La defensa y la seguridad de la UE tras el Brexit

Félix Arteaga | Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano | @rielcano

Tema

La salida del Reino Unido crea un problema de credibilidad, capacidad y liderazgo en la seguridad y la defensa de la UE.

Resumen

La salida del Reino Unido crea un problema de credibilidad, capacidad y liderazgo en la seguridad y la defensa de la UE. También crea la oportunidad para acelerar el proceso de integración de las anteriores, pero no será ni fácil ni rápido compensar las repercusiones del *Brexit* a corto y largo plazo.

Aunque el *Brexit* no afectará tanto a las políticas de seguridad y defensa de la UE como a otras políticas comunes, la salida tendrá un impacto sobre las mismas. La evaluación varía según el ámbito del análisis, defensa o seguridad, y el plazo, corto o largo. Las repercusiones sobre la UE varían según los analistas. Las más pesimistas creen que la UE perderá capacidad militar para proporcionar seguridad internacional en su entorno y capacidad policial y de inteligencia para proteger a sus ciudadanos ante los riesgos de terrorismo y migraciones a los que se enfrenta. Por el contrario, las más optimistas ven el *Brexit* como una ventana de oportunidad para relanzar la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y progresar en la integración del espacio Schengen, acelerando las políticas e instituciones de fronteras, costas y antiterroristas de la UE.

Este ARI recoge las principales hipótesis de partida y las expectativas abiertas por el debate sobre el *Brexit*, primero, y su salida, después, desde la perspectiva de la UE.

Análisis

El Reino Unido no es –no era– un Estado más de la UE, sino una de las dos grandes potencias globales, junto con Francia, con un puesto permanente en el Consejo de Seguridad, la quinta economía global, el sexto presupuesto militar y la sexta industria de defensa del mundo. Y aunque su salida cause mayores repercusiones sobre el futuro económico y político de la UE, su impacto sobre la seguridad y la defensa europeas va a ser también muy importante.

El Reino Unido ha mantenido un entramado de relaciones bilaterales, subregionales y multilaterales de seguridad y defensa dentro de la UE que se verán afectadas por su salida. Dentro de las relaciones bilaterales destaca la franco-británica, especialmente a partir de los Acuerdos de Lancaster House de 2010, por su nivel de ambición y el desarrollo posterior. Esa relación ha sido importante para la defensa europea, tanto por sus resultados positivos como el lanzamiento de la **Política Europea de Seguridad y**

Defensa (PESD, o ESDP por sus siglas en inglés) en 1998 en Saint Malo como por fracasos como la aventura libia de 2011, pero no deja de ser una relación bilateral cuyos objetivos nacionales priman sobre los europeos, condicionando la cooperación industrial o inhibiendo el desarrollo de la cooperación estructurada permanente.

La relación especial del Reino Unido con EEUU también afecta a la defensa europea. Esa relación ha ido perdiendo valor para EEUU a medida que el Reino Unido ha ido recortando su capacidad militar y retrayendo su presencia al este de Suez mientras EEUU ha mantenido su hegemonía militar y desplazado su interés estratégico de Europa a Asia-Pacífico. El Reino Unido es consciente de la situación y por eso intentó recuperar los niveles de ambición y de inversión propios de una potencia global en su última Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa de 2015.[1]

Pero ahora la relación especial se resentirá porque **el Reino Unido ha perdido su valor de bisagra entre la UE y la OTAN**. Cuestiones anglosajonas aparte, lo que añadía valor a la relación especial para EEUU era el control que ejercía el Reino Unido sobre el desarrollo de la defensa europea y las relaciones UE-OTAN.[2] Al igual que el primer ministro Blair no tuvo en cuenta el interés del presidente Clinton de preservar esa influencia cuando pactó con Francia poner en marcha la PESD en 1998, el primer ministro Cameron ha vuelto a poner en riesgo esa influencia contra el deseo del presidente Obama.

El Reino Unido ha reforzado sus relaciones con países nórdicos y afines, creando una red de unidades bilaterales y subregionales que sobrevivirán al *Brexit* aunque la pérdida de influencia en Bruselas repercutirá en su capacidad de rentabilizar esas relaciones. Pero la situación podría cambiar una vez que la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se ha liberado del freno británico que impedía su desarrollo y se podría relanzar como va a pedir la **Estrategia Global de la UE** que ha elaborado la alta representante. Si se produce la reactivación, el Reino Unido no estará dentro para influir en la evolución de la PCSD, y si como se espera de la próxima Cumbre de la OTAN en Varsovia, se refuerzan las relaciones OTAN-UE, el Reino Unido no tendrá ya la capacidad para liderar y capitalizar esa relación, lo que supondría un error estratégico impropio de la calidad prospectiva británica.

Repercusiones sobre la PCSD

Aunque a menudo se subestima, las iniciativas y medidas de seguridad y defensa de la UE se explican por la política exterior acordada entre los Estados miembros. Abandonando la UE, el Reino Unido dejará de condicionar las orientaciones políticas y estratégicas que sirven de marco a las decisiones militares, diplomáticas y económicas como las adoptadas frente a **Rusia**, **Siria**, **Irán**, **Mali**, el **Sahel** y tantos otros escenarios de confrontación. En su Revisión Estratégica de 2015, el Reino Unido ignoró la PCSD,

[1] Véase Malcom Chalmers (2016), "Would a New SDSR be Needed After a Brexit Vote?", *RUSI Briefing Paper*, junio, https://rusi.org/publication/briefing-papers/SDSR-Brexit.

[2] Véase Tim Oliver y Michael John Williams (2016), "Special Relations in Flux: Brexit and the Future of US-EU and US-UK Relationships", *International Affairs*, nº 92, https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/ia/inta92-3-03-oliver%20and%20williams.pdf.

ninguneando a la UE como actor estratégico, por lo que la defensa europea no podía esperar nada de la continuidad del Reino Unido. Sin embargo, la percepción internacional de la UE como actor estratégico sí que se va a resentir porque ahora se le restará al poder militar europeo el que proporcionaba hasta ahora la capacidad nuclear, convencional y expedicionaria del Reino Unido. Una capacidad más teórica que real, porque el Reino Unido ha limitado al mínimo sus contribuciones militares a las operaciones de la UE, al contrario que ha hecho con la OTAN, pero que a ojos de la comunidad internacional proporcionaba a la UE credibilidad y talla de actor internacional.[3] Además de poder militar, la potencia europea pierde una cultura estratégica –la británica– de primer orden, la de un país y una sociedad que respalda el uso de la fuerza como instrumento de la política exterior, frente a unas sociedades europeas donde priman las culturas de seguridad blandas. Una pérdida que se reflejará a la hora de adoptar decisiones sobre desplegar y usar el poder militar europeo.

Ahora le tocará a **Francia** cubrir el vacío de liderazgo y capacidad que deja el Reino Unido, sola o en compañía de otros países como **Alemania** o **Polonia**, pero cualquier combinación tendrá dificultades para cubrir todo el espectro de operaciones militares que demanda la autonomía europea. La probable creación de un Cuartel General Operativo, que es el fruto más inmediato para la PCSD tras la salida británica, no bastará para compensar las capacidades de proyección que se pierden con el *Brexit*.

Para hacerlo, no bastará con respaldar políticamente el aumento del nivel de ambición que va a pedir la nueva Estrategia de Seguridad de la UE, sino que los Estados miembros de la UE tendrán que aportar recursos económicos para cubrir las carencias que deja la retirada británica. Los países europeos miembros de la OTAN se han comprometido a alcanzar el objetivo del 2% del PIB en 2024, dedicando un 20% de ese porcentaje a equipamiento, con lo que se podía reforzar la defensa europea si finalmente se materializan los compromisos. Sin embargo, después del *Brexit* será mucho más difícil que puedan alcanzarlo en un entorno de mayor incertidumbre económica interna e internacional, que augura reducciones presupuestarias de defensa en un entorno de austeridad –si no de crisis– de las economías europeas.

La **capacidad industrial del Reino Unido** era otro activo importante de la seguridad europea con el que ya no se podrá contar tras su salida de la UE. La industria británica de la defensa ha contribuido a reforzar la base tecnológica e industrial de la UE pero tiene un enfoque global que rebasa el limitado marco del mercado europeo de la defensa. La UE trata de maximizar las oportunidades industriales de ese mercado y en los últimos años ha entrado en ebullición su política industrial pero el caldo tardará todavía en estar listo algún tiempo. A largo plazo, la dedicación de fondos comunes a la I+D de defensa y el desarrollo de la Hoja de Ruta de la Comisión podrían reforzar la base tecnológica e industrial de la defensa europea pero ya no podrán contar con las aportaciones de la base industrial británica. Mientras tanto, el Reino Unido seguirá participando en todos los programas de cooperación bilateral o multilateral que pueda en colaboración con los países europeos, especialmente con Francia.

[3] Véase Ian Bond *et al*. (2016), "Europe After Brexit. Unleashed or Undone?", Centre for European Reform, abril, http://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2016/europe-after-brexit-unleashed-or-undone.

Repercusiones sobre el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia

La colaboración entre la UE y el Reino Unido en la lucha contra el terrorism**o**, el intercambio de inteligencia y el control de las fronteras ha beneficiado al conjunto de los ciudadanos de la UE, aunque no ha sido todo lo intensa que podía esperarse debido a la autoexclusión británica del Espacio Schengen. La **cooperación en la lucha contra el terrorismo** no se reducirá en los aspectos esenciales donde la seguridad del Reino Unido, o de cualquiera de los Estados miembros, afronte un riesgo particular. No es de esperar que ningún país o institución europea deniegue al Reino Unido –o viceversa– una información relevante, aunque ya no se podrán aplicar los mecanismos de asistencia, incluso militar, previstos en la cláusula de solidaridad del artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE en caso de riesgo o atentados terroristas.

No podría decirse lo mismo en cuanto al intercambio de inteligencia, que ya se veía limitada por la preferencia británica por intercambiarla con sus cuatro socios (Australia, Canadá, EEUU y Nueva Zelanda) dentro del Acuerdo *Five Eyes*. Esta preferencia por intercambiar la inteligencia con países con los que comparten capacidad y confianza, en lugar de compartirla con cualquier miembro de la UE, reducirá las aportaciones de la inteligencia británica en situaciones que no sean críticas para la seguridad europea. Para paliarlo, la UE tendría que ampliar y profundizar la interlocución directa con los suministradores de inteligencia al Reino Unido.

A diferencia del Reino Unido, los países europeos podrán seguir aprovechando las ventajas que proporcionan los instrumentos de cooperación del Espacio Europeo de Libertad, Justicia y Seguridad (Sistema de Información de Schengen, Sistemas de Información de Europol, Eurodac u Orden Europea de Detención, entre muchos otros). Incluso reforzarlos si se acelera la construcción de ese Espacio con las iniciativas adoptadas tras las crisis migratoria y los atentados yihadistas de los últimos meses.[4]

La **inmigración** y las críticas a la política migratoria de la UE están detrás del éxito del *Brexit* porque contrastaban la firmeza británica en el control de sus fronteras frente al descontrol europeo. Esa percepción no es exacta en la medida que la eficacia migratoria del Reino Unido depende de la colaboración de los países europeos de origen y tránsito. Hasta ahora, el Reino Unido se ha beneficiado del Acuerdo de Dublín para retornar emigrantes ilegales y de la cooperación fronteriza de Schengen para establecer controles en las fronteras francesa e irlandesa. Esa situación podría cambiar si la UE refuerza su política migratoria –paradójicamente en la línea dura que reivindicaba el Reino Unido– y se aplica el principio de reciprocidad desde el lado europeo. La UE podrá seguir contando con la cooperación bilateral del Reino Unido, aunque no al mismo nivel operativo e institucional que antes, con la diferencia de que ahora podrá capitalizar mejor sus relaciones policiales y judiciales con terceros países ya que el Reino Unido no podrá seguir sirviendo de enlace de terceros con la UE, como venía haciendo hasta ahora.

[4] Véase EPSG (2016), “Towards a Security Union”, European Policy Strategy Center, nº 12, 20/IV/2016, http://ec.europa.eu/epsc/pdf/publications/strategic_note_issue_12.pdf.

Conclusión

El progreso de la defensa europea ha dependido siempre de la voluntad de los Estados miembros de la UE y, por defecto, del compromiso de EEUU con la OTAN. La salida del Reino Unido podría servir para acelerar el deseo de progresar entre los primeros hacia una defensa común si es que el Reino Unido era el único freno para ello, pero hay países europeos que confían más en la OTAN y en la relación bilateral con EEUU para su defensa colectiva, mientras que otros simplemente apuestan por la neutralidad. Y la salida británica resta apoyos a los partidarios de abandonar el enfoque de potencia civil y de poder blando para la OTAN porque pocos de sus Estados miembros comparten esa cultura estratégica.

Los valedores de una defensa común ven una oportunidad en el *Brexit* para reivindicar "más Europa" y se movilizarán para elevar el nivel de ambición de la UE aprovechando la nueva Estrategia de Seguridad. La movilización rendirá frutos pero no se puede hacer más con menos y la UE ha perdido masa crítica para consolidarse como el proveedor de seguridad internacional que desea ser. Cualquiera que sea la economía de escala que provoque el relanzamiento de la PCSD, la UE ha perdido tamaño crítico, proyección estratégica y credibilidad como actor internacional. Podría compensarlo con un esfuerzo político y económico importante pero habrá que ver si las cuestiones de seguridad y defensa cuentan más en la agenda europea que otras repercusiones políticas o económicas tras el *Brexit*.

La indefinición podría prolongarse en el tiempo mientras EEUU preserve su compromiso con la seguridad europea. Pese al desplazamiento de su interés estratégico hacia Asia-Pacífico y su voluntad de delegar en sus aliados europeos el control de los conflictos en sus proximidades, EEUU ha tenido que reforzar su presencia en suelo europeo debido a la agresión rusa en Ucrania para reforzar las garantías de seguridad que la OTAN presta a los países del Centro y Este de Europa. Pero esta situación es coyuntural y no puede garantizarse a largo plazo, por lo que la UE debe prepararse para suplir un posible distanciamiento estadounidense en el futuro, igual que ahora debe preparase para compensar la salida británica.

Paradójicamente, la salida del Reino Unido daría una mayor interlocución a la UE con EEUU y con la OTAN, reduciendo el valor "especial" de Reino Unido como mediador porque éste último no podrá postularse como la bisagra de esas relaciones. En el contexto de incertidumbre actual, **la OTAN necesita tanto a la UE como al revés**, por lo que todos los análisis apuntan a un relanzamiento de las relaciones comunes.

El *Brexit* tendrá menos consecuencias para la UE en asuntos de Justicia e Interior porque la contribución del Reino Unido estaba limitada a los intereses esenciales de seguridad, y esos podrán seguir atendiéndose por la vía bilateral. A diferencia de la PCSD, el progreso de la seguridad interior sigue el proceso autónomo de una política verdaderamente común que no se puede modular por ningún miembro desde instancias intergubernamentales, por lo que el desarrollo de la seguridad interior de la UE depende fundamentalmente de la voluntad de sus Estados miembros, aunque esta voluntad depende –desafortunadamente– de que se sucedan las situaciones de riesgo.

Resumiendo, y con la información disponible hasta el momento, **la seguridad y la defensa europeas se verían afectadas negativamente a corto plazo por la salida británica**, aunque el *Brexit* no afectará al funcionamiento actual de las políticas comunes. A mayor plazo, y si la UE supiera hacer virtud de la necesidad, podría aprovechar la ocasión para reforzar su cohesión como actor estratégico, reforzar su autonomía y su credibilidad como interlocutor internacional. Pero habrá que ver si la salida británica facilita o dificulta la elección pendiente entre el corazón y la cartera que tiene estancada la defensa y seguridad y funcionando a medio gas la seguridad interior.