM Mali, la contribución del Reino Unido se puede considerar como testimonial, ya que el Sahel no es un área de interés prioritaria para este país. España y Alemania son los estados que tradicionalmente aportan más capacidades y personal a la Misión.

27 Fuerza Conjunta del G5 Sahel: El G5 Sahel es una organización integrada por cinco países (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger), que fue creada en febrero de 2014 con dos pilares fundamentales, desarrollo y seguridad en el Sahel. En julio de 2017 los países miembros decidieron la creación de una fuerza militar conjunta para luchar contra el terrorismo, la delincuencia organizada transfronteriza y el tráfico de seres humanos en el área geográfica del G5 Sahel. Con plena capacidad operacional esta fuerza debe reunir a 5000 hombres (siete batallones en tres zonas horarias- Oeste, Centro y Este). Interviene en una franja de 50 Km. a ambos lados de las fronteras comunes. Actualmente su Cuartel General se encuentra en Bamako (Mali), siendo el Comandante de la Fuerza el General Hanena Ould Sidi, de nacionalidad mauritana.

28 CMATT: Combined Mobile Advisory and Training Teams. Equipos móviles compuestos por asesores e instructores europeos, que despliegan, durante un tiempo limitado en las Regiones Militares, para realizar actividades de asesoramiento, instrucción y adiestramiento a las unidades desplegadas en las citadas Regiones.

Por último, en marzo de 2016, la UE estableció su Misión de Entrenamiento en la República Centroafricana, EUTM RCA, siendo el tercer esfuerzo continuado de la UE en este país centroafricano, después de EUFOR RCA (2014-2015) y EUMAM RCA (2015-2016). A diferencia de las dos misiones anteriores desplegadas en la República Centroafricana, ésta cuenta desde el principio con los tres pilares fundamentales de las misiones EUTM.

Al igual que en Somalia y Mali, la misión de EUTM RCA es ayudar al desarrollo de capacidades de las Fuerzas Armadas Centroafricanas, a través de actividades de asesoramiento, educación e instrucción/adiestramiento. Actualmente la Misión se encuentra en su segundo mandato, con una duración de dos años, hasta septiembre de 2020. En este segundo mandato se ha creado un cuarto pilar, el pilar interoperable, con la finalidad de proporcionar asesoramiento de alto nivel al Ministerio del Interior y a las Direcciones Generales de la Policía y Gendarmería, al ser solicitado por las autoridades del país. Este cuarto pilar, de carácter eminentemente civil (compuesto por policías y gendarmes), supone la primera integración de un pilar civil en este tipo de misiones militares de entrenamiento de la Unión Europea, un hecho especialmente relevante, puesto que la cooperación cívico-militar es otra de las grandes líneas de actuación impulsadas por la Estrategia Global de la UE

El impacto del *Brexit* en EUTM RCA lo podemos considerar inexistente, ya que el Reino Unido apenas ha estado contribuyendo a esta Misión desde su lanzamiento.

Misiones civiles de la Unión Europea en curso

Además de las operaciones y misiones militares descritas, la UE mantiene en la actualidad diez misiones civiles desplegadas en África, Asia, Europa y Oriente Medio. Como ocurre con las misiones de entrenamiento militares, sus equivalentes civiles tienen por finalidad el desarrollo y mejora de capacidades en el ámbito civil de los países en los que se encuentran, mediante actividades de asesoramiento, entrenamiento y monitorización. Sus áreas prioritarias de actuación son el sector judicial, la seguridad interna, incluyendo el control de fronteras (Ministerio del Interior, Policía y Gendarmería), así como la función de gobierno y administración del Estado.

Una diferencia importante que existe entre las misiones militares y civiles es que estas últimas se encuentran financiadas en su totalidad por el presupuesto de la UE (*CFSP Budget*), y no a través de las contribuciones de los Estados Miembros, razón por la que el personal desplegado es seleccionado directamente por la UE. Como hemos visto, el planeamiento y conducción de estas misiones se realiza desde Bruselas, a través de la CPCC. El Director de esta Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción de misiones es el Comandante de todas las misiones civiles existentes, quien actúa por mandato de los Estados Miembros de la UE, bajo la directa autoridad de la Alta Representante y el control político y dirección estratégica del PSC.

De las cuatro misiones civiles que se desarrollan en África, dos se realizan en el Sahel (EUCAP Sahel Mali y EUCAP Sahel Niger), otra está desplegada en el Cuerno

de África (EUCAP Somalia) y la cuarta al norte del continente (EUBAM Libia). Todas tienen como objeto el desarrollo de las capacidades de Seguridad de estos países para hacer frente a las amenazas a las que se enfrentan, tales como terrorismo, crimen organizado, tráfico de seres humanos, tráfico de drogas, armas, piratería, etc.

La contribución británica en el continente africano se reduce a una pequeña huella en Somalia y en Libia, por lo que al igual que en el caso de las misiones militares, el único impacto destacable del *Brexit* podría afectar a la coordinación con la UE en los esfuerzos bilaterales que este país está realizando en el Cuerno de África principalmente.

En Europa, la misión EULEX Kosovo (*EU Rule of Law Mission Kosovo – EULEX Kosovo*) representa el segundo esfuerzo de la PCSD de la UE en los Balcanes Occidentales, junto con la Operación ALTHEA. Es una misión de carácter básicamente judicial (policía, justicia y aduanas), en la que el Reino Unido ha estado contribuyendo tradicionalmente, aunque de forma modesta (aproximadamente un 5% del personal total de la misión), por lo que su reemplazo progresivo no debería suponer un gran impacto.

En Ucrania, EUAM Ukraine (*EU Advisory Mission*) es una Misión de asesoramiento para la reforma del sector de seguridad en el ámbito civil, en áreas específicas como derechos humanos y buen gobierno, en la que el Reino Unido ha estado contribuyendo de manera discreta, como en Kosovo. El *Brexit* tendrá un impacto marginal.

En Asia, EUMM Georgia (*EU Civilian Monitoring Mission*) es una Misión de supervisión civil para cumplimiento del «Acuerdo de los seis puntos²⁹», que fue alcanzado con la mediación de la UE, entre Rusia, Georgia, Abjasia y Osetia del Sur en agosto de 2008, tras el conflicto entre Georgia, Osetia del Sur y Rusia. Esta Misión trabaja en coordinación con otros actores internacionales, UN y OSCE principalmente, mediante la ejecución de actividades dirigidas a contribuir a la estabilización, normalización y fomento de la confianza para conseguir una solución política duradera para Georgia. La contribución británica se halla en la misma línea que otras misiones civiles ya tratadas.

Finalmente, la UE está presente en Oriente Medio a través de tres misiones, EUBAM Rafah (*EU Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point*), Misión

29 El acuerdo de los seis puntos (1. Renuncia al empleo de la fuerza. 2. Suspensión definitiva de hostilidades. 3. Permitir la ayuda humanitaria a todas las poblaciones. 4. «Regreso de las tropas georgianas a sus cuarteles y de las Fuerzas Armadas de Rusia, a la línea en la que permanecían antes del comienzo de acciones militares». 5. «Adopción por la fuerza de paz rusa de las medidas de seguridad adicionales hasta que sean articulados mecanismos internacionales». 6. «Inicio de las consultas internacionales sobre el futuro estatuto de Osetia del Sur y Abjasia y vías de garantizar su seguridad») fue firmado por Georgia, Abjasia, Osetia del Sur y Rusia, ésta última como garante del acuerdo, tras los enfrentamientos entre las fuerzas armadas de Georgia, las fuerzas separatistas de Osetia del Sur, y la posterior intervención de Rusia, quien expulsó a las tropas georgianas que habían entrado en Osetia del Sur.

civil de asistencia fronteriza de la UE en el paso fronterizo de Rafah³⁰ para contribuir al fomento de la confianza entre Israel y la Autoridad Palestina; EUPOL COPPS (*EU Co-ordinating Office for Palestinian Police Support*), Misión civil de apoyo judicial y policial en los Territorios Palestinos; y EUAM Iraq (*EU Advisory Mission*), Misión de asesoramiento para la reforma del sector de seguridad civil, última Misión civil lanzada por la Unión Europea en 2017, ya en pleno proceso de negociación del *Brexit*. En el caso de las misiones de la UE en Oriente Medio, la contribución del Reino Unido ha resultado testimonial, siendo por tanto anecdótico el impacto del *Brexit* en las Misiones de este área geográfica.

Por todo lo anteriormente expresado, no existe ninguna misión civil en la que el reemplazo del personal del Reino Unido sea crítico, ya que en el mejor de los casos su contribución no excede de un 5% del personal UE desplegado en zona de operaciones. No obstante, el hecho de que el reemplazo de este 5% se produzca al mismo tiempo que la sustitución del personal civil que trabaja en las estructuras permanentes de gestión de crisis, y de que la selección de personal idóneo sea una tarea difícil, implica un cierto impacto negativo, aunque limitado, del *Brexit* en las misiones civiles de la UE, que podría ser mitigado si se formalizara un acuerdo de participación del Reino Unido en dichas misiones civiles, lo que ya ocurre con otros países como Suiza, Canadá o Noruega.

Impacto del *Brexit* en las operaciones y misiones militares futuras de la UE

Además del impacto que acabamos de describir sobre las actuales operaciones y misiones civiles y militares de la UE, la salida del Reino Unido supondrá una reducción general de las capacidades de la Unión en seguridad y defensa, y por consiguiente, tendrá un impacto claro en sus futuras misiones y operaciones civiles y militares, especialmente en el caso de estas últimas, ya que las capacidades para su desarrollo son proporcionadas directamente por los Estados Miembros. En este caso, la reducción de las aportaciones del Reino Unido al catálogo de capacidades militares de la UE puede tener un efecto considerable, ya que se trata de uno de los actores militares principales del continente europeo, siendo el país líder en determinadas áreas de capacidad.

Según el actual nivel de ambición de la UE, la Unión debería estar en condiciones de conducir una gama de operaciones tipo, que van desde operaciones de imposición de la paz, de prevención de conflictos, estabilización y apoyo a la construcción de capacidades, rescate y evacuación, y apoyo a la ayuda humanitaria. Además, estas

30 El paso fronterizo de Rafah se encuentra situado en Gaza (Palestina), en la frontera con Egipto, y constituye el único paso fronterizo entre Egipto y Gaza.

operaciones necesitarían ser sostenidas en el tiempo e incluso existe la posibilidad de que puedan conducirse simultáneamente. Todas ellas requerirían un importante conjunto de capacidades, algunas de las cuales podrían ser proporcionadas en parte o en su totalidad por el Reino Unido, por lo que esta situación incidirá negativamente en las carencias de capacidades actuales y creará otras nuevas.

Según un interesante estudio realizado por *el Instituto Internacional para Estudios Estratégicos y el Consejo Alemán en Relaciones Exteriores*³¹, en el que se hace un análisis del impacto del *Brexit* en el actual nivel de ambición militar de la UE con un horizonte de 2030, determinadas capacidades militares relevantes podrían verse considerablemente afectadas por la salida del Reino Unido³². En el ámbito marítimo, podemos destacar que es el único país europeo junto con Francia que posee submarinos nucleares, por lo que esta capacidad se verá reducida considerablemente. Asimismo, sólo cuatro países en Europa tienen portaaviones (Reino Unido, Francia, Italia y España), siendo asimismo la capacidad anfibia y de mando y control de operaciones navales otra de las más afectadas por el *Brexit*. En el entorno terrestre, el citado estudio muestra las carencias ya existentes en una UE compuesta por veintiocho países, sobre todo en el caso de que se quisieran realizar dos operaciones de envergadura al mismo tiempo, destacando las capacidades de Operaciones de Información, Cooperación Cívico-militar, desactivación de explosivos, policía militar, apoyo sanitario y médico, ISR (inteligencia, vigilancia y reconocimiento) y Operaciones Especiales. Sin duda, una UE sin el Reino Unido verá esas carencias agravadas, dado su potencia en las áreas citadas. Sin embargo, en el dominio aéreo es donde la salida del Reino Unido tendrá una mayor incidencia, puesto que la falta de medios UAV (Vehículo aéreo no tripulado) y medios aéreos ISR es significativa, incluso contando con los activos británicos. La capacidad de transporte aéreo estratégico, guerra electrónica y plataformas de reabastecimiento se verán también mermada. Finalmente, en todos los dominios (tierra, mar y aire) la capacidad de mando y control se verá comprometida sin los medios del Reino Unido.

Para poder mitigar los efectos del *Brexit* en el conjunto de capacidades militares de la UE, existe la posibilidad de que el Reino Unido continuase contribuyendo al catálogo de capacidades de la UE de forma voluntaria mediante la firma de un acuerdo de cooperación con la Unión, con estatus de país tercero. De lo contrario, el hecho de no contar con estos medios obligará al resto de países de la UE a realizar un

31 Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit. IISS (The International Institute for Strategic Studies) and DGAP (German Council on Foreign Relations).

32 El estudio está basado en el supuesto de que la UE decidiera lanzar y sostener al mismo tiempo más de una operación militar, de las incluidas en la familia de posibles escenarios (imposición de la paz, hasta cuatro mil kilómetros de Bruselas; prevención de conflictos, hasta seis mil kilómetros de Bruselas; estabilización y apoyo a la creación de capacidades, hasta ocho mil kilómetros de Bruselas; rescate y evacuación, hasta 10.000 kilómetros de Bruselas; y apoyo a la ayuda humanitaria, hasta quince mil kilómetros de Bruselas).

esfuerzo adicional para compensar las necesidades descritas. En este sentido, la UE está impulsando nuevas iniciativas de cooperación dentro de la Unión para el desarrollo de capacidades militares conjuntas europeas.

En mayo de 2017 el Consejo aprobó las modalidades para establecer la Revisión Anual Coordinada en Defensa (CARD³³), con el objeto de realizar una revisión anual de capacidades en defensa por los Estados Miembros, armonizada con los planeamientos nacionales de capacidad, identificar las principales carencias e impulsar la cooperación en defensa entre ellos. En diciembre de 2017, la UE activó la Cooperación Estructurada Permanente en Seguridad y Defensa (PESCO³⁴), con objeto de desarrollar capacidades conjuntas de defensa disponibles para las operaciones militares de la UE. Además, la Unión ha creado un Fondo Europeo de Defensa (EDF³⁵, en sus siglas en inglés) con el objeto de impulsar la cooperación en Defensa entre sus Miembros, mediante cofinanciación de proyectos de investigación y desarrollo de capacidades de defensa, siempre que se realicen conjuntamente por al menos tres Estados Miembros. También en el ámbito de la seguridad y defensa europeas, se ha puesto en marcha un plan de acción para mejorar la movilidad militar dentro y fuera de la UE³⁶.

El marco financiero

Con independencia de las implicaciones del *Brexit* en las áreas de personal y capacidades, no debemos olvidar la contribución financiera del Reino Unido, tanto al presupuesto de la UE como a los fondos extrapresupuestarios aportados por los Estados Miembros que financian gastos operativos en el ámbito militar de la PCSD.

Financiación presupuestaria de la UE

El impacto de la salida del Reino Unido en el actual ciclo presupuestario de la Unión Europea (Marco Financiero Multianual, MFF 2014-2020) depende en gran medida de la ratificación del acuerdo final del *Brexit*, que todavía no se ha producido. En el aspecto financiero, la UE y el gobierno británico establecieron los compromisos

33 CARD. Coordinated Annual Review on Defence. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/coordinated_annual_review_on_defence_card_factsheet.pdf.

34 PESCO: Permanent Structured Cooperation on Security and Defence. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_november_2018_en_o.pdf.

35 EDF: European Defence Fund. <http://europa.eu/rapid/attachment/MEMO-17-1476/en/Factsheet%20Defence%20Fund.pdf>.

36 Plan de acción sobre movilidad militar: la UE avanza hacia una Unión de Defensa http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-2521_es.pdf.

financieros que se cubrirán tras la salida, la metodología para calcular la participación del Reino Unido y el calendario de pagos. Entre otros compromisos, el Reino Unido ha acordado contribuir y participar en los presupuestos de la UE para 2019 y 2020, como parte del período de transición (o implementación), así como continuar recibiendo fondos de la UE de los programas de la UE que forman parte del plan presupuestario 2014-2020. Por consiguiente, el impacto en el MFF actual en caso de confirmarse el acuerdo sería marginal.

En el supuesto de una ruptura no negociada, el impacto neto financiero para los presupuestos de la Unión hasta el 31 de diciembre de 2020 podría alcanzar los quince mil setecientos millones de euros, un 0,062% del PIB de los veintisiete Estados Miembros restantes³⁷, cantidad significativa pero asumible dentro el actual techo de gasto acordado de 1,09 billones de euros para todo el ciclo presupuestario.

Asunto diferente es el de la ausencia de las aportaciones financieras del Reino Unido en el siguiente ciclo 2021-2027, cuyo marco se encuentra actualmente en plena negociación política. Pese a tener unas características diferenciadas, la contribución británica al presupuesto comunitario resulta significativa (un 11,82% en 2017). Ello está complicando un proceso presupuestario ya de por sí largo y políticamente complejo. Las opciones disponibles son claras: o bien el presupuesto total se reduce, obligando a los Estados Miembros a aceptar recortes en los fondos recibidos de la UE; u otros contribuyentes netos deberán pagar más, o receptores y contribuyentes tendrán que compartir el impacto. En principio, parece que no habrá cambios radicales en el monto total del techo económico, lo que no afectará a la financiación de las misiones civiles en el ámbito de la CSDP ni a las iniciativas de defensa en curso (EDF, Movilidad Militar), aunque sí exigirá un mayor esfuerzo financiero proporcional de los veintisiete países miembros restantes, con un impacto moderado en sus presupuestos nacionales.

Financiación extrapresupuestaria de la UE

Desde el punto de vista operativo, el Tratado de la Unión Europea (TEU) establece en su artículo 41.2 que «los gastos relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa» no pueden financiarse con el presupuesto de la Unión, que en el ámbito de la PCSD sólo se canaliza hacia el ámbito civil, como hemos visto.

En primer lugar, el apoyo financiero a las operaciones y misiones militares de la UE, limitado a los denominados costes comunes (ente un 5 y un 15% del coste total de una operación), se financia fuera del presupuesto de la UE por los Estados Miembros, en proporción a su PIB, a través del llamado mecanismo Athena, creado en 2004 para superar las limitaciones mencionadas del citado artículo 41.2 del TUE, y en el

37 Bruegel. EU budget implications of a no-deal Brexit <http://bruegel.org/2019/01/eu-budget-implications-of-a-no-deal-Brexit/>.

que no participa Dinamarca. Aunque el presupuesto total del mecanismo es reducido (78 millones de euros en 2019), el fenómeno del *Brexit* introducirá futuras cargas adicionales a los Estados Miembros, puesto que el Reino Unido aporta actualmente un 15% de los recursos financieros del mecanismo.

Lo mismo podemos afirmar sobre el apoyo de la UE a las operaciones militares de países aliados y amigos, orientado actualmente a las operaciones de apoyo a la paz dirigidas por la Unión Africana. Esta financiación, más sustancial (800 millones de euros para el bienio 2019-2020), se proporciona también fuera del presupuesto de la UE a través del *African Peace Facility* (APF)³⁸, instrumento perteneciente al Fondo Europeo de Desarrollo³⁹, que se nutre, como el mecanismo Athena, con aportaciones de los Estados Miembros. También es extrapresupuestaria la financiación de organismos relevantes para la CSDP, como la Agencia Europea de Defensa y el Centro de Satélites de la UE (SATCEN).

Este impacto financiero podría ser mayor de salir adelante la propuesta presentada en junio de 2018 por la Alta Representante, con el apoyo de la Comisión Europea, de crear el *European Peace Facility* (EPF)⁴⁰, instrumento que pretende proporcionar a la UE un potente fondo extrapresupuestario durante el próximo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFP), para financiar todas aquellas acciones exteriores en el ámbito de la PESC con implicaciones militares o de defensa que el Consejo Europeo pueda determinar. Si bien el EPF se propone como un mecanismo de financiación fuera del presupuesto comunitario, el momento de su adopción se ha alineado con el ejercicio paralelo sobre el MFP, por razones de coherencia y de oportunidad, de forma que los Estados miembro puedan valorar globalmente sus compromisos financieros futuros con la Unión, especialmente tras el *Brexit*.

El EPF dispondrá de tres grandes pilares de financiación: operaciones y misiones militares de la UE (con un mayor nivel de ambición para los costes comunes); apoyo a operaciones militares de países aliados y amigos, y construcción de capacidades de seguridad de actores militares en esos mismos países. Todo ello, con un ambicioso techo de gasto (se han propuesto inicialmente 10.500 millones de euros para el período considerado), sobre una base que se pretende fungible y programable, y con el objetivo de reemplazar Athena y el APF en 2021. El EPF está siendo negociado actualmente por el Servicio de Acción Exterior, la Comisión y los Estados miembro en el seno del Consejo, con el objetivo de alcanzar un acuerdo sobre su texto final a finales del presente año.

38 https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/african-peace-facility_en.

39 http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/FED/fed_en.cfm.

40 *European Peace Facility - An EU off-budget fund to build peace and strengthen international security* https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46285/european-peace-facility-eu-budget-fund-build-peace-and-strengthen-international-security_en.

Conclusiones

Una vez revisados los diferentes elementos que configuran el marco de la PCSD y su relación con el *Brexit*, podemos resumir las principales conclusiones en el siguiente cuadro:

Elemento	Impacto sectorial	Impacto General
1. ESTRUCTURAS PERMANENTES DE LA UE PARA LA GESTIÓN DE CRISIS	MODERADO	
2. MANDO Y CONTROL DE LAS OPERACIONES Y MISIONES CIVILES Y MILITARES DE LA UE		
2.1. C2 Operaciones / Misiones militares		REDUCIDO A MODERADO
2.1.1. Opción Berlín +	Neutro/Marginal	
2.1.2. Opción OHQs ofrecidos	Reducido	
2.1.3. Opción MPCC	Reducido	
2.2. C2 Misiones civiles	Reducido/Moderado	REDUCIDO A MODERADO
3. OPERACIONES Y MISIONES CIVILES Y MILITARES ACTUALES DE LA UE		
3.1. Operaciones militares		REDUCIDO
3.1.1. Operación EUFOR ALTHEA	Moderado	
3.1.2. Operación EUNAVFOR ATALANTA	Reducido	
3.1.3. Operación EUNAVFOR MED - SOPHIA	Neutro/Marginal	
3.2. Misiones militares de entrenamiento y construcción de capacidades		REDUCIDO
3.2.1. EUTM Somalia	Reducido	
3.2.2. EUTM Mali	Neutro/Marginal	
3.2.3. EUTM RCA	Neutro/Marginal	
3.3. Misiones civiles		NEUTRO A REDUCIDO
3.3.1. África	Neutro/Marginal	
3.3.2. Europa	Neutro/Marginal	
3.3.3. Asia	Neutro/Marginal	
3.3.4. Oriente Medio	Neutro/Marginal	
4. OPERACIONES Y MISIONES MILITARES FUTURAS DE LA UE	MODERADO A ALTO	
5. MARCO FINANCIERO		
5.1. Financiación de iniciativas de defensa con presupuesto UE	Moderado	MODERADO
5.2. Financiación operativa CSDP extrapresupuestaria	Moderado	

El Reino Unido ha sido siempre un país de marcada tendencia euroatlántica en cuanto a Seguridad y Defensa. Este hecho ha incidido claramente en que la contribución británica a las operaciones y misiones civiles y militares de la UE, así como a sus estructuras permanentes de gestión de crisis, no haya estado tradicionalmente al nivel de otros países como España, Italia, Alemania o Francia, y desde luego, no en consonancia con la capacidad económica, militar y estratégica del país.

Esta realidad ha permitido que la salida del Reino Unido de la Unión Europea haya supuesto un inconveniente «no excesivo» para las misiones y operaciones civiles y militares actuales de la Unión Europea, siendo algo más pronunciado en el caso de las operaciones y misiones desarrolladas en aquellas áreas geográficas en las que este país tradicionalmente ha mostrado mayor interés, como es el Cuerno de África, y los Balcanes Occidentales. Además, el hecho de que países como España (aportando

el nuevo Cuartel General para la Operación ATALANTA), Francia (aportando el Centro de Seguridad Marítima para el Cuerno de África, y volviendo a contribuir a la Operación ALTHEA), o Alemania (el país que más personal está dotando al MPCC) hayan dado un paso adelante para cubrir algunas capacidades proporcionadas hasta el momento por el Reino Unido, ha ayudado a mitigar considerablemente el impacto del *Brexit* en las operaciones y misiones civiles y militares actuales, pudiéndose considerar su efecto global como reducido. No obstante, insistimos en que este proceso se está desarrollando durante el mismo período en que la UE continúa impulsando sus nuevas estructuras de seguridad y defensa, y en que la OTAN sigue incrementando sus estructuras de mando y control. Nos hallamos, por tanto, ante demandas concurrentes y, a menudo, en directa competencia.

En cuanto a sus operaciones futuras, la UE pierde importantes capacidades militares que podrían ser proporcionadas por el Reino Unido, en caso de que sus Estados Miembros decidieran lanzar alguna nueva operación de mayor envergadura que las actuales, o incrementar el número o la entidad de sus misiones y operaciones. No obstante, las nuevas iniciativas dentro de la UE para revisar y desarrollar conjuntamente nuevas capacidades de defensa por parte de sus Estados Miembros ayudarán a mitigar, al menos en el medio plazo, la posible pérdida de capacidades ante la marcha de uno de los actores militares principales del continente europeo.

A su vez, el *Brexit* implicará un incremento moderado en el esfuerzo financiero de los restantes Estados Miembros restantes, tanto a nivel presupuestario como extrapresupuestario, máxime teniendo en cuenta el creciente nivel de ambición de la Unión Europea en el ámbito de la Seguridad y Defensa, especialmente a partir de 2021.

Finalmente, será importante conocer el acuerdo final de salida del Reino Unido, todavía incierto en el momento de redactar el presente estudio, el cual sentará las bases para una futura cooperación del Reino Unido y la UE en Seguridad y Defensa. Ello podría abrir un amplio abanico de posibilidades de contribución y participación británica en las operaciones y misiones de la UE, así como en el desarrollo de capacidades militares. Pese a la dolorosa ruptura, no deberíamos renunciar a conseguirlo, por el bien de la relevancia estratégica de nuestra Unión.

Capítulo 4

El *Brexit* y las capacidades de la Unión Europea

*Rubén Rodríguez Peña y
Arturo Arcay Rey*

Resumen

Pudiera ser coincidencia la voluntad del Reino Unido de abandonar la Unión Europea con el impulso dado por la Unión a las políticas y mecanismos que fomenten una ansiada autonomía estratégica. La mezcla de cierto proteccionismo con la voluntad de ser un actor global, asumiendo las consecuencias en el ámbito de seguridad y defensa que ello conlleva, ha cambiado significativamente el panorama en Europa. Cuáles son las posibles implicaciones en cuanto a capacidades y en cuanto a su desarrollo son las dos cuestiones que se abordan en este trabajo.

Palabras clave

Brexit, Cooperación Estructurada Permanente, Estrategia Global de la Unión Europea, Unión Europea, Fondo Europeo de Defensa, Reino Unido, nivel de ambición, Mecanismo de Desarrollo de Capacidades.

Brexit and EU capabilities

Abstract

It could be a coincidence of the will of the United Kingdom to leave the European Union with the impulse given by the Union to the policies and mechanisms that foster a long-awaited strategic autonomy. The mixture of certain protectionism with the will to be a global actor, assuming the consequences in the area of security and defense that this entails, has significantly changed the landscape in Europe. What are the possible implications in terms of capabilities and in terms of their development are the two issues addressed in this work.

Keywords

Brexit, PESCO, European Union Global Strategy, EUGS, European Union, European Defence Fund, United Kingdom, level of ambition, Capability Development Mechanism.

Introducción

El mantra que reiteradamente repite el Reino Unido, que vendría a justificar su salida de la Unión Europea, es que quiere recuperar el control de sus leyes, fronteras y recursos financieros. Esa voluntad de independencia lo es menos si consideramos algunos aspectos más concretos. Así, tiene un especial interés en mantener una relación lo más estrecha posible con la UE en los diversos aspectos de seguridad y defensa¹. En este trabajo consideraremos, por un lado, los posibles efectos de la salida en lo que a capacidades se refiere y, por otro, en el ámbito de las iniciativas vinculadas a la industria de defensa.

Por lo tanto, las cuestiones que vamos a abordar en este artículo, ya lo adelantamos al lector, probablemente no sean las que están dificultando el acuerdo para la «salida del Reino Unido de la Unión Europea» (en adelante referida con el manido acrónimo lexicalizado *Brexit*). Tampoco son las que impulsaron a la opinión pública británica a apoyar la salida en el referéndum del pasado 23 de junio de 2016. Todos esos aspectos más delicados se abordarán con comités especializados que se crearán conforme el Artículo 165 del *Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica*.

El Reino Unido acepta, como parte del *Brexit*, que dejará de formar parte de una buena parte de las políticas comunes de la UE (asuntos exteriores, seguridad, defensa, justicia) pero pretende establecer una cooperación cercana con la UE sobre la base cierta que ambos comparten intereses. Para esa especial relación, el Reino Unido «argumenta» las relevantes capacidades militares, que podrían cifrarse entre el 20% y el 25% del total de la UE², o las capacidades industriales y las influencias diplomáticas que posee. También reitera el hecho que abandona la UE pero no abandona Europa.

En este ámbito (seguridad y defensa) establece cuales serían las relaciones futuras que querría mantener con la UE:

1. Conseguir un régimen especial de consultas ante la adopción de políticas comunes en lo relativo a sanciones y otras áreas de interés;
2. Tener la opción de participar en misiones de gestión de crisis, sean de carácter militar o civil, en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa;
3. Conseguir un mercado de defensa lo más abierto posible que de acceso a sus empresas en las mejores condiciones;

1 «The future relationship between the United Kingdom and the European Union» entregado al Parlamento por la Primer Ministro de orden de Su Majestad. Julio 2018.

2 Peter Round *et al.* «European strategic autonomy and Brexit». Junio 2018.

4. Colaborar con la Agencia Europea de Defensa;
5. Participar en las diferentes iniciativas y programas vinculados con la industria de defensa;
6. Continuar la cooperación en el ámbito espacial, pensando por ejemplo en los programas Galileo y Copérnico.

Esta situación final deseada, que apunta el Reino Unido, presenta no pocas dificultades que no parece que vayan a ser fácilmente evitables. De entrada, la UE ha reconocido que las reglas de salida son su responsabilidad y que es el Reino Unido el que se debe adecuar a ellas. Si el Reino Unido quiere abandonar la UE eso implica asumir las consecuencias, que serán algunos derechos pero también algunas obligaciones. Bien es cierto que, en el ámbito de la seguridad y defensa, el peso del Reino Unido hace que ciertos países³ se planteen la conveniencia de flexibilizar esa postura frente a aquellos defensores de aplicar una más rígida⁴.

En todo caso no se puede negar que el Reino Unido tiene un significativo peso específico⁵ que se considerará con algún detalle más adelante. En resumen, consideramos que hay cierta voluntad por ambas partes para que aspectos relativos a la hoja de ruta tras el *Brexit*, en cuanto a la Política de Seguridad y Defensa Común, se acuerden lo antes posible. Por todo ello abordaremos el impacto del *Brexit* en dos ámbitos o desde dos perspectivas.

Por un lado analizaremos como puede afectar a las capacidades militares que requiere la UE conforme a su nivel de ambición, o esfuerzo exigible si prefiere el lector. Y, por otro lado, analizaremos el impacto en el ámbito industrial tanto en cuanto al desarrollo de capacidades como a la propia industria. Dos aspectos bien diferenciados pero que necesariamente deben caminar coordinados para conseguir que los recursos que la UE, como actor global (e individualmente los países miembros), invierta en financiar su seguridad y defensa sean empleados de la forma más eficiente posible.

Sin duda, esa coordinación sería una medida del grado de interiorización de la política común de seguridad y defensa referida por parte de los Estados miembro.

Países miembro que pensamos que irremediablemente deberían huir de un modelo individualizado de «fuerzas armadas equilibradas» para hacer frente a todos los riesgos,

3 Entre los defensores de flexibilizar la relación están Países Bajos, Suecia, Polonia y los países bálticos.

4 Francia y Alemania al frente.

5 Conforme al «The International Institute for Strategic Studies» el Reino Unido poseería el porcentaje siguiente (del total de la UE) de los medios que se indican: 53% medios inteligencia y reconocimiento (ISR); 43% medios de alerta temprana (AEW); 39% medios de transporte aéreo pesado; 38% medios aéreos de inteligencia; 30% medios de abastecimiento en vuelo y transporte aéreo. Lo cual no significa que sea el mismo porcentaje sobre las necesidades reales o nivel de ambición que tiene la UE.

sean aparentemente 100% compartidos o no, buscando unas capacidades que ofrezcan a la UE la deseada autonomía estratégica siempre defendida con denuedo por Francia.

La voluntad política de impulsar la autonomía de la UE ha tenido progresivos avances desde el Tratado de Maastricht de 1993⁶, tanto en el Tratado de Amsterdam de 1998⁷, como muy especialmente en el Tratado de Lisboa 2007⁸. Ese aparente progresivo avance ha sufrido un cierto grado de hibernación propiciado por, entre otros factores, la especial aquiescencia del Reino Unido que siempre ha defendido el papel preponderante de la OTAN en estos aspectos.

A diferencia de otras políticas de la UE, las políticas vinculadas a la seguridad y defensa continúan siendo tratadas a nivel intergubernamental manteniendo por tanto las competencias cada Estado miembro. Esto, en la práctica, supone que las decisiones se tomen en el ámbito del Consejo Europeo o del Consejo de la UE por unanimidad o, en algún caso concreto, por mayoría cualificada⁹.

En este complejo entramado, se puede considerar que la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea de 2016* (junto con el probable *Brexit*) quizá ha sido el espaldarazo definitivo a los pasos que previamente se hayan podido dar en la dirección de la referida autonomía estratégica.

Como hipótesis de trabajo vamos a considerar el contenido del acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea del pasado 19 de febrero de 2019. Considerando ese escenario de salida, contemplaremos las consecuencias en los dos ámbitos referidos: capacidades militares e industria como vía de obtención de esas capacidades. No debe ser casualidad que hayan coincidido en el tiempo la voluntad de salida del Reino Unido y el impulso a diferentes iniciativas en el seno de la UE (-1).

6 Con la incorporación del pilar de Política Exterior y de Seguridad Común.

7 Con la incorporación de las Misiones Petersberg.

8 Con las funciones adicionales otorgadas al Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad: Vicepresidencia de la Comisión Europea y Presidencia del Consejo de la UE en formato de Ministros de Asuntos Exteriores. Los aspectos más relevantes del referido Tratado de Lisboa, en lo relativo a los cambios en el Título V del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) fueron: la creación de la Cooperación Estructurada Permanente (Artículos 42.6 y 46 y protocolo 10); (2) la incorporación de la cláusula de asistencia mutua (Artículo 42.7); (3) la cooperación reforzada (Artículo 20); y (4) la ampliación de las misiones Petersberg (Artículo 43).

9 Aquí se aprecian las diferencias entre las iniciativas intergubernamentales como PESCO y las comunes como el Fondo Europeo de Defensa.

Evolución de las estrategias y el nivel de ambición de la Unión Europea

En la primera estrategia de seguridad europea¹⁰, y el nivel de ambición¹¹ derivado de ella, se establecieron cinco escenarios genéricos¹² y sus correspondientes asunciones de planeamiento para concretar ese nivel de ambición. Estos escenarios se usan como herramienta para el planeamiento militar de capacidades. De ellos se obtienen paquetes de capacidades militares que posteriormente son agregados y comparados con las capacidades existentes en la Unión. Se identifican carencias que son sometidas a una evaluación de riesgos y posteriormente transformadas en las necesidades priorizadas.

En 2008, mediante una decisión en el marco de un Consejo Europeo, se establecieron objetivos numéricos concretos sobre la agregación de los referidos escenarios genéricos. Se aspiraba a que la UE pudiese conducir simultáneamente fuera de su territorio varias misiones militares y civiles de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

En 2016 ve la luz la actual estrategia de la unión, la Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS¹³ por sus siglas en inglés), del que derivó un nuevo nivel de ambición con el objetivo de alcanzar una Europa más fuerte y segura que permita mantener la seguridad dentro y fuera de sus fronteras. Pone el foco en tres prioridades: (1) la respuesta a conflictos y crisis exteriores, (2) apoyar el desarrollo de capacidades de terceros países mediante misiones de entrenamiento y (3) proteger a sus ciudadanos. El nuevo nivel de ambición derivado de la EUGS, dio inicio a un nuevo ciclo de planeamiento en la UE.

La EUGS se publicaba al mismo tiempo que el Reino Unido decidía abandonar la Unión, poniendo a la Comisión Europea y a la Alta Representante bajo presión, para demostrar que la UE aporta una mayor eficiencia como proveedor de seguridad y defensa que la de los estados miembros actuando independientemente. Aprovechando este impulso, nuevas iniciativas como PESCO¹⁴, CARD¹⁵, EDF¹⁶/EDIDIP¹⁷ y EPF¹⁸ se han puesto en marcha creando un «momentum» que incluso ha llevado al Presidente de

10 «European Security Strategy», EU 2003.

11 «HeadlineGoal» 2003 el primero y 2010 el actual.

12 «Illustrative Scenarios» (IS).

13 «European Union Global Strategy» (EUGS), 2016.

14 Permanent Structured Cooperation on Defence (PESCO).

15 Coordinated Annual Review of Defence (CARD).

16 European Defence Fund (EDF).

17 EU Defence Industrial Development Programme (EDIDP).

18 European Peace Facility (EPF).

la Comisión, Jean Claude Juncker en su discurso del Estado de la Unión de septiembre de 2017, a declarar que era necesario alcanzar una «European Defense Union» para el año 2025.

Planeamiento de Capacidades de la UE

El proceso de planeamiento de capacidades europeo no es fácil de entender, no hay un documento único que lo describa en su totalidad y no tiene nombre. Diferentes iniciativas como el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM¹⁹ por sus siglas en inglés) o el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP²⁰ por sus siglas en inglés) lo conforman. No es sencillo equipararlo al planeamiento militar de la OTAN (NATO Defence Planning Process, NDPP), un proceso único y sólido que influye en los planeamientos nacionales y que impone capacidades militares a los miembros de la Alianza.

En la UE, el planeamiento de capacidades no se ha consolidado completamente, a pesar de ser un mecanismo iniciado en 2003. A diferencia del referido NDPP, que sirve solamente a la OTAN, el proceso de planeamiento de la UE es una responsabilidad compartida o se ve influido por iniciativas de diferentes instituciones europeas como el Comité Militar de la UE (EUMC por sus siglas en inglés) apoyado por su Estado Mayor militar (EUMS por sus siglas en inglés), el Consejo, la Comisión y un importante actor que en ocasiones difumina el papel de los estamentos militares en el planeamiento militar que es la Agencia Europea de Defensa²¹.

«Capability Development Mechanism»

La historia del proceso de planeamiento europea inicia con la creación del referido CDM bajo la autoridad del EUMC y con el apoyo del EUMS. Este mecanismo parte de los escenarios genéricos anteriormente referidos, estableciendo un catálogo de requerimientos de fuerzas (RC por sus siglas en inglés) que se compara con el catálogo de fuerzas disponibles (FC por sus siglas en inglés) obteniendo el llamado «Progress

19 CapabilityDevelopmentMechanism (CDM) Tratado de Lisboa (artículo 2, protocolo nº 10) 2003.

20 Capability Development Plan (CDP).

21 «European Defense Agency» (EDA).

Catalogue» (PC) en el que se fijan las necesidades priorizadas. Hasta la creación de la EDA en 2004, el CDM fue el único proceso de planeamiento de capacidades y cubría tan solo el planeamiento militar, por lo que en ocasiones se le llama «military capability development mechanism of the European Union» (MCDM-EU) y, como se ha apuntado, era responsabilidad exclusiva del EUMC.

El resultado del último ciclo de planeamiento militar, es el «Progress Catalogue» (PG18) que proporciona al nivel político una valoración realista de las opciones que tiene la UE de satisfacer el nivel de ambición de la EUGS. El PG18, teniendo en cuenta las necesidades y las fuerzas ofertadas por los estados miembros, propone una aproximación para subsanar las necesidades a corto plazo (2026) y a medio (2032) mediante la priorización de los que ha venido a llamar «High Impact Capability Goals» (HICG).

Partiendo de estos resultados, el EUMC proporciona a la EDA dos documentos en los que se listan las necesidades producto del CDM y las derivadas de las operaciones bajo el marco de la PCSD que servirán para la priorización de necesidades del CDP que se explicará a continuación.

«Capability Development Plan»

En 2004 se crea la EDA para mejorar las capacidades de defensa de la UE en la gestión de crisis y para apoyar la Política de Seguridad y Defensa Europea. Su principal herramienta es el «Capability Development Plan» (CDP). A diferencia del CDM, el CDP no proviene de decisiones del Consejo, es un proceso basado en las decisiones del propio «Steering Board» (SB) de la EDA que se constituye mediante representantes de los estados miembros. Los objetivos asignados al CDP en principio fueron (1) la identificación de prioridades para el desarrollo de capacidades, (2) la búsqueda de oportunidades de colaboración entre los estados miembros y (3) guiar la investigación y a la industria.

El proceso ha ido evolucionando desde la aprobación de su versión inicial en 2008, pero siempre ha basado la selección de necesidades a priorizar en la identificación de cuatro perspectivas, los «strands». Dos de ellos provienen del EUMC/EUMS e identifican necesidades para alcanzar el nivel de ambición y las derivadas de las lecciones identificadas en operaciones bajo el marco de la PCSD. El tercer bloque de necesidades se basa en las tendencias sobre capacidades en el largo plazo y está a cargo de la EDA.

Por último, el cuarto aspecto a valorar son las oportunidades y voluntad de colaboración en el desarrollo de capacidades que los estados miembros expresan mediante la herramienta CODABA²² gestionada por la propia EDA.

El actual CDP de 2018 se basa en el nuevo nivel de ambición fijado en la EUGS, considerando por primera vez capacidades para proteger Europa y sus ciudadanos como podrían ser los medios de lucha contra el terrorismo o la protección de fronteras. En el análisis realizado en el «EU Defence: The White Book implementation process»²³ se aprecia una evolución de las necesidades prioritarias, por ejemplo el despliegue estratégico perdería peso hacia otras capacidades como las navales, las de operaciones especiales o las necesarias para las misiones de seguridad cooperativa.

Para incrementar la efectividad en el desarrollo e implantación de capacidades de la UE se han puesto en marcha dos iniciativas ya referidas. Una de ellas es la realización de una «Coordinated Annual Review of Defence» (CARD), que es una auditoria que obtiene una fotografía agregada de las capacidades de todos los estados miembros y revisa de manera transparente y regular (bienal aunque su nombre indique otra cosa) la implementación de las prioridades del CDP. Es elaborada por la EDA con el apoyo del EUMC.

La otra medida ha sido la elaboración de los «Strategic Context Cases» (SCC). Tienen como objeto desarrollar las acciones prioritarias identificadas en el CDP en acciones concretas en el corto, medio y largo plazo para desarrollar cada una de esas capacidades prioritarias. Estas acciones deberían hacer converger los requerimientos de capacidades con soluciones tecnológicas o industriales, aunque no existe obligación por parte de los estados de adoptar estas acciones. Quizá sea esta falta de asignación de responsabilidades el punto más débil de las iniciativas de la Unión.

«Permanent Structured Cooperation on Defence» (PESCO)

A final de 2017, veinticinco estados miembros activaron la PESCO, mecanismo que preveía el Tratado de la UE, pero que había permanecido durmiente. Los proyectos PESCO, de los que ya se han aprobado treinta y cuatro en las dos primeras convocatorias, son un tema candente en los círculos especializados en defensa europeos debido a las posibles implicaciones para la industria de defensa que su parcial financiación con fondos comunes supondría. Sin embargo, y a pesar del impulso que PESCO está

22 «Collaborative Database» CODABA.

23 Mauro, Frédéric. «EU Defence: The White Book implementation process». 12 de diciembre de 2018.

dando a los proyectos colaborativos en materia de defensa, la verdadera novedad que aporta PESCO al escenario europeo radica en los veinte compromisos vinculantes en materia de defensa a los que sus signatarios han contraído en su adhesión.

Estos compromisos han tenido que ser incluidos por los estados en sus respectivos planes de implementación y serán supervisados desde Bruselas. Alguno de ellos, como alcanzar un gasto en Defensa del 2% o mejorar la movilidad militar, son objetivos compartidos con la Alianza Atlántica.

Para los estados PESCO, el planeamiento europeo ha dejado de ser algo optativo. El segundo compromiso de PESCO establece alcanzar de manera colectiva a medio plazo que los proyectos de capacidades supongan un 20% de la inversión total en defensa. En la segunda parte de este trabajo consideraremos esta iniciativa desde el punto de vista de la obtención de capacidades.

«Momentum»

Vista la dificultad²⁴ para alcanzar el elevado nivel de ambición de la EUGS con la actual Europa a 28, la salida del Reino Unido abrirá aún más la brecha entre las ambiciones y las capacidades reales. El ciclo de planeamiento de 2018 (CDM + CDP) se está valiendo del impulso a las políticas de seguridad y defensa en la UE. Este «momentum» ha disparado las iniciativas que hacen uso de la priorización de las capacidades del planeamiento UE, especialmente del CDP. No se puede descartar que, tras la salida del Reino Unido, la Unión tome un papel más proactivo en los requerimientos de capacidades y de compromisos de fuerzas para los estados miembros con el objetivo de alcanzar el nivel de ambición de la EUGS.

Aportación del Reino Unido al a Política Común de Seguridad y Defensa

La contribución del Reino Unido a las misiones civiles y militares bajo el paraguas de la PCSD nunca ha destacado. Con datos de 2017, su contribución a las operaciones militares era del 3,6% y del 5,8% a las civiles²⁵. Tan solo 150 soldados de sus 13.000

24 Douglas Barriecet al. «Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit». Noviembre 2018.

25 Bakker Anne, Drent Margriet, Zandee Dick, «European defence: how to engage the UK after

desplegados lo hacían bajo la bandera de la Unión Europea. Estos números no implican necesariamente que no habría consecuencias con su salida de la Unión, ya que a pesar del escaso compromiso británico en la aportación de fuerzas, desde el punto de vista diplomático si ha sido un estado miembro muy activo.

Una de sus principales aportaciones es su silla permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, muy relevante en concreto para la aprobación de las operaciones de la PCSD.

El futuro peso del Reino Unido en el escenario geoestratégico internacional tras su salida de la Unión es un asunto muy discutido y que preocupa a la administración británica. En su trabajo «Global Britain in the United Nations»²⁶, los autores concluyen que aunque habrá áreas en las que el Reino Unido continuará siendo influyente, se les van a presentar duros desafíos para mantener su actual nivel de influencia tras el *Brexit*.

El Reino Unido mantendría su capacidad de persuasión en los países de la Commonwealth, pero en la escena internacional en general, la pérdida del amplificador que supone para la capacidad de influir de una nación de pertenecer al mayor mercado mundial y que además es el mayor donante de ayuda al desarrollo, afectaría negativamente a la capacidad de influencia del Reino Unido.

Este vacío que podría producirse tras la salida de los británicos, debería ser asumido por otros países como Francia, Alemania o por las propias delegaciones de la Unión en el exterior.

En general se podría decir que, a pesar de las desventajas que supone la salida de Londres, el futuro de la PCSD, si las operaciones permanecen como hasta ahora de baja intensidad y escala, no parece estar en peligro.

Existe la posibilidad de que el Reino Unido siga participando en las operaciones de la PCSD como un tercer estado, sin embargo no parece probable que la Unión le vaya a permitir participar en el proceso político de decisión y en la dirección estratégica, por lo que aunque se negocia la forma en que podría participar en operaciones, su implicación futura no es previsible que sea muy superior a la actual.

Brexit?», Clingendael Report, Julio 2017. Policy Department, Directorate-General for External Policies.

²⁶ Jess Gifkins, Samuel Jarvis, Jason Ralph. «Global Britain in the United Nations», United Nations Association – UK, febrero 2019.

Aportación del Reino Unido al nivel de ambición de la Unión Europea

En el estudio «CSDP after Brexit: the way forward»²⁷, solicitado por el Directorado para Política Exterior de la Unión Europea, se afirma que la capacidad de la Unión para evolucionar hacia los objetivos de la PCSD se puede ver comprometida por la salida del Reino Unido, uno de los pocos países que cuentan con un espectro completo de capacidades militares y una importante industria de defensa.

Se perderían un cuarto de las capacidades militares, entre ellas recursos vitales en las áreas de p. e. transporte estratégico o *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR). La credibilidad de la Unión como actor en materia de seguridad podría verse afectada, así como su capacidad de influir en el entorno.

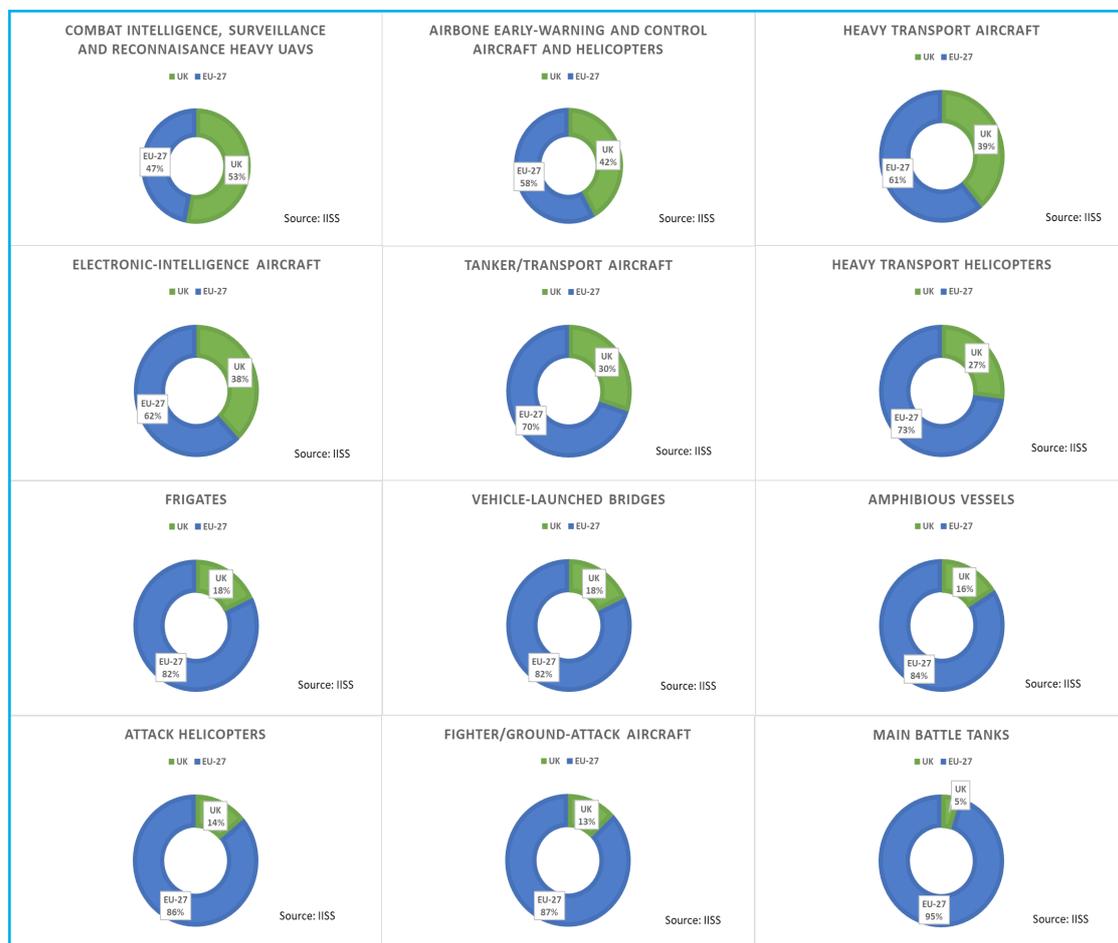


Figura 4.1. The UK's share of overall military-equipment holdings in the EU, 2018.

27 «CSDP after Brexit: the way forward» STUDY Requested by Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union PE 603.852 - Mayo 2018.

En lo que respecta al catálogo de fuerzas disponible, la pérdida de capacidades de la Unión a veintisiete sin el Reino Unido sería notable.

Este catálogo de fuerzas resultante de la agregación de las capacidades de sus estados miembros resulta en unas capacidades descompensadas y poco interoperables²⁸. Esto se debe a la escasa coordinación de los planeamientos nacionales y a la habitual búsqueda de catálogos nacionales equilibrados.

Unas hipotéticas fuerzas armadas europeas se enfrentarían no solo a problemas de idioma o cultura, sino a un fragmentación en los sistemas de armas seis veces superior al de los EE. UU.²⁹, incluyendo diecisiete diferentes tipos de carros de combate, 20 tipos de aviones de combate o 28 clases de escoltas navales frente a un solo carro, 6 tipos de aviones y 4 tipos de escoltas en los EE. UU. Es una tendencia que se puede observar en cualquier capacidad, de hecho la Unión Europea dispone de 178 grandes sistemas de armas mientras que EE. UU., tan solo 30.

Uno de los objetivos de la cooperación europea en materia de defensa es precisamente la reducción del número de sistemas de armas mediante proyectos multilaterales más eficientes, baratos e interoperables. Esta reducción supondría ahorro así como mejoras en el sostenimiento y el adiestramiento.

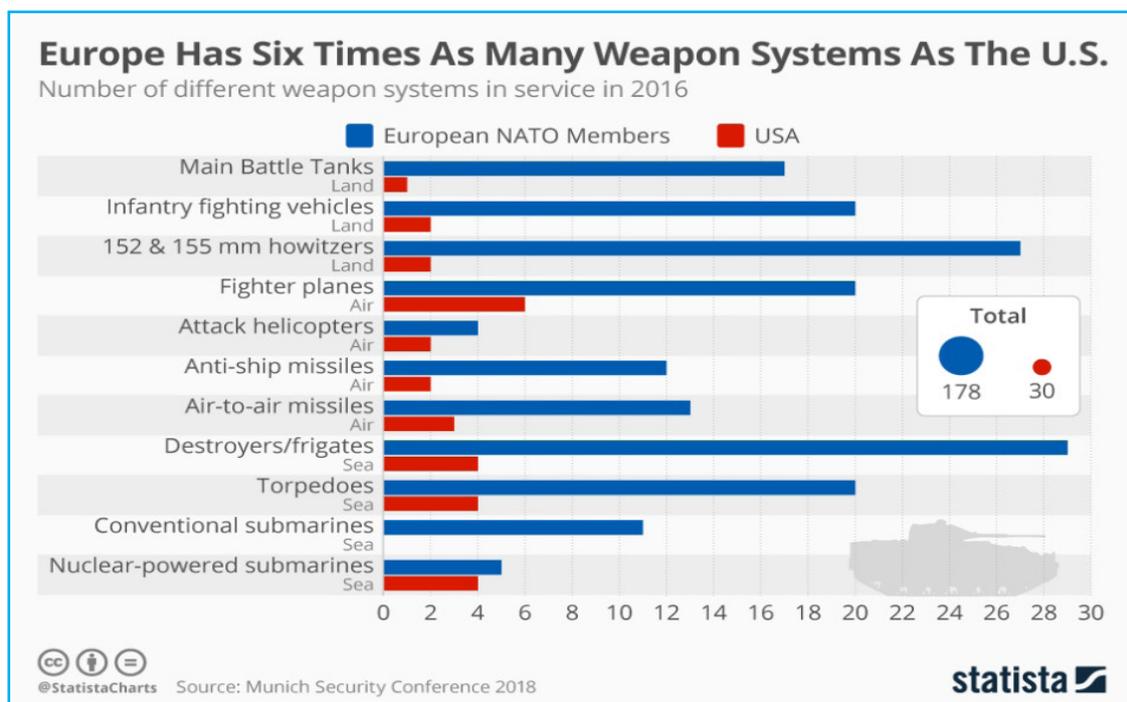


Figura 4.2.

28 «Europe Has Six Times As Many Weapon Systems As The U.S», Niall McCarthy, <https://www.statista.com/chart/12972/europe-has-six-times-as-many-weapon-systems-as-the-us/>.

29 Ibid.

Las capacidades militares son cruciales para el nivel de ambición, si se pretende ejercer un poder militar real estas capacidades deben ser creíbles y deben estar adiestradas y alistadas. Muchos de los estados miembros de la UE lo son también de la OTAN por lo que a pesar de que el nivel de ambición de la UE es superior tras la EUGS, se ha evitado en lo posible duplicar estructuras. Esto dificulta alcanzar ese nivel de ambición. El Reino Unido ha sido uno de los países que históricamente ha vetado el desarrollo de estructuras de mando europeas. Sin embargo, junto con la mayor preocupación de la Unión en asuntos de seguridad y defensa, también se ha puesto de manifiesto la inevitable necesidad de disponer de esas estructuras de mando y control europeas que permitan gestionar las operaciones de la PCSD.

La posición de los EE. UU. ante este fortalecimiento de las estructuras de la Unión Europea podría ser contraria, la UE reduciría su dependencia de Washington. El Reino Unido ha sido hasta ahora el aliado que ha ralentizado los avances de la defensa europea y, con su salida de la Unión, probablemente también se reducirá su valor estratégico para los EE. UU. al perder la capacidad de influir que actualmente les aporta en las políticas de la UE. En términos de capacidades, sin el Reino Unido, la UE perdería una buena parte de la limitada autonomía estratégica de la que dispone. En este aspecto, su dependencia de los EE. UU., que ya es muy importante, sería mucho mayor hasta que los socios europeos desarrollen las capacidades que les otorguen esa autonomía estratégica en el medio plazo.

Como ejemplo y en lo que se refiere a mando y control, el Servicio Exterior de la Unión Europea tiene una grave carencia de capacitadores de nivel estratégico y operacional. Sus cuarteles generales y otros apoyos son aportados por los estados miembros. En la actualidad solo Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y España pueden aportar esas capacidades.

A pesar de estas carencias, la agregación de fuerzas de los estados miembros de la Unión Europea la convierte en un actor de relevancia en el escenario geopolítico mundial. Los actuales esfuerzos en el desarrollo de capacidades europeo y la voluntad política podrían permitir que la Unión dispusiera de un conjunto de fuerzas equilibrado en el futuro.

Este equilibrio depende del nivel de ambición que los socios se autoimpongan y del acuerdo que alcancen para perseguirlo. Según el General Langlois³⁰ en la actualidad la Unión Europea no es capaz cumplir con el nivel de ambición que se ha impuesto como objetivo. No es posible analizar esta afirmación en este trabajo y valorar como la salida del Reino Unido rebajaría la capacidad de respuesta de la Unión con datos procedentes de documentos oficiales debido a su clasificación. En particular no son accesibles los catálogos de fuerzas y los supuestos de planeamiento concretos del nivel

30 Mauro, Frédéric. «EU Defence: The White Book implementation process». 12 de diciembre de 2018.

de ambición político que conforman los escenarios³¹ usados para el planeamiento de capacidades³² militares.

Escenarios de planeamiento y nivel de ambición

En su documento «Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit»³³, los autores, basándose en datos de fuentes abiertas hacen una aproximación de los posibles escenarios y efectúan un planeamiento del que obtienen las capacidades necesarias para cada uno de ellos. En adelante, se usarán estos escenarios ficticios para apoyo a este trabajo.

Cada uno de estos escenarios aborda una posible operación traduciendo el nivel de ambición a paquetes de capacidades concretos y dimensionados. Los escenarios utilizan una serie de asunciones que acompañan al nivel de ambición y que se suponen generados a nivel político.

Por ejemplo, contienen información de la distancia desde Europa a la hipotética zona de operaciones, o limitan el tiempo máximo para el despliegue o el alcance de los objetivos de la operación. Estos aspectos son de suma importancia porque son los que realmente definen las capacidades que serán necesarias para que la operación pueda llegar a ser un éxito.

El objetivo final es disponer de datos sobre la fuerza que sería necesaria para cumplir el nivel de ambición. Sin embargo, un escenario demandante en cuanto a fuerzas, muy alejado de Europa y con un muy corto espacio de tiempo para el despliegue llevaría a conclusiones como que es necesario tener más fuerzas alistadas para ser desplegadas en un tiempo menor o que es necesario disponer de una elevada capacidad de transporte aéreo estratégico.

Estas conclusiones se traducirían en prioridades del planeamiento militar que deberían guiar a los planeamientos nacionales. Así, caso de diseñar mal los escenarios, se podrían dedicar los escasos recursos disponibles a prepararse para escenarios poco realistas, con las evidentes implicaciones que tendría esta priorización equivocada.

31 «Military illustrative scenarios».

32 «Capability Development Mechanism» (CDM). Tratado de Lisboa (artículo 2, protocolo nº 10), 2003.

33 Douglas Berry et al, «Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit». Noviembre de 2018.

A continuación se enumeran los cinco escenarios ficticios y, en base a sus paquetes de capacidad, se estudian las carencias de capacidades que potencialmente tendría la Unión Europea con o sin el Reino Unido:

a. Imposición de la paz, hasta cuatro mil kilómetros de Bruselas

Se despliega una fuerza de la Unión Europea en el Cáucaso para asegurar el cumplimiento de un tratado de paz entre Armenia y Azerbaiyán tras un intenso conflicto entre las partes con presencia de células terroristas del ISIS, crisis de refugiados y alta tensión entre las partes.

Conclusión. Habría importantes carencias en los tres dominios, destacando los capacitadores, los medios de ISR, los aviones de transporte estratégico pesados, los aviones de reabastecimiento en vuelo o los portaaviones. La salida del Reino Unido agravaría las carencias en aeronaves ISR.

b. Prevención de conflictos, hasta seis mil kilómetros de Bruselas

Se despliega una fuerza de la Unión Europea en el Mar Rojo y el Océano Índico tras la reaparición de la piratería a causa de la guerra en Yemen lo que supone una seria amenaza para el tráfico marítimo internacional en una ruta estratégica de primer orden. Tras la retirada de China y los EE. UU., de la zona a causa de la escalada de tensión entre ambos países en el Mar de China por lo que sus fuerzas navales han partido hacia el este, recae en la Unión Europea la responsabilidad de mantener la seguridad en el estrecho de Bab el-Mandeb y los accesos al canal de Suez. Tanto clásicos grupos terroristas como ISIS y al-Qaeda como los rebeldes Houthies armados con misiles antibuque, han visto en el estrecho de Bab el-Mandeb una fuente de recursos y de atención internacional.

Conclusión. Habría importantes carencias en el componente aéreo y el naval, destacando los aviones de patrulla marítima y los de inteligencia y señales, además de buques anfibios y buques de combate. La salida del Reino Unido añadiría además los aviones de transporte estratégico pesados y los buques de aprovisionamiento.

c. Estabilización y «capacity building», hasta ocho mil kilómetros de Bruselas

Se despliega una fuerza de la Unión Europea en el Cuerno de África para la estabilización de Somalia, azotada por una presencia cada vez superior de Al-Shabaad y otros grupos yihadistas en todo su territorio que ha reducido el control del gobierno legítimo a la capital, Mogadiscio, amenazando incluso la estabilidad en Kenia.

Conclusiones. Habría importantes carencias en los tres dominios, destacando las capacidades médicas, CIMIC, EOD y para operaciones de información, los medios de ISR, helicópteros de transporte, aeronaves no tripuladas de combate, los aviones de reabastecimiento en vuelo, buques anfibios, submarinos nucleares

o los portaaviones. La salida del Reino Unido añadiría los buques de combate, los aviones de transporte estratégico pesados y los buques de aprovisionamiento.

- d. Evacuación de residentes de la UE en el exterior, hasta diez mil kilómetros de Bruselas

Debido al agravamiento de las tensiones raciales en Sudáfrica que se han deteriorado más allá del control del gobierno, la Unión Europea ha decidido evacuar a sus residentes del país a un lugar seguro. Se asume que sería necesario rescatar a 20.000 ciudadanos de la UE residentes más los posibles turistas europeos presentes que son de media mensual 10.000.

Conclusión. No habría carencias incluso tras la salida del Reino Unido de la Unión Europea

- e. Asistencia humanitaria, hasta quince mil kilómetros de Bruselas

Graves inundaciones en Bangladesh han provocado una crisis humanitaria sin precedentes. Se ha desencadenado una crisis sanitaria con hospitales fuera de servicio, falta de agua potable. Los efectos de la catástrofe se han hecho sentir con más virulencia si cabe en los campos de refugiados Rohingya al sur del país. La Unión Europea lanza una misión humanitaria.

Conclusiones. Sería otro escenario sin carencias con la Europa a veintisiete, la salida del Reino Unido supondría reducir la disponibilidad de portaaviones.

Un aspecto transcendental del nivel de ambición es la forma de agregar o sumar los paquetes de capacidades militares necesarias para cumplir con los escenarios anteriormente descritos. Para ello es necesario definir si se aspira o no a desempeñar simultáneamente más de una operación.

De acuerdo al referido «EU Defence: The White Book implementation process»³⁴, la Unión Europea considera la concurrencia de: una operación de imposición de la paz basada en la separación de dos partes beligerantes, que correspondería en la OTAN a una «Major Joint Operation» (MJO); una operación de estabilización; una operación de prevención de conflicto; una operación de evacuación; y, finalmente, una operación de apoyo humanitario.

De una concurrencia con este elevado nivel de ambición, utilizando para la agregación los anteriores escenarios ficticios, se obtiene un catálogo de capacidades simplemente fuera del alcance de los estados miembros de la Unión Europea. Las carencias son notables en todos los dominios y, en general, no se dispondría de más de un tercio de las fuerzas necesarias.

³⁴ Mauro, Frédéric. «EU Defence: The White Book implementation process». 12 de diciembre de 2018.

La salida del Reino Unido agravaría aún más ese balance lo que se traduce en que, si la Unión Europea se involucrase en un nivel semejante de operaciones simultaneas, necesitaría apoyo de otros actores.

Efectos en el ámbito industrial

En su discurso del estado de la Unión (30 de noviembre de 2016), el presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker resaltó la necesidad de garantizar la seguridad colectiva mediante la inversión en tecnologías y sistemas de importancia estratégica³⁵. Para ello, en el marco del entonces recientemente aprobado Plan de Acción Europeo de Defensa defendió:

1. Crear un Fondo Europeo de Defensa para apoyar la inversión en investigación y el desarrollo conjunto de equipos y tecnologías de defensa.
2. Fomentar la inversión en pymes, empresas incipientes, *midcaps* y otros proveedores de la industria de defensa.
3. Reforzar el mercado único para el sector de la defensa.

Hemos visto como la UE va dando pasos adelante para identificar (y priorizar) cuáles son sus carencias para disponer de las herramientas necesarias para estar en condiciones de cumplir el referido nivel de ambición, preferiblemente de forma autónoma. Como ya se ha comentado, se podría considerar el *Brexit* como un relativo catalizador que ha relanzado en este campo la Política Común de Seguridad y Defensa.

Para el necesario impulso que solucione o palie el problema, además de la voluntad política ya considerada, hace falta un plan y los recursos necesarios para llevarlo a término. Repasemos la evolución del plan (o mejor planes) diseñados (o en proceso de diseño) y de los mecanismos creados y recursos otorgados para ello, así como el papel que tras el *Brexit* jugaría, o mejor podría jugar, el Reino Unido en cada uno de ellos.

Las líneas generales aparecen, de alguna manera, en la declaración política del Reino Unido que establece las pautas para la futura relación entre la UE y el Reino Unido. En lo que a desarrollo de capacidades militares se refiere, siempre bajo la premisa de ceñirse a la normativa europea, se deja la puerta abierta a la posible participación

35 «To guarantee our collective security, we must invest in the common development of technologies and equipment of strategic importance – from land, air, sea and space capabilities to cyber security. It requires more cooperation between Member States and greater pooling of national resources. If Europe does not take care of its own security, nobody else will do it for us. A strong, competitive and innovative defence industrial base is what will give us strategic autonomy».

en algunos de los principales organismos e iniciativas en curso: (1) participando en proyectos que impulsa la Agencia Europea de Defensa (EDA por sus siglas en inglés); (2) participando en proyectos con apoyo por parte del Fondo Europeo de Defensa (EDF por sus siglas en inglés); y, con carácter excepcional, (3) participando en los proyectos en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO por sus siglas en inglés).

No obstante, esa apertura de puertas se matiza mediante algunas líneas rojas en cada uno de los ámbitos referidos. Líneas rojas que, como en cualquier negociación, pueden disfrutar de distintas tonalidades.

Otro aspecto a considerar es el efecto que la incertidumbre sobre las consecuencias del *Brexit* podría estar produciendo en las empresas, tanto en las británicas como en las no europeas instaladas en el Reino Unido.

La Agencia de Defensa Europea (EDA)

En cuanto a la EDA, el Reino Unido podrá disfrutar de la condición de miembro asociado, lo que no le otorga la posibilidad de tener voto en las decisiones de la Agencia si bien se prevé que pueda participar en ciertos programas de capacidades. Esta limitación podría no ser del completo agrado del Reino Unido puesto que perderá capacidad de influir en el órgano que pretende liderar el desarrollo de capacidades militares en la UE.

No debemos olvidar el importante papel que juega la EDA en la elaboración del ya referido Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) de la UE dónde podemos considerar que la Agencia tutela dos de las cuatro perspectivas (habitualmente referidas como *strands*) que se tienen en cuenta a la hora de identificar las acciones prioritarias que orientan el referido CDP. En concreto, las perspectivas de medio y largo plazo son responsabilidad de la EDA.

Para la primera, como ya se ha referido, utiliza una Base de Datos Colaborativa (CODABA) donde pretende identificar oportunidades de colaboración entre los estados miembros a la vista tanto de la información que obtienen de fuentes abiertas como de las declaraciones de cada país en la propia base de datos. A la hora de priorizar una necesidad, se valora si potencialmente puede ser de interés para varios países de la Unión. Se puede considerar que la iniciativa progresa poco a poco, quizá por el cierto protagonismo asumido por la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) que viene a perseguir similares objetivos con la ventaja de disponer de incentivos financieros.

Para la segunda, el largo plazo, ha utilizado un laboratorio de ideas de reconocido prestigio, como es la corporación RAND, para identificar posibles necesidades en capacidades a través de las tendencias tecnológicas y su empleo en potenciales escenarios de conflicto más allá del 2035. Aquellas capacidades con potencial tecnológico de desarrollo y con una mayor probabilidad de empleo en los futuros escenarios recibirán un mayor peso específico en esta perspectiva. Las otras dos perspectivas se consideran de corto o medio plazo y pasan por identificar las necesidades (1) derivadas de las lecciones aprendidas en operaciones y (2) aquellas derivadas del planeamiento puramente militar que realiza el Estado Mayor Militar de la UE (EUMS por sus siglas en inglés) para identificar las capacidades necesarias para hacer frente a los escenarios ya referidos con antelación que fija la Estrategia Global.

Es evidente, por tanto, que la EDA es un órgano que juega un papel relevante en todo lo referido al desarrollo de capacidades dentro de la UE. De ahí el marcado interés que probablemente tenga el Reino Unido en mantenerse lo más involucrado posible en esta Agencia. Paradójicamente el Reino Unido, hasta ahora, había sido acusado de no facilitar el trabajo de la Agencia, a pesar de que su primer CEO fue el británico Nick Witney, con los manidos argumentos de (1) no inmiscuirse en competencias de los Estados miembro y (2) evitar la duplicidad de esfuerzos con la OTAN.

En este escenario, quizá el Reino Unido busque una relación lo más estrecha posible con la Agencia que vaya más allá de los acuerdos que tienen otros países como Noruega, Suecia, Suiza o Ucrania. Desde la perspectiva de la UE probablemente se pretenda que la relación no pase de un acuerdo similar para ser un miembro asociado³⁶.

EDAP, EDF y la manida autonomía estratégica

En lo relacionado con el Plan de Acción Europeo de la Defensa (EDAP en sus siglas en inglés) y su iniciativa estrella el referido EDF, así como los diferentes programas que financia, el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (EDIDP en sus siglas en inglés) o la Acción Preparatoria para la Investigación en Defensa (PADR en sus siglas en inglés), el Reino Unido será excluido al finalizar el periodo de transición. Ello implica que las empresas británicas no podrían participar en proyectos lanzados dentro de ambas iniciativas. En este ámbito, no se debe descartar una negociación que reconsidere el estatus de tercero que limitaría considerablemente el acceso del Reino Unido a los proyectos con financiación vía EDF.

36 James Black et al. «Defence and security after Brexit. Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU». Compendium report. 5 de mayo de 2017, pág. 45.

No se debe pasar por alto que todas esas iniciativas se han diseñado para reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea (EDTIB en sus siglas en inglés) a la búsqueda de una autonomía estratégica en ese ámbito como principal objetivo. Ello implica que el acceso de países no-miembros a este tipo de proyectos podría «no tener excesivo sentido». Esta misma duda se plantea el Directorado General para Política Exterior de la UE en un estudio realizado sobre el efecto del *Brexit*³⁷. No obstante, debemos preguntarnos si esa autonomía de la UE es posible con las capacidades industriales y tecnológicas actuales³⁸, y si el tránsito hacia ella nos lo podemos permitir.

Otro aspecto que se debe considerar son las estrechas relaciones existentes entre las empresas de defensa europeas de un lado y otro del Canal de la Mancha. En el fondo, el Reino Unido probablemente tiene dos especiales preocupaciones. Por un lado, el no poder acceder a los fondos europeos, en los que siempre ha tenido un balance positivo entre aportaciones y beneficios; por otro lado, la preocupación del Reino Unido porque sus empresas no participen del mercado europeo de defensa que actualmente representa aproximadamente un 11% de su actividad³⁹.

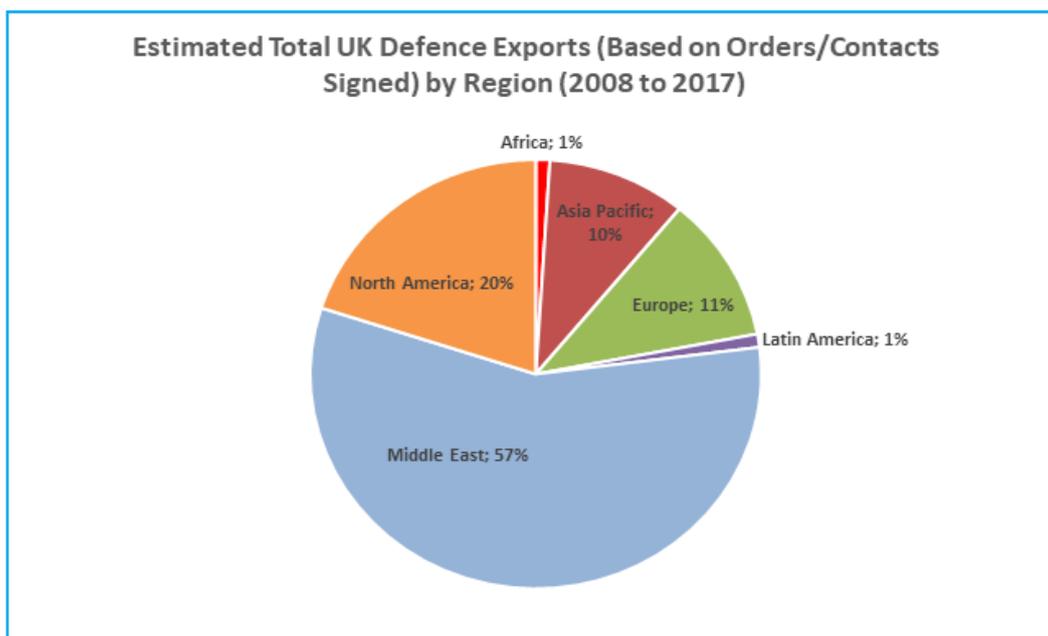


Figura 4.3.

Y hay algunas evidencias de que eso pueda ocurrir. Pensemos en el ejemplo del proyecto *Next Generation Weapon System* donde Francia, Alemania y España (tras

37 Policy Department for External Relations. «CSDP after Brexit: the way forward». Mayo 2018.

38 Peter Round *et al.* «European strategic autonomy and Brexit». Junio 2018.

39 <https://www.gov.uk/government/publications/defence-and-security-exports-for-2017/uk-defence-and-security-export-statistics-for-2017>.

su reciente incorporación) pretenden desarrollar, en el horizonte de 2040, un caza de quinta generación. Esta iniciativa ha venido a dar «con la puerta en las narices» al Reino Unido que había iniciado una colaboración con Francia en un proyecto similar en el marco del los acuerdos de *Lancaster House*⁴⁰ y que se ha visto aparcado.

Lo que parece evidente es que la incertidumbre que ha generado el *Brexit* tiene preocupadas a un buen número de empresas británicas del sector defensa (BAE Systems, Rolls-Royce, GKN Aerospace, etc) en especial en cuanto al status que tendrán y a la posibilidad de acceder a proyectos financiados por el EDF en el marco EDIDP.

El reglamento actual no permite acceder a los programas y fondos a empresas no establecidas la UE excepto en casos excepcionales. Las negociaciones del reglamento regulador dejaron evidencia del interés de algunos países en que el acceso a estos proyectos por terceros países no fuera la norma habitual.

Es decir que, como no podía ser de otra forma, la UE decidirá cuándo empresas del Reino Unido pueden participar o no en proyectos financiados por el EDF en el marco de las diferentes iniciativas mencionadas. Dicho pensando en situaciones en las que un *tercer estado* pueda aportar una capacidad tecnológica realmente superior a las disponibles entre los países miembros de la UE. Ya no se trata solamente de poder ser un beneficiario neto de las subvenciones, el Reino Unido contribuyó en 2017 con el 11,82% al presupuesto de la UE⁴¹ y sin embargo ha recibido desde 2007 un 20% de los recursos comunes para I-D, sino de poder participar en los proyectos.

En este contexto, habrá que valorar tanto el interés de la UE en que el Reino Unido aporte sus capacidades industriales, como la capacidad del Reino Unido de focalizarse en mercados ajenos con el «posible» beneficio de una libra esterlina relativamente devaluada frente al dólar y euro. En este sentido, es indudable la capacidad industrial del Reino Unido en el sector aeroespacial y también, aunque en menor medida (y con alternativas dentro de la UE en Francia, Alemania, Italia o España) en el sector naval⁴². Quizá sea el sector aeroespacial el que más proyectos colaborativos ha llevado a buen puerto dentro de la UE y en todos ellos la participación británica ha sido destacable.

En resumen, por lo menos en el corto y medio plazo, habrá que encontrar el punto de equilibrio entre la autonomía estratégica perseguida por la UE y las ventajas que la participación del Reino Unido en proyectos relativos a ciertos sectores tecnológicos pueda aportar.

40 Firmados por Reino Unido y Francia en 2010 para reforzar su cooperación bilateral en seguridad y defensa.

41 <https://www.statista.com/statistics/316691/european-union-eu-budget-share-of-contributions/>.

42 Douglas Barrie. «Opportunities for defence-industrial collaboration after Brexit». Junio 2018.

No obstante, hay que referir un efecto que se ha comenzado a identificar en cuanto al volumen de las inversiones del Reino Unido en la UE que ha sufrido un incremento más acentuado desde el segundo cuatrimestre de 2016, es decir desde la votación a favor del *Brexit*.

El incremento se estima⁴³ en un 12% en cuanto a número de proyectos y las estimaciones económicas apuntan a un ascenso del orden de 8.300 millones de libras. Sin embargo, en la dirección opuesta, se ha producido una reducción del 11% de las inversiones de compañías de la UE en el Reino Unido, o lo que es lo mismo un descenso estimado del orden de 3.500 millones de libras.

Ambos datos apuntan (1) a un claro descenso en el interés de las empresas para invertir en el Reino Unido⁴⁴ y (2) un movimiento o deslocalización de las empresas británicas hacia la UE para evitar los potenciales efectos del *Brexit*.

PESCO

Jean Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, se refirió ya en 2017 a la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) como la «bella durmiente» a la que era hora de despertar. Tras un periodo dónde la oposición de varios países, con el liderazgo del Reino Unido que siempre ha defendido la primacía de la OTAN en temas de seguridad y defensa, no se ha conseguido llevar a cabo lo dispuesto en el Tratado de Lisboa. Una cooperación reforzada que buscaba mejorar la coordinación e incrementar las inversiones en cuanto al desarrollo de las capacidades de defensa, tal y como se recoge en los artículos 42.6 y 46, y en el Protocolo 10, del referido Tratado de la UE (2009).

En este aspecto, se puede considerar que el *Brexit* ha sido un catalizador para el impulso de la PESCO. Inicialmente, se pensaba en un club reservado a los países que estaban dispuestos a una cooperación más estrecha en cuestiones de defensa, lo que podría haber originado una UE a dos velocidades.

Finalmente, la Decisión del Consejo de 8 de diciembre de 2017, estableciendo la Cooperación Estructurada Permanente y el listado de países miembro participantes, muestra que la idea inicial no se ha llevado a cabo. Actualmente, prácticamente todos

43 Holger Breinlich et al. «*Voting with their Money: Brexit and Outward investment by UK firms*». Febrero 2019.

44 Ilona Serwicka y Nicolás Tamberi. «*Not backing Britain: FDI inflows since the Brexit Referendum*». Briefing Paper 23. Octubre de 2018.

los países de la UE⁴⁵ están en el listado de participantes en la iniciativa, incluso aquellos que no tienen intención de integrar sus políticas de defensa.

Con una quizá desmedida ambición, se fijan un total de veinte compromisos⁴⁶ que podrían considerarse a la altura del Compromiso de Inversión en Defensa (DIP en sus siglas en inglés) de la OTAN. Quizá la diferencia con OTAN, en relación al nivel de gasto en defensa del 2% del PIB, sea simplemente que el porcentaje en UE sea agregado entre todos los países y en OTAN sea un objetivo individual.

Aunque los compromisos que asumen los firmantes de PESCO no serían vinculantes para terceros estados, en el caso del Reino Unido probablemente excediera cualquier exigencia de las que estable la UE. Reino Unido únicamente ha mostrado cierto interés en participar en el proyecto de movilidad militar que lidera Países Bajos. Muy probablemente porque sería aplicable al ámbito OTAN, pero mucho más fácil de llevar a cabo por la legislación común existente en la UE, lo que facilitará el llegar a acuerdos de forma más rápida y flexible que en el caso de OTAN.

Otra cuestión sería el potencial interés de las empresas británicas de participar en algunos de los 34 diferentes proyectos PESCO que se han lanzado hasta el momento, y con ellos acceder a la financiación que, en ciertas condiciones, ofrece el EDF. La participación de terceros países está pendiente de fijar aunque la intención es que solo sea en casos excepcionales. Interés que, como se ha apuntado, podría evidenciarse con la progresiva deslocalización de algunas empresas británicas⁴⁷. En resumen, podemos considerar escaso el interés del Reino Unido en involucrarse en esta iniciativa que, liderada por el Consejo, pudiera estar todavía lejos de recoger los intereses de la UE o de una buena parte de sus miembros. Ejemplo de ello es que pocos proyectos, a excepción del referido de movilidad militar, reúnen a un número de participantes relevante. Desde la perspectiva industrial, obviamente la no participación en estos proyectos puede suponer contratiempos en el mercado europeo a las empresas británicas.

También hay margen de mejora en el procedimiento de selección y priorización de proyectos, más allá de los referidos CDP y *High Impact Capability Goals*. El siguiente paso debe ser, como ocurre en OTAN, asignar responsabilidades a los diferentes

45 Únicamente Dinamarca, Malta y Reino Unido se han quedado fuera.

46 En este caso los veinte compromisos abarcan aspectos como: (1) incremento de los presupuestos de defensa, (2) incremento progresivo de los gastos en inversiones en defensa hasta un 20% del total de los presupuestos de defensa, en especial en aquellas capacidades identificadas como prioritarias en el CDP y la CARD, (3) impulso a los proyectos colaborativos en aquellas capacidades consideradas estratégicas, (4) incrementar las inversiones en I+D hasta alcanzar globalmente un 2% del presupuesto, (5) efectuar una comprobación periódica de los compromisos adquiridos, (6) apoyo a la CARD, (7) apoyo al EDF, etc.

47 Hugo Gutiérrez. «El Brexit duro de Theresa May aleja a las empresas de la City». EL País, 24 de abril de 2017.

Estados miembro en relación con los objetivos de capacidad y, sobre todo, en relación con las carencias. Sin esa asignación, la salida del Reino Unido tendrá mayor impacto si cabe en las capacidades de la UE.

Galileo y Copérnico

En relación con el programa Galileo, el Reino Unido será excluido al finalizar el periodo de transición de los diferentes órganos de gestión del programa y el Centro de Monitorización alternativo del programa se moverá desde el Reino Unido a España. Pero además, lo que ha irritado de verdad al Reino Unido, hasta el punto de valorar la posibilidad de lanzar un sistema de satélites alternativo con la cooperación de Australia, es la exclusión de las empresas británicas, que han participado en el diseño y elaboración de los elementos de seguridad del programa, del denominado Servicio Público Regulado (PRS por sus siglas en inglés). Entre las medidas adicionales tomadas por la UE ante el *Brexit* está el cambio del Centro de Monitorización y Seguridad alternativo del sistema desde el Reino Unido a España; y está previsto cambiar dos estaciones de seguimiento actualmente situadas en la Isla Ascensión y en las Malvinas, al ser asentamientos dónde se ubica material criptográfico que no puede situarse en territorio de «terceros» países sin un previo acuerdo⁴⁸.

La postura, en este momento, apunta a que el Reino Unido continuará siendo parte de la Agencia Espacial Europea (ESA por sus siglas en inglés), aspecto declarado por el director general de la ESA, Jan Woerner. Sin embargo la participación en los programas que financia la UE no estaría ni mucho menos garantizada⁴⁹. Al respecto, el Reino Unido oficialmente aparenta ser más pesimista y da por descontado su no participación. La disputa que se ha producido alrededor del referido cese en la participación ha hecho que el Reino Unido haya puesto encima de la mesa tres condiciones: (1) acceso al PRS; (2) participación de la industria británica en la seguridad del sistema; y (3) participar en las reuniones de seguridad del proyecto⁵⁰. Para mayor abundancia la Primera Ministra aseguró a la prensa (28 agosto 2018) que, sin ciertas garantías sobre la continuidad en el programa, el Reino Unido saldría completamente e iniciaría un programa similar de forma independiente. De hecho una nota de prensa del Gobierno británico consideraba la no utilización tras el *Brexit* del segmento seguro del Galileo y la búsqueda de alternativas.

48 European Commission. «Brexit preparedness: Removal of Galileo back-up sites from UK territory continues». Daily News, 25 de marzo de 2019.

49 Robert S. Wilson y Gina D. Galasso. «What Brexit means for UK space leadership». Abril 2019.

50 *Ibidem*.

El Reino Unido argumenta que sus empresas han participado desde el comienzo en el diseño, desarrollo y gestión del programa, en especial en las cargas de pago de los satélites, el segmento de control terrestre y el desarrollo del software para el PRS encriptado. El apartarlas ahora supondría unas pérdidas económicas para el Reino Unido que se estiman en más de un billón de €, un retraso en el programa de hasta tres años y unos costes añadidos de otro billón más de €. El Gobierno británico pretende invertir 92 M€ del fondo de contingencia para el *Brexit* en un programa que diseñe un Sistema de Satélites para Navegación Global alternativo para decidir si se crea o no una alternativa a Galileo⁵¹. Probablemente sean estrategias de cara a la larga negociación tras la salida en la elaboración del acuerdo final de relaciones. No hay que pasar por alto que Estados Unidos y Noruega estarían negociando su posible acceso al segmento PRS del satélite⁵².

Copérnico es el programa de observación de la Tierra en el ámbito de la Agencia Espacial Europea (ESA por sus siglas en inglés) y la Organización Europea para la explotación de Satélites Meteorológicos (EUMETSAT por sus siglas en inglés). El programa pretende proporcionar información orientada a la gestión medioambiental, a conocer y mitigar los efectos del cambio climático y a contribuir la seguridad de los ciudadanos.

El Reino Unido participa activamente en los órganos de dirección del programa, como el Comité de Gobierno. El Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Medio Reino Unidoral es el que lidera la participación global del Reino Unido en el programa y la Agencia Espacial británica lidera la parte de satélites e infraestructuras.

Su participación es como un miembro más tanto de la UE como de ESA y de EUMETSAT. El Reino Unido aporta recursos al programa y tanto la industria como el ámbito académico participan en su desarrollo y funcionamiento.

Una salida de la UE sin acuerdo implicaría que el Reino Unido no podría participar como miembro de la UE y, además, perdería todas las competencias relativas a su gobierno y funcionamiento.

En cuanto al acceso a información solo aquellos usuarios pertenecientes a EUMETSAT, al Centro Europeo para la Previsión Meteorológica a medio plazo (ECMWF por sus siglas en inglés) y a Mercator Ocean⁵³ no se verían afectados. El resto de usuarios podrían perder el derecho de acceso en banda ancha.

⁵¹ <https://www.gov.uk/government/publications/satellites-and-space-programmes-if-theres-no-Brexit-deal/satellites-and-space-programmes-if-theres-no-Brexit-deal>.

⁵² Robert S. Wilson y Gina D. Galasso. «What Brexit means for UK space leadership». Abril 2019.

⁵³ Empresa en origen francesa de propiedad privada y sin ánimo de lucro. Proporciona información oceanográfica de interés en Europa.

Por último las empresas e investigadores británicos no podrán optar a futuros contratos licitados por la UE dentro del programa Copérnico.

Conclusiones

Parece claro que, independientemente de que el Reino Unido continúe aportando fuerzas o no a la PCSD, no es previsible que el nivel de ambición fijado pueda ser alcanzado a largo plazo. Incluso aceptando supuestos como incrementos sustanciales de la inversión en defensa de los estados miembros o un gran éxito de las recientes iniciativas en materia de defensa de la Unión no es plausible pensar que las capacidades se vayan a triplicar.

En algún momento el nivel político se tendrá que plantear un nuevo nivel de ambición en cuanto a la agregación de escenarios. La salida de Londres y con ella la pérdida de aproximadamente un cuarto de las capacidades podría servir para que se decidiera poner los pies en el suelo y aceptar las limitaciones. La Unión Europea tendrá que asumir, como los estados miembros han hecho, que en una situación realmente demandante sería necesario recurrir a nuestro tradicional aliado al otro lado del Atlántico y el mejor marco dónde materializar este apoyo en la práctica es la OTAN.

Este planteamiento refleja la postura que el Reino Unido ha mantenido tradicionalmente en lo que respecta a desarrollo de las capacidades militares de la Unión. Aunque una rebaja en el nivel de ambición es una conclusión que podría considerarse inevitable, los estados miembros tienen la responsabilidad de impulsar decididamente en los foros europeos las iniciativas en marcha para resolver los problemas de interoperabilidad, equilibrio y dimensionamiento de los que adolece el conjunto de capacidades militares de la Unión. Todo ello con la vista puesta en el ahorro de recursos que supondría disponer de una industria de defensa cohesionada que trabajase de manera eficiente para desarrollar avanzados sistemas de armas.

Tras la última extensión del plazo disponible para que el parlamento británico alcance un acuerdo de salida del Reino Unido y la dimisión de la Primera Ministra, se abren de nuevo las posibilidades de que se produzca un *Brexit* sin acuerdo. Las dos opciones más probables hasta ahora habían sido en primer lugar (dos posibilidades que no serían muy diferentes en lo que respecta a las capacidades) un NO *Brexit* o un *Brexit* blando en el que el Reino Unido permaneciera en el mercado común con lo que no podría descartarse que continuase integrado también en la PCSD.

En segundo lugar, opción menos deseable, sería que el acuerdo que se alcance saque a Londres del mercado único y de la PCSD. En ese caso, como se apuntaba previamente, los dirigentes europeos tendrían la obligación de actuar. En primer lugar, revisando su nivel de ambición, pero acompañando a esta medida se tendrían que

tomar otras que aseguraran que se siga percibiendo a Europa como un actor relevante con capacidad de influir. Ese esfuerzo de la mano de una completa alineación de las diferentes iniciativas que se han considerado en este trabajo.

Los ciudadanos de la Unión Europea han comenzado a percibir que las amenazas transnacionales afectan a la seguridad dentro de sus fronteras, y el segundo mercado mundial debe aspirar a disponer de unas fuerzas coherentes e interoperables. Para ello dispone de herramientas legislativas efectivas que en caso de consenso podrían ponerse en práctica.

En cuanto a la industria, hemos visto como las empresas británicas se están posicionando en la UE para no perder el acceso a los diferentes incentivos que la EUGS está impulsando puesto que los postulados, especialmente de Francia, no parecen augurar facilidades. Sin duda si se pretende conseguir una autonomía real de la UE habrá que asumir algunos riesgos en el camino hasta alcanzarla.

Otra medidas, que también podrían ser impuestas desde las instituciones europeas, serían forzar a los estados miembros a converger en su desarrollos de capacidades sobre la base de iniciativas ya puestas en marcha como PESCO o incluso hacer una distribución de las capacidades creando naciones marco en aras de evitar duplicidades innecesarias.

Esta última opción se enfrentaría a la dificultad añadida de la pérdida de soberanía que supone imponer a un estado las capacidades de las que va a disponer y cuáles no.

Son todas ellas políticas para las que no sería sencillo conseguir el consenso necesario, pero que al menos serían posibles sin las restricciones que el Reino Unido ha impuesto históricamente al avance en materia de defensa en el ámbito de la Unión Europea.

En países como España, con una estructura presupuestaria conformada en más de cuarenta años, un cambio significativo en la tendencia de los presupuestos de defensa no sería fácil de implantar por ninguna fuerza política, independientemente de su color. Sin embargo, una imposición originada en la Unión Europea, que no olvidemos dispone de capacidad sancionadora, podría ser la única forma viable de que cambiase esta tendencia hacia unas cifras más acordes con la entidad de nuestro país y nuestro nivel de ambición.

Capítulo 5

Magreb-Sahel: las posibles consecuencias del *Brexit*

Juan A. Mora Tebas

Resumen

Aunque existe un «renovado interés» del Reino Unido por África, en una primera aproximación, pudiera parecer que el Reino Unido no tuviera mucho interés en el Sahel. De hecho, en su *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015* no figura ni como un todo (Sahel) ni cita expresamente a ninguno de sus países, aunque sí cita expresamente a los países del Magreb (Argelia, Libia, Marruecos y Túnez). Este capítulo analiza las posibles consecuencias del *Brexit* en las relaciones políticas y económicas del Reino Unido con nuestro entorno geopolítico, es decir, el Magreb - Sahel y su influencia en la seguridad de la región.

Palabras clave

Magreb, Sahel, Seguridad, Defensa, *Brexit*, Reino Unido.

Magreb-Sahel: Brexit possible consequences

Abstract

Although there is a «renewed interest» in the United Kingdom for Africa, to a first approximation, it might seem that the United Kingdom did not have much interest in the Sahel. In fact, in its National Security Strategy and Strategic Defense and Security Review 2015 it does not appear as a whole (Sahel) nor does it expressly mention any of its countries, while it does mention expressly the countries of the Maghreb (Algeria, Libya, Morocco and Tunisia). This chapter analyses the possible consequences of Brexit in the political and economic relations of the United Kingdom with our geopolitical environment, that is, the Maghreb-Sahel and its influence on the security of the region.

Keywords

Magreb, Sahel, Security, Defense, Brexit, United Kingdom.

Introducción

En 1948, los ministros británicos discutían las necesidades de inversión en desarrollo para los territorios coloniales africanos. El foco no estaba en las necesidades de esos países, sino en cómo el desarrollo colonial podría apoyar mejor a la economía británica.

Tras el reequilibrio del poder global después de la 2ª Guerra Mundial, los ministros consideraron que el bloque emergente de Europa occidental solo podría competir con los bloques estadounidense y soviético mediante el fortalecimiento de los imperios coloniales africanos. Ahora, 75 años después, «África» sigue siendo un problema para los políticos británicos, solo que esta vez es la solución al problema de cómo Gran Bretaña puede mantener su poder e influencia mundial tras su salida de la Unión Europea, conocida como *Brexit*¹. Es en esta línea donde hay que encuadrar las peticiones británicas de una presencia africana permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU².

En una primera aproximación pudiera parecer que el Reino Unido no tuviera mucho interés en el Sahel. De hecho, en su *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015* no figura ni como un todo (Sahel) ni cita expresamente a ninguno de sus países, aunque cita expresamente a los países del Magreb (Argelia, Libia, Marruecos y Túnez) y a otros del África Subsahariana (Kenia, Nígeria, etc). No obstante, el Ministerio de Desarrollo Internacional (DFID³) sí llega a reconocer que:

«El Sahel⁴ es una de las regiones más inestables del mundo. Conflictos, gobernanza débil, crimen organizado y extremismo violento están desestabilizando a muchos de los países de la región y tienen el potencial de afectar al Reino Unido».⁵

Un signo evidente que prueba el «renovado interés» del Reino Unido por África es la gira africana de Teresa May (verano de 2018), siete años después de la última visita de un Primer Ministro británico al continente (David Cameron, julio 2011).

Este capítulo se centra en analizar las posibles consecuencias del *Brexit* en las relaciones políticas y económicas del Reino Unido con nuestro entorno geopolítico, es

1 JENNINGS, Michael «Theresa May's post-Brexit Africa agenda smacks of desperation». *News 24 City Press*. 31 de agosto de 2018.

2 <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-in-cape-town-28-august-2018>.

3 DFID: *Department for International Development*.

4 En este caso, el Reino Unido considera a seis países: Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania, Níger y Senegal.

5 <https://www.gov.uk/world/organisations/dfid-sahel>.

decir, el Magreb-Sahel⁶, toda vez que se considera que forma una unidad geopolítica, y su influencia en la seguridad de la región.

Relaciones políticas: Influencia diplomática (*softpower*)

En su Estrategia Nacional de Seguridad (Revisión de 2015), el Reino Unido insiste en mejorar su influencia diplomática (*softpower*) por medio de⁷:

- Un Servicio Diplomático de 1ª categoría.
- Compromiso con el desarrollo en el extranjero.
- Instituciones como el Servicio Mundial de la BBC y el *British Council*.

El número de delegaciones diplomáticas británicas en el continente africano ha aumentado ligeramente desde mediados de la década de los dos mil, pasando de 27 misiones a treinta y una, aunque todavía se encuentra muy por detrás de Alemania (39), Francia (41), China (46) y los Estados Unidos (49)⁸.

Al descender al detalle (Tabla 1) se comprueba el interés de una nación insular, vocación de potencia naval, por los países de la orilla sur del Mediterráneo (Magreb) con cuatro embajadas en cuatro países, y un cierto olvido hasta hace menos de una década, de los países del Sahel: cuatro embajadas (Malí, Mauritania, Senegal y Sudán), dos nuevas embajadas previstas (Chad y Níger) y un país (Burkina) sin embajada.

6 En este trabajo se considera que el Magreb está integrado por 4 países (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia) y el territorio autónomo del Sahara Occidental. En lo referente al Sahel, se considerarán siete países: los 5 del G5 Sahel (Mauritania, Malí, Níger, Chad, Burkina Faso), Senegal y Sudán.

7 U.K. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, pág. 9 § 1.3.

8 WESTCOTT, Nicholas. «Britain's message to Africa». *The Royal African Society*. 27 de agosto de 2018.

MAGREB-SAHEL:**Nivel de las Representaciones Diplomáticas del Reino Unido**

Ciudad / País	Nivel	Observaciones
Argel (Argelia)	Embajada	
Niamey (Chad)	Oficina	No hay embajada. El Alto Comisionado de Yaoundé (Camerún) es el encargado de negocios. La Primera Ministra anunció la próxima apertura de una embajada.
Uagadugú (Burkina Faso)	—	No hay embajada, ni consulado. El Alto Comisionado de Acra (Ghana) es el encargado de negocios.
Trípoli (Libia)	Embajada	Activa desde 1952. Sus operaciones están suspendidas desde el 4 de agosto de 2014.
Benghazi (Libia)	Oficina	Cerrada por razones de seguridad.
Bamako (Malí)	Embajada	Desde 1961 hasta 1965 y desde 2012. El embajador británico en Malí también está acreditado ante la República de Níger.
Rabat (Marruecos)	Embajada	En junio de 2013 celebró los 800 años de relaciones diplomáticas entre ambos países.
Nouakchott (Mauritania)	Embajada	En 2011 abrió una Oficina, promoviéndola a Embajada en mayo de 2018; lo que demuestra el crecimiento de las relaciones bilaterales y su compromiso con la región.
Niamey (Níger)	Oficina	El embajador de Malí también está acreditado en Níger. La Primera Ministra anunció la próxima apertura de una embajada. No hay presencia diplomática (asistencia consular en Rabat)
Sahara Occ.	—	El Gobierno británico considera que su estatus es indeterminado, y apoya los esfuerzos dirigidos por las Naciones Unidas para lograr una solución política duradera y mutuamente aceptable que garantice la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental.
Dakar (Senegal)	Embajada	El embajador en Senegal también estuvo acreditado en Malí de 1969 a 2012.
Jartum (Sudán)	Embajada	El Reino Unido forma la Troika junto a EE. UU. y Noruega para la implementación del Acuerdo de Paz en Sudán (Darfur, Sudán del Sur).
Túnez (Túnez)	Embajada	

Tabla 5.1: Nivel de las Representaciones Diplomáticas del Reino Unido en Magreb-Sahel.

Ayuda Exterior: Humanitaria y al desarrollo

Para el Reino Unido, la ayuda al desarrollo es un instrumento para conseguir sus objetivos estratégicos, tal y como se enunció explícitamente en el Comunicado Conjunto de la 35ª Cumbre Francobritánica (Sandhurst, 18 de enero de 2018):

«...utilizar nuestros presupuestos de ayuda al desarrollo para apoyar nuestros objetivos estratégicos»⁹.

En 2013, el Reino Unido se convirtió en el primer país del G7 en gastar el 0,7% del PIB en Asistencia Oficial para el Desarrollo, un compromiso que se consagró en la ley en 2015. El Ministerio para el Desarrollo Internacional (DFID¹⁰) es una organización líder en el mundo, presente en 52 países y comprometida con la investigación y la innovación y la transparencia.

Gran Bretaña viene aportando alrededor del 14,8%, al presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que la UE utiliza para apoyar el desarrollo en los países pobres. Sin la contribución de Gran Bretaña, el FED tendrá menos fondos, y esto afectará los proyectos financiados por la UE¹¹. Si bien la Primera Ministra Theresa May reafirmó en varias ocasiones en 2017 y 2018 el compromiso del gobierno británico de gastar el 0,7% del ingreso nacional bruto en ayuda (consagrado en la ley del 2015).¹²

En el marco de la cumbre Franco-británica (Sandhurst, 18 de enero de 2018) tuvo lugar una minicumbre sobre el Sahel, en la cual el Reino Unido acordó aportar cincuenta millones de libras en tres años, para:

- Proveer alimentos y nutrición de emergencia a trescientas veinte mil personas.
- Suministrar agua potable y saneamiento para ciento cincuenta mil personas.
- Proporcionar protección a doscientas cincuenta y cinco mil personas desplazadas.
- Tratar a ochenta mil niños que sufren de desnutrición aguda severa.
- Llegar a ciento veinte mil personas con asistencia alimentaria específica.

9 «...using our overseas aid budgets to support our strategic aims. » Comunicado Conjunto de la Cumbre Francobritánica (ENE 2018) pág. 1. § 6

10 DFID: *Department for International Development*.

11 TAN, Amelia. «Africa after Brexit ». *Africa Renewal Magazine*. Agosto 2016.

12 *U.K. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015* pág. 9 § 1.2.

Ayudar a más de 800.000 parejas a usar métodos modernos de planificación familiar¹³.

Relaciones Económicas

El continente africano representa solo el 3% de todas las exportaciones de bienes y servicios del Reino Unido (Figura 5.1); en contraste con las exportaciones procedentes de la UE que supone un 54% del total.

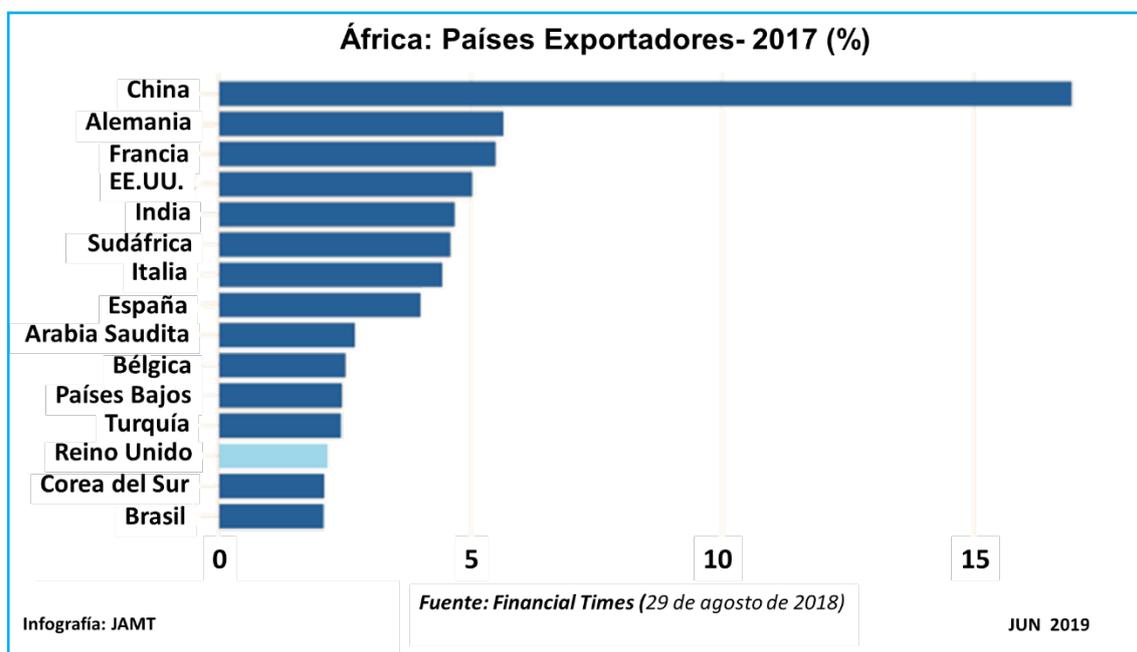


Figura 5.1: África: Países Exportadores-2017 (%).

En el verano de 2018, la Primera Ministra visitó Sudáfrica, Nigeria y Kenia; los dos primeros son los países africanos que reciben la mayoría de las exportaciones de bienes y servicios británicos¹⁴. Esta presencia comercial en África no fue siempre tan pequeña: hasta finales de los años noventa, Gran Bretaña representaba casi el 7% de las importaciones del continente (Figura 5.2).

¹³ <https://dfidnews.blog.gov.uk/2018/01/18/uk-france-summit-and-support-to-the-sahel/>.

¹⁴ ROMEI, Valentina y COCCO, Federica. «Can UK trade with Africa start to fill gap left by Brexit?». *Financial Times*. 29 de agosto de 2018.

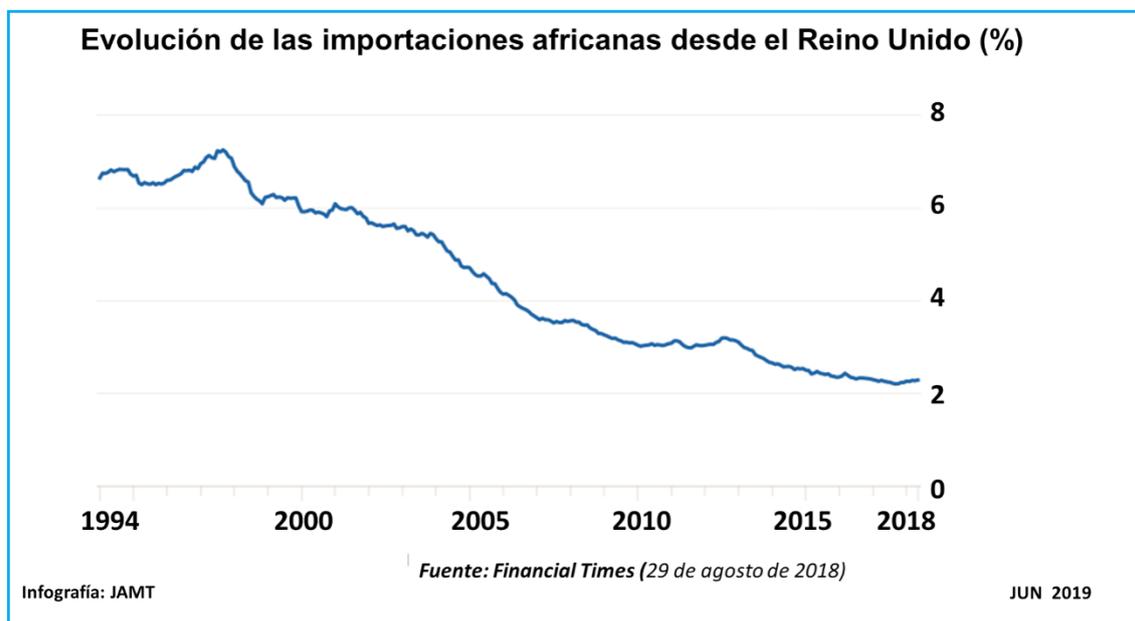


Figura 5.2: Evolución de las importaciones africanas desde el Reino Unido.

Podría deducirse que la región magrebosaheliana no constituye una prioridad económica para el Reino Unido, pero si se analizan las importaciones de los productos predominantes (hidrocarburos, minerales, fruta, ...) se verá que es uno de los mayores inversores (junto con EE. UU. y Francia) en el sector minero y de la energía. En la primera escala de su 1ª gira por África desde que fuera nombrada Primera Ministra en 2016¹⁵, May pronunció un discurso (Ciudad del Cabo-Sudáfrica, 28 de agosto de 2018), en el que estableció como objetivo para el año 2022, el convertir al Reino Unido en el principal inversor del G7 (China no está incluida) en África. Este objetivo parece forma parte de la promoción de una agenda post-*Brexit*¹⁶.

15 El último jefe de Estado británico en visitar África fue David Cameron en 2011. El primer viaje al extranjero de Emmanuel Macron, apenas una semana después de su toma de posesión como presidente francés, fue a Mali en 2017, mientras que la canciller alemana, Angela Merkel, visitó África en 2016. Gopaldas, Ronak. «Can Africa be the big Brexit winner?» *Institute for Security Studies* (ISS) Today. 13 de abril de 2018.

16 <https://www.news24.com/Africa/News/Brexit-trade-and-security-are-all-on-the-agenda-during-mays-kenya-visit-20180830>.

MAGREB-SAHEL: Principales Compañías mineras británicas	
Argelia	<ul style="list-style-type: none"> - British Gas (hidrocarburos). - British Petroleum (hidrocarburos).
Burkina Faso	<ul style="list-style-type: none"> - Avocet Mining (oro). - Acacia Mining Plc (oro). - Alecto Minerals Plc (oro). - Avocet Mining Centamin Plc (oro). - Goldplat Plc (oro). - Nordgold NV (oro). - Ortac Resources Ltd (oro, cobre). - Zinc Glencore Plc (zinc).
Chad	<ul style="list-style-type: none"> - Glencore Plc (hidrocarburos).
Libia	<ul style="list-style-type: none"> - British Petroleum (BP) (hidrocarburos).
Malí	<ul style="list-style-type: none"> - Acacia Mining Plc (oro). - Alecto Minerals Plc (oro). - Randgold Resources (oro).
Marruecos	<ul style="list-style-type: none"> - Biwater Plc (Treated wáter).
Mauritania	<ul style="list-style-type: none"> - Chariot Oil & Gas Ltd (hidrocarburos). - Alba Mineral Resources (uranio). - Alecto Minerals Plc (oro). - First Quantum Minerals Ltd (cobre). - Glencore Plc (hierro). - Tullow Oil Plc (hidrocarburos).
Níger	<ul style="list-style-type: none"> - Savannah Petroleum Plc (hidrocarburos).
Senegal	<ul style="list-style-type: none"> - Goldstone Resources Ltd (oro). - Randgold Resources (oro). - Cairn Energy Plc (hidrocarburos). - Oriole Ressources (oro).
Sahara Occ.	<ul style="list-style-type: none"> - Cairn Energy (hidrocarburos offshore). - Hague and London Oil Plc. - Teredo Oils Ltd (hidrocarburos offshore). - EnCore Oil Plc (hidrocarburos offshore). - Tower Resources.
Sudán	<ul style="list-style-type: none"> - Regency Mines (fosfatos).
Túnez	<ul style="list-style-type: none"> - British Gas Tunisia Ltd.

Tabla 5.2. Datos: War on Want; <http://www.transnationale.org/countries/tcd.php>.

Seguridad y Defensa

La importancia de su aportación en el campo de Seguridad y Defensa es mucho mayor que en las áreas previamente analizadas, especialmente por el papel vital que desempeñan sus servicios de inteligencia, líderes a nivel global, y por el presupuesto que dedica a este concepto (el tercero más alto del mundo).

El Reino Unido proporciona un importante apoyo financiero a las actividades de seguridad de la UE a través de su contribución (16%) al presupuesto de la UE. En 2018, la UE invirtió alrededor de trescientos veintiocho millones de euros en su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que es la que proporciona la financiación para las misiones civiles de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Misiones/Operaciones PCSD

La visión de los parlamentarios británicos sobre las misiones/operaciones de la PCSD es la siguiente:

- Son de escala relativamente limitada, en comparación con las de la ONU o la OTAN, pues tienden a centrarse en la gestión de crisis de menor intensidad, el desarrollo de capacidades, la reforma del sector de la seguridad y la formación.
- Tardan en producir resultados. Como consecuencia de los entornos desafiantes y, a menudo, inestables. No obstante, han contribuido de manera significativa a las prioridades de la política exterior de la UE, incluido el fortalecimiento del estado de derecho, la reforma del sector de la seguridad, la prevención de conflictos y la lucha contra la piratería.
- La participación en ellas ha contribuido a la colaboración operativa entre los Estados Miembros.
- Su principal ventaja, en comparación con las realizadas por la OTAN o las Naciones Unidas, es la capacidad de la UE para reunir líneas de acción militares, políticas, diplomáticas, económicas y legales en un enfoque integral¹⁷.

La participación del Reino Unido en las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) ha sido relativamente modesta en comparación con sus capacidades de defensa. Uno de los motivos pudiera ser que los gastos de proporcionar personal

¹⁷ EU External Affairs Sub-Committee (House of Commons). «Brexit: Common Security and Defence Policy (CSDP) missions inquiry». Report published, 14 may 2018.

recaen en los Estados Miembros, en lugar de ser cubiertos por el presupuesto de la UE¹⁸.

De las treinta y cinco misiones (anteriores o actuales) de la PCSD, el Reino Unido participó en veinticinco de ellas, generalmente en el ámbito marítimo (*Atalanta*, *Sophia*,...) con un promedio de 15,72 personas por misión. Sus contribuciones de personal equivalieron al 2,3% del total de las contribuciones de los miembros de la UE. Esto es considerablemente menor, por ejemplo, que las contribuciones de Francia, España o Italia a operaciones civiles y militares. Además, el Reino Unido no ha contribuido a la mayoría de las misiones en África, salvo la misión regional de creación de capacidad marítima para el Cuerno de África y el Océano Índico Occidental (EUCAP NESTOR)¹⁹.

Los representantes británicos ante el Comité Político y de Seguridad, y otros diplomáticos han argumentado que las contribuciones del Reino Unido a las operaciones y misiones de la PCSD han tendido a ser «más sobre el liderazgo y el apoyo diplomático».

Actualmente, la contribución del Reino Unido a las operaciones militares de la UE se estima en un 3,6% del total (sin embargo, contribuye con el 15,5% a *Atenea*, su mecanismo de financiación). Para las misiones civiles, su aporte es del 5,8%. El personal desplegado por el Reino Unido en 2017 en el marco de la PCSD fue entre 100 y ciento cincuenta personas, aunque el país despliega un total de trece mil soldados en el extranjero. A tenor de estas cifras, los británicos no parece que sean irremplazables para la UE²⁰.

Participación en las Misiones Internacionales en el Magreb-Sahel

El volumen del personal de las Fuerzas Armadas británicas que se encuentra inmerso en operaciones o en misiones internacionales desplegadas en la región objeto de estudio, es muy reducido (Ver Tabla 5.3).

Por lo que habría que deducir que su marcha no supondría un gran perjuicio para dichas misiones/operaciones.

18 Institute for government. «UK–EU defence and security cooperation after Brexit». *Explainers*. 22 de mayo de 2019.

19 DUKE, Simon. «High stakes: Brexit, security, and defence». *ECDPM Great Insights magazine*, Summer 2018 (volume 7, issue 3).

20 EU External Affairs Sub-Committee (House of Commons). «Brexit: Common Security and Defence Policy (CSDP) missions inquiry». Report published, 14 may 2018.

MAGREB-SAHEL: Efectivos del Reino Unido desplegados en Operaciones/Misiones Internacionales		
O N U	Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA)	Dos oficiales de Estado Mayor
	Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL)	Un experto en misión
U E	Misión de la Unión Europea de Asistencia y Gestión Integrada de las Fronteras en Libia (EUBAM Libia)	Ninguno
	Misión de Creación de Capacidades de la UE en Malí (EUCAP Sahel Malí)	Ninguno
	Misión de Creación de Capacidades de la UE en Níger (EUCAP Sahel Níger)	Ninguno
	Misión Multinacional de Entrenamiento de la Unión Europea (EUTM Malí)	Ocho oficiales de Estado Mayor

Tabla 5.3. Fuente : NN:UU y EEAS MAY 2019.

Fondo de Estabilidad, Seguridad y Prevención de Conflictos (CSSF)

El Reino Unido asume que su seguridad y los intereses internacionales más amplios se ven directamente afectados cuando otros países están en riesgo de conflicto o inestabilidad. Ha constituido un Fondo de Estabilidad, Seguridad y Prevención de Conflictos (CSSF²¹), para apoyar los esfuerzos encaminados a reducir ese riesgo en aquellos países donde el Reino Unido tiene intereses clave. La dirección estratégica del CSSF es establecida por el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), y lo hace de manera flexible y rápida, aprovechando la combinación más efectiva de defensa, diplomacia y asistencia para el desarrollo.

Los países de la región receptores de estas ayudas son Argelia, Libia, Malí, Marruecos, Sudán y Túnez. Debido a la sensibilidad de las temáticas abordadas, no es de dominio público en qué se emplean dichos fondos²².

El Reino Unido no solo contribuye al paquete de ayudas de la Unión Europea al FC G5 Sahel, también ha proporcionado contribuciones bilaterales que solo para esta Fuerza Conjunta ascienden a unos veinte millones de dólares²³.

21 CSSF: *Conflict, Stability and Security Fund*.

22 <https://www.gov.uk/government/publications/conflict-stability-and-security-fund-cssf/conflict-stability-and-security-fund-an-overview>.

23 Declaración del Embajador Jonathan Allen, Representante Permanente Adjunto del Reino

Relaciones bilaterales

Con el objetivo de continuar teniendo peso en una Europa post-*Brexit*, Londres ha optado por la carta de la cooperación militar bilateral para demostrar que le seguirá preocupando la seguridad de Europa²⁴. Llegado a este punto, no habría que perder de vista la afirmación que realiza en su «International Defence Engagement Strategy 2017»:

«Capacidad de asegurar influencia a través de nuestro compromiso bilateral y multilateral».

Algunos ejemplos de esta cooperación bilateral:

- Países ribereños del Lago Chad (Níger, Chad, Nigeria, Camerún)

Ha establecido un Equipo de Asesoría y Capacitación Militar (BDS²⁵) en Abuja (Nigeria) que se completa con una red de Oficiales de Enlace (OFENs), compromisos operativos y equipos de capacitación a corto plazo. El objetivo es supervisar y dar coherencia a un programa creciente de asesoramiento militar británico en África Occidental y apoyar al desarrollo de capacidades, además de proporcionar un enfoque regional a la Defensa.

- Francia

En defensa, París necesita a Londres y viceversa, sus dos ejércitos son los únicos en Europa que comparten una cultura de «entrada inicial» en teatros de conflicto. Por esta razón, François Hollande y David Cameron lanzaron en marzo de 2016, la idea de una fuerza expedicionaria conjunta franco-británica CJEF²⁶. Unos cinco mil soldados franceses y británicos que se entrenaron juntos (Ejercicio *Griffin Strike* (Campo de Tiro de *Salisbury Plain Training Field*-SPTA, 10 al 26 de abril de 2016²⁷). A partir de entonces se han sucedido los ejercicios con el objetivo de hacer

Unido ante la ONU, en la sesión informativa del Consejo de Seguridad sobre la paz y la seguridad en África. 16 de mayo de 2019.

24 En este sentido ha firmado un acuerdo con Polonia que incluye formación de militares y cooperación en el campo de la inteligencia. <https://www.gov.uk/government/publications/ts-no32018-ukpoland-treaty-on-defence-and-security-cooperation>. También prepara una fuerza una Fuerza Expedicionaria Conjunta con Dinamarca, Países Bajos, Noruega, Estonia, Letonia, Lituania, Finlandia y Noruega. HERREROS, Romain.« Sommet franco-britannique: La défense, ciment de l'entente cordiale entre Macron et May ». Huffpost. 18 de enero de 2018.

25 BDS: British Defence Staff.

26 CJEF :*Combined Joint Expeditionary Force*.

27 En el Campo de Tiro de *Salisbury Plain Training Field* (SPTA). <https://www.defense.gouv.fr/>

operativa la fuerza expedicionaria franco-británica en 2020. Esta fuerza podría llegar a intervenir en alguno de los conflictos africanos.

Desde el 18 de julio de 2018, el Reino Unido apoya a la operación francesa *Barkhane* con unos cien militares y tres helicópteros de transporte *Chinook* de la Royal Air Force (RAF) de Odiham , desplegados en la base de Gao (NE de Malí)²⁸.

- Argelia

Fuerzas Navales. La fragata, *HMS Lancaster*, visitó Argel (6-8 de diciembre 2015) y realizó entrenamientos especializados con la Armada de Argelia. El barco también participó en el Día de la Industria de la Seguridad de la Defensa, organizado por la Organización de Defensa y Seguridad del Comercio e Inversión del Reino Unido²⁹.

- Libia

Fuerzas Navales. La Guardia costera libia ha recibido entrenamiento de la *Royal Navy*. La capacitación se ha centrado en actividades como: búsqueda y rescate, abordaje e inspección de embarcaciones, derechos humanos y tratamiento de migrantes³⁰.

- Marruecos

Fuerzas Terrestres. Ejercicio *Jebel Sahara*. Desde el año 2000, se viene celebrando anualmente con diferentes Regimientos británicos (*Royal Gibraltar Regiment* en 2013³¹, *Yorkshire Regiment* en 2018³²).

[ema/preparation-ops/exercices-interarmees/griffin-strike-2016/griffin-strike-2016-validation-du-concept-de-force-expeditionnaire-conjointe.](#)

28 Nota de Prensa del Ministerio de defensa del Reino Unido. 18 de julio de 2018.

29 <https://www.gov.uk/government/news/visit-to-algiers-of-hms-lancaster>.

30 <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-visits-libya--3>. Visitado el 31 de marzo de 2019.

31 <https://www.gov.uk/government/news/royal-gibraltar-regiment-trains-with-moroccan-army>.

32 <http://far-maroc.forumpro.fr/t4432-exercice-jebel-sahara-2018>.

Conclusiones

Desde el punto de vista político

El Reino Unido está incrementando su compromiso con los países del Sahel (apertura de dos nuevas embajadas en Níger y Chad), en sus esfuerzos no solo para estabilizar la región y apoyar el desarrollo económico, sino también pensando en un periodo post-*Brexit*, donde tendrá que caminar en solitario, abriéndose paso en las economías magrebosahelianas.

Se espera que el *Brexit* afecte a la ayuda europea para el desarrollo en África al desaparecer la aportación británica (15%), aunque los países pobres africanos quizás no lo lleguen a percibir pues el Reino Unido seguirá dedicando una cantidad similar a este fin. Pero esta vez, dirigirá sus fondos a países de su Área de Interés estratégico: «África anglófona» o «África de las materias primas».

Tratará de ganar y/o aumentar su influencia en el Magreb - Sahel por medio de la enseñanza del idioma inglés, intentando «anglofonizar» progresivamente una región eminentemente francófona (actuando principalmente en Argelia, Libia, Túnez, Senegal y Sudán).

Desde el punto de vista económico

El *Brexit* puede tener enormes y negativas consecuencias en la integración y consolidación de las Regiones económicas (ECOWAS/CEDEAO, EAC, ...) a través de la implementación del recientemente firmado Área de Libre Comercio de África Continental, pues los países africanos tienen los ojos puestos en la UE.

El Reino Unido revisará o firmará nuevos acuerdos comerciales, pues la mayoría de sus intercambios comerciales se sustentan en acuerdos de la UE.

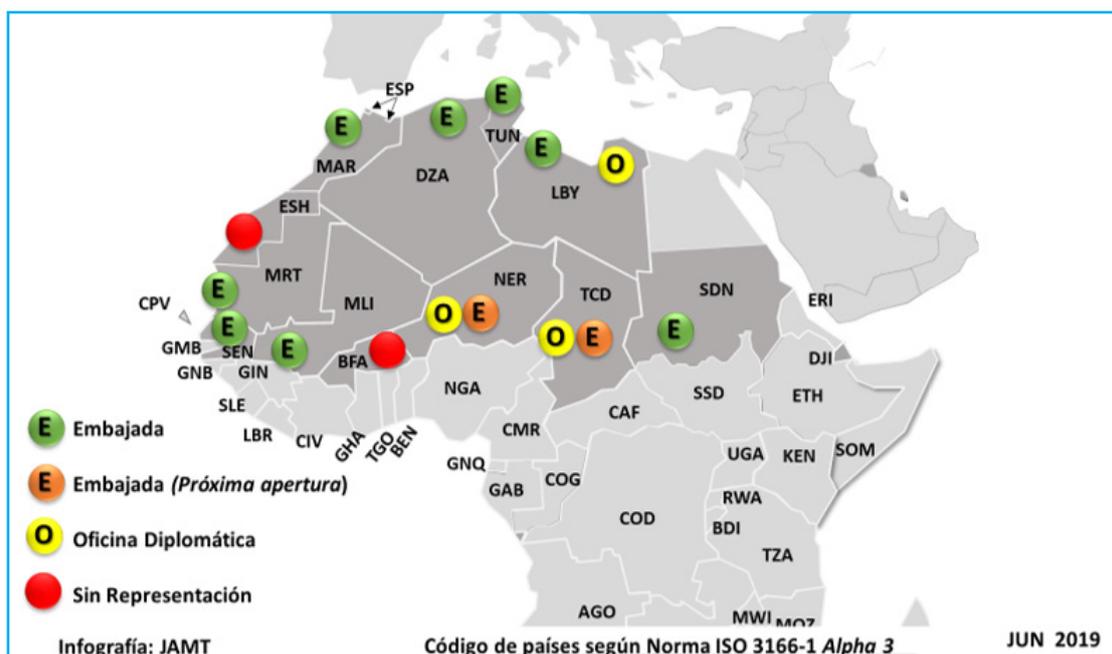


Figura 5.3. Magreb-Sahel: Delegaciones Diplomáticas del Reino Unido.

Desde el punto de vista de Seguridad y Defensa

La retirada del Reino Unido de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE tiene implicaciones para las actividades de seguridad de la UE en África, porque:

- Afectará las contribuciones financieras de la UE a la arquitectura africana de paz y seguridad (APSA³³), retrasando la fecha de operatividad de sus brigadas.
- En relación con la Iniciativa de Cooperación Estructurada Permanente (PESCO³⁴), es probable que la UE acelere su proceso de integración en defensa y seguridad, basado en esta Iniciativa que, hace tan solo unos meses, no se consideraba viable pues el Reino Unido venía dificultando sistemáticamente una unión más estrecha en esta área. La propuesta de abrir la PESCO a terceros países no-UE (Estados Unidos, Noruega, ... ¿Reino Unido?), ofrece una nueva perspectiva para la acción exterior de la UE, especialmente en el marco de las relaciones de paz y seguridad entre Europa y África³⁵.

33 APSA: *African Peace and Security Architecture*.

34 PESCO: *Permanent Structured Cooperation on security and defence*.

35 DARMUZEY, Philippe. «Africa, Europe, and Britain after Brexit» *ECDPM Great Insights magazine*, Summer 2018 (volume 7, issue 3). 21 de junio de 2018.

Por otro lado, la Alta Representante Mogherini expresó que la UE y el Reino Unido comparten claramente los mismos intereses en términos de políticas de seguridad y defensa (15 de mayo de 2018). También afirmó que la UE intentará establecer los mecanismos necesarios para trabajar en estrecha colaboración tras la salida del Reino Unido de la Unión en 2019. Su convicción es que el Reino Unido mantendrá un gran interés en participar en las misiones civiles y militares de la UE, contribuyendo a la seguridad colectiva, en Europa y más allá³⁶. No obstante, a tenor de la contribución del Reino Unido a la PCSD³⁷, no parece que los británicos sean irremplazables en las misiones/operaciones de la UE. Pero no habría que descartar apoyos puntuales a misiones/operaciones de la UE en África, basados en acuerdos *ad hoc*.

A nivel bilateral, los militares británicos sí que estarán presentes en el Magreb-Sahel, normalmente en misión de entrenamiento/capacitación, pero no hay que olvidar que todos ellos tienen una excelente formación como sensores/captos de información.

En resumen, queda claro que un Reino Unido «pos-Brexit» no solo se va a volcar en el África anglófona, sino que ya ha comenzado a pivotar hacia el Magreb-Sahel. Para ello, necesita una «masa crítica». Merece la atención el [re]despliegue de su red de embajadas (una de las más potentes del mundo) y ver su distribución geográfica (apertura de cuatro nuevas embajadas en cinco años, despliegue de helicópteros de transporte pesado, presencia testimonial en las misiones ONU y UE...). Pero como Teresa May manifestó durante su primera visita a África (agosto 2018) las preguntas difíciles son si continuarán aportando su parte de los costes de misiones como AMISOM³⁸, o continuarán apoyando las misiones de capacitación en el Sahel³⁹.

A medida que avanza el *Brexit*, el Reino Unido haría bien en continuar no ignorando a África, pues hay razones de peso para pensar que del continente africano en su conjunto, y del Magreb-Sahel en particular, puede surgir el gran aliado para un Reino Unido pos-Brexit.

36 European External Action Service (EEAAS). «Brexit: EU keen to ensure closest possible cooperation with UK for mutual security and defence». *News stories*. 15 de mayo de 2018.

37 Contribución británica a la PCSD: 3.6% de las operaciones militares, aunque contribuye con el 15,5% a Atenea su mecanismo de financiación, y un 5.8% de las misiones civiles. EU External Affairs Sub-Committee (House of Commons). «Brexit: Common Security and Defence Policy (CSDP) missions inquiry». Report published, 14 may 2018.

38 AMISOM: *African Union Mission to Somalia*.

39 <http://www.royalafriansociety.org/blog/britain's-message-africa>.

«The region to the south of our European neighbourhood is a significant source of both threat and opportunity, and will remain vital to our national security and prosperity. We will continue to devote significant resources to building the relationships we need in this region, and to tackling the threats from it».

U.K. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015,
pág. 55 § 5.55*.

* <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015>.

Composición del Grupo de Trabajo

Presidente

José Antonio Zorrilla Álvarez

Embajador de España (retirado). Es colaborador habitual de prensa generalista y especializada. Colaborador asiduo del CESEDEN desde 2011.

Coordinador

José Luis Pontijas Calderón

Coronel del Ejército de Tierra (Artillería), DEM; Doctor en Economía Aplicada (UAH), analista de seguridad del área euroatlántica en el IIEEE.

Vocales

Rubén Rodríguez Peña

Capitán de navío de la Armada, DEM. Jefe de la Sección de Planes de Fuerza del Estado Mayor Conjunto (EMACON).

Arturo Arcay Rey

Capitán de fragata de la Armada, DEM. Máster Universitario en Política de Defensa y Seguridad Internacional (Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid), destinado en la Sección de Planes de Fuerza del EMACON.

Luis Bárcenas Medina

Teniente coronel del Ejército de Tierra (Trasmisiones), DEM. Master en Estudios de Defensa, King's College, Universidad de Londres.

Juan Alberto Mora Tebas

Coronel del Ejército de Tierra (Infantería), DEM. Analista de seguridad del área Magreb y Sahel en el IIEEE.

Antonio Marí Mateo

Teniente coronel del Ejército de Tierra (Artillería), DEM. destinado en la División de Operaciones del Estado Mayor Militar de la Unión Europea (2016-2019).

