

22/2018

18 de diciembre de 2018

*Nuria G. Rabanal\**

«Brexit» y política de seguridad y  
defensa: posibles efectos en las  
relaciones UE-UK

## «Brexit» y política de seguridad y defensa: posibles efectos en las relaciones UE-UK

### Resumen

La política de seguridad y defensa ha cobrado protagonismo en los últimos tiempos de la mano de una Unión Europea que busca repositionarse a nivel global ante la pérdida de protagonismo que podría experimentar como consecuencia del declive demográfico, la emergencia de nuevas economías y regiones, la crisis interna de identidad dominada por el problema de las migraciones y una integración diferenciada que acentúa diferencias internas. La combinación desigual de estos aspectos, el surgimiento de amenazas globales que no pueden ser resueltas si no es mediante la cooperación y la ruptura del modelo europeo con la salida del *brexit*, potencian el futuro papel que la política común de seguridad y defensa puede jugar.

El *brexit* supone la primera salida de un socio en una organización como la UE que, en sus más de seis décadas de existencia bajo distintas denominaciones, solo había conocido expansiones. Este socio euroescéptico relevante en aspectos como el económico o financiero, lo es aún más en el campo de la seguridad y defensa, tanto por los presupuestos que destina a ello, como por ser una de las dos potencias nucleares de la UE.

El presente trabajo trata de ofrecer una visión de la política de seguridad y defensa en la UE, centrada de manera específica en el campo de la defensa al tiempo que reflexiona sobre las posibles consecuencias que, implicaría una salida del Reino Unido en dos

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

escenarios de negociación y las vías de colaboración que podrían establecerse a diferentes niveles.

#### Palabras clave

«Brexit», CEP, Unión Europea.

\* Este documento incorpora contribuciones del VA Carlos Martínez-Merello, Gonzalo Salazar Serantes, Jaime Gotor, J. Julián Echevarría, José María Barreda y José Ramón Plaza Salazar, todos ellos alumnos del XXXIX Curso de Defensa Nacional.

### *Brexit and defence and security policy: potential repercussions on EU-UK partnership*

#### *Abstract*

*The defence and security policy has become a stronger player in a context of a European Union that has loose power at global level. Demographic decline, migration crisis, new emergent economies and its potential role in the global economy, together with differentiated integration and internal conflicts, new global threats and the Brexit, have made of European security and defence policy one of the drivers of the future European Union Strategy.*

*Brexit implies the first exit of a member in the EU after decades of successive enlargements. This Eurosceptic partner —relevant in the economic or financial field— may become crucial in the field of defence because of its high contribution to defence European budget and its nuclear military power.*

*The aim of this work is to show a view of the different perspectives in the field of security, defence policy focusing in defence after Brexit, and analyse possible scenarios with its implications to the European Union at different levels.*

#### *Keywords*

*Brexit, PESCO, European Union.*

### **Plano político y operativo de la política común de seguridad y defensa<sup>1</sup>**

Cada vez está más aceptado en todos los ámbitos la dificultad de separar seguridad y defensa. Sin embargo, para nuestro trabajo asumimos la división que tradicionalmente se ha hecho con, por un lado, la seguridad del Estado y, por otro, la seguridad de la sociedad<sup>2</sup>. Esta asunción supone la implicación de actores distintos en la responsabilidad de su gestión. La defensa es considerada como la respuesta a las amenazas que implican el uso de acciones militares y la seguridad implica la solución de amenazas internas, la protección de los derechos civiles y la privacidad involucrando a la policía, los servicios de protección civil y la aplicación de leyes civiles.

### ***Política de defensa en clave retrospectiva: entre la complejidad y la indefinición***

La política de defensa en la Unión Europea (UE) se revela compleja desde el mismo momento en que confluyen tanto los intereses de los propios Estados miembros (EE. MM.), los posibles acuerdos bilaterales en materia militar y el dominio de una organización como la OTAN que ha marcado de manera determinante el ritmo al cual puede desarrollarse una verdadera defensa europea. El protagonismo dominante de algunos miembros, la influencia dentro de la UE de la OTAN, el fracaso de algunas iniciativas y las divergencias en objetivos de los socios europeos han dominado el escenario desde hace décadas sin que haya frenado de manera definitiva el anhelo por tener una política europea de defensa.

Una mirada retrospectiva permite ver que los primeros posibles antecedentes de una política de defensa europea radican en la firma del Tratado de Bruselas<sup>3</sup> de 17 de marzo de 1948. Se trata de un tratado que, con marcado contenido de colaboración económica y social, promueve sin embargo una «defensa» colectiva en respuesta a la amenaza militar que la Unión Soviética estaba desplegando por la Europa Central. Este primer

---

<sup>1</sup> Metodológicamente hemos optado por centrar nuestro trabajo en el estudio de las implicaciones en el campo de la defensa de manera exclusiva. La seguridad, entendida en sentido estricto, tienen implicaciones transversales demasiado amplias como para ser tratadas con profundidad en este trabajo.

<sup>2</sup> IRIS, *Study on the industrial implications in Europe of the blurring of dividing lines between Security and Defence*. 2010

<sup>3</sup> Este Tratado de cooperación económica, social y de defensa colectiva se inscribe en el marco del Tratado de Dunkerque de 1947 para la institución de un sistema de asistencia mutua automática en el caso de agresión militar en Europa.

acuerdo propulsó el surgimiento posterior de la OTAN y de lo que sería la extinta Unión Europea Occidental (UEO), organización de defensa europea formada por los EE. MM. de la entonces Comunidad Económica Europea y los miembros europeos de la OTAN erigida como un instrumento intergubernamental para dirigir una asistencia mutua entre sus miembros en materia militar y también en otros ámbitos como la cooperación social y cultural, entre otras.

Desde su creación tras la Segunda Guerra Mundial, la OTAN ha sido la organización defensiva que salvaguardaba la seguridad militar en Europa y que, a pesar de los giros que puede dar la política de defensa europea, no renuncia a buscar los que se ha llamado «pilar europeo de la alianza».

La imposibilidad de desligar la OTAN de la defensa de Europa ha tenido como consecuencia la aparición, en el seno de la UE, de una clara dicotomía entre los denominados países *européistas*<sup>4</sup> y los *atlantistas*<sup>5</sup>, impidiendo de manera clara la posibilidad de una integración europea en materia de defensa y cuyos más claros exponentes son Francia y Reino Unido, respectivamente.

Con la salida de Francia de la estructura militar de la OTAN en 1966 y de repetidos rechazos al Reino Unido en sus peticiones de adhesión al Mercado Común, debemos esperar a los acuerdos franco-británicos de Saint-Maló de 1999 para poder poner en práctica la denominada Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) prevista en el Tratado de Maastricht de 1992. Así, se crea la figura del alto representante para la Política de Seguridad Común —conocido popularmente como *Mr. PESC*— y el secretario general del Consejo, y se toman por primera vez decisiones conducentes a dotarse de capacidades de defensa permanentes europeas con la creación del Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS), la definición del mecanismo de desarrollo de capacidades (*Headline Goal*) y la voluntad de desplegar fuerzas en misiones propias.

En paralelo, y en el seno de la OTAN, se firmaron con la UE los llamados acuerdos de *Berlín +* que permiten utilizar las capacidades de planeamiento OTAN en SHAPE<sup>6</sup> para

---

<sup>4</sup> Partidarios de una defensa europea autónoma y a poder ser independiente.

<sup>5</sup> Partidarios de que sea la OTAN la única responsable de la defensa colectiva en Europa.

<sup>6</sup> *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*.

apoyar esas misiones de bajo espectro<sup>7</sup> que la UE estaba dispuesta a liderar. Esta cesión británica tenía muy importantes limitaciones a la pretendida autonomía europea de defensa apoyada por Francia.

En efecto, por un lado, el modelo militar UE poco se parece al modelo OTAN, mucho más centralizado y común. Si en la Alianza se cuenta con una estructura militar permanente, basada en una huella geográfica de varios cuarteles generales propios en distintos países, y con una serie de servicios —principalmente de comunicaciones— financiados con fondos comunes; en la UE esta estructura es voluntariamente aportada por los países<sup>8</sup> y solo se activa en caso de operación.

Por otro lado, el EUMS —única estructura militar permanente de la UE— dado su reducido tamaño carece de capacidad de planeamiento operativo. Por último, los gastos de operaciones que pueden cargarse a los fondos comunes mediante el mecanismo de financiación llamado *Athena*<sup>9</sup>, son muy reducidos.

A todo lo anterior se sumaba el hecho de que la PESD no era una política propia de la UE quedando, por tanto, fuera del ámbito de responsabilidad de la Comisión y que, aun contando con un servicio de apoyo a la acción exterior, este solo se ocupaba de los temas cedidos por los EE. MM. Por tanto, la UE tenía un doble servicio de asuntos exteriores: Uno liderado por la Comisión con una postura común desde Bruselas (aunque limitado a los asuntos cedidos por los gobiernos), y otro, liderado por el Consejo para el resto de asuntos donde la postura es consensuada por los distintos gobiernos caso por caso. En este segundo grupo tendría encaje la política de defensa europea.

El Reino Unido, como miembro de la UE, a pesar de los avances continuó oponiéndose a ir más lejos al defender la postura de que la OTAN es quien realmente debe garantizar la seguridad en Europa respecto a la amenaza exterior. Por tanto, debe limitarse al máximo toda veleidad expansionista de la UE en el campo de la defensa y, a lo sumo, la

---

<sup>7</sup> Conocidas como misiones Petersberg, por la ciudad alemana donde se firmaron. Definidas inicialmente por la UEO, buscaban el uso de medios civiles y militares para el mantenimiento de la paz o el restablecimiento de la paz.

<sup>8</sup> A día de hoy solo 5 países (Francia, Reino Unido, Italia, Alemania y Grecia) aportan un Cuartel General Operacional EU-OHQ) para mandar operaciones con los sistemas CIS que permitan enlazar con el escalón inmediatamente subordinado. España ha ofrecido esta capacidad a partir del 29 de marzo de 2019, fecha del *brexit* de salida del Reino Unido.

<sup>9</sup> Más información sobre Athena en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/athena/>

UE actuaría en aquellos conflictos de baja intensidad, donde el instrumento militar no fuese contundente.

El anuncio del *brexit* ha producido un desbloqueo de estas trabas y está propiciando una aproximación al problema de la defensa europea diferente. Así, en el segundo semestre de 2016 se publicó la *Estrategia Global de Seguridad Europea*, se lanzó el *Plan de Acción Europeo de Defensa* y se reforzaron las relaciones OTAN-UE con una declaración común en Varsovia. La unificación del servicio exterior en una única administración que sirve a la Comisión y al Consejo, toma ahora un nuevo valor al admitirse que la Comisión, administrador de los fondos comunes de la UE, pueda financiar proyectos de defensa en I+D+i. En este orden de ideas, se comienza a hablar de la creación en el seno de la Comisión de una Dirección General de Defensa (DG Defence) que se encargaría de la política industrial de defensa, un posible paso más para romper ese recurso a la autonomía de las soberanías nacionales cada vez que se trata de lanzar un nuevo programa de armamento. La aparición de la Comisión como nuevo actor, casi independiente de los socios comunitarios en un asunto como la defensa que es en principio coto cerrado de las naciones, no se hará sin fricciones.

Pero si nadie pretende discutir el papel principal de la OTAN como garante de la defensa colectiva, es también obvio que entre los 28 aliados existen visiones estratégicas distintas, los que ven la amenaza rusa<sup>10</sup> como eje vertebrador único, y aquellos que desean ampliar el horizonte para incluir la amenaza proveniente del sur. Los primeros verían bien una OTAN dedicada a prepararse para combatir en una guerra simétrica y, los segundos, una OTAN ocupada en combate de alta intensidad en los 360 grados del horizonte. El desplazamiento del Reino Unido únicamente hacia la OTAN pondrá sin duda un límite al crecimiento de la Europa de la defensa, dedicada a aquellas misiones que la OTAN no esté preparada o dispuesta a asumir. Las premisas de las tres D<sup>11</sup> en las que se basaron los acuerdos de *Berlín* +<sup>12</sup> siguen plenamente en vigor: no duplicación de medios, no desacople entre las dos orillas del Atlántico y no discriminación de los

---

<sup>10</sup> MOLIS, A., *The Role and Interests of Small States in Developing European Security and Defence Policy*, Baltic Security & Defence Review, vol. 8, 2006. pp. 81-100.

<sup>11</sup> La conocida como triple D hace referencia a: *no discrimination, no duplication, no decoupling*.

<sup>12</sup> CARTAGENA NÚÑEZ, I., *La OTAN, la UE y el vínculo transatlántico*. Cuadernos de Estrategia. 2004.

aliados europeos no socios de la UE. Si nos mantenemos en el campo de la lógica, que muchas veces está reñido con el campo de los intereses políticos, las relaciones OTAN-UE han de ser ahora más complementarias, evitando que cualquiera de las organizaciones haga lo que la otra hace mejor. En este sentido se han definido 42 acciones concretas para profundizar en esta relación.

### ***La Estrategia Global Europea: el camino hacia una política de defensa***

En junio de 2016, la alta representante de Política Exterior y de Seguridad de la UE, Federica Mogherini, presentó la *Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea y de Seguridad* (EGS)<sup>13</sup>. La misma responde al nuevo escenario que debe afrontar la UE ante los cambios incesantes e inquietantes derivados de un escenario internacional convulso y las tensiones internas de la UE fruto de aspectos como la crisis migratoria. Esta EGS supone un cambio respecto de la anterior *Estrategia de Seguridad*<sup>14</sup> centrada más en la seguridad, que en otros aspectos como el reposicionamiento exterior de la UE. Su naturaleza híbrida abarca materias propias de la competencia de la UE, pero también el posible papel que pueden y deben desempeñar otras competencias a nivel Estado miembro como es el caso de la política de defensa. Tres principales elementos<sup>15</sup> caracterizan la nueva EGS: la definición de los intereses y valores compartidos de la UE ante el mundo, la fijación de cinco prioridades dentro de la acción exterior de la UE, el establecimiento de un marco de reflexión interno sobre las capacidades de la UE para la actuación y la disponibilidad de instrumentos.

Por lo que respecta a la definición de intereses y valores compartidos de la UE ante el mundo, estos se centran en destacar el papel que la UE tiene como actor global en la defensa de la democracia y sus valores, la promoción de su modelo de convivencia y el gobierno de las leyes y las normas en el escenario internacional.

En cuanto a la acción exterior la *Estrategia* establece cinco prioridades:

---

<sup>13</sup> UNIÓN EUROPEA, *Un visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, 2016.

<sup>14</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Estrategia europea de seguridad* ISBN 9789282424223, 2009. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>

<sup>15</sup> SANAHUJA, J.A., *La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis*, 2018.

1. *La seguridad de la Unión Europea* centrada en garantizar la tranquilidad de la ciudadanía y evitar la creciente inestabilidad social, resultando para ello necesaria la aplicación del principio de solidaridad entre los Estados miembros y la colaboración permanente con organizaciones como la OTAN.
2. *La resiliencia tanto estatal como social de los países vecinos*, especialmente los del área oriental y meridional, que permite inicialmente el establecimiento de relaciones perdurables con nuestros socios vecinos, pero que debe ampliarse más allá de nuestras fronteras inmediatas.
3. *La gestión integrada de los conflictos* en clara respuesta a la complejidad creciente de los mismos, la imposibilidad de abordar en solitario por un Estado miembro y la necesidad de intervenir en todas y cada una de sus fases.
4. *La importancia de la cooperación regional supranacional*, con actuaciones que vengán impulsadas por cooperaciones regionales por encima de los Estados.
5. *La gobernanza mundial para que responda a los retos del siglo XXI* de la mano de la participación en organismos e instituciones internacionales que promuevan un orden mundial regido por el respeto a los derechos humanos y el desarrollo sostenible, entre otros.

Por último, dados los instrumentos de que dispone para desarrollar sus políticas y su capacidad económica, la UE debe reflexionar sobre cómo convertirse en una organización creíble en el marco internacional que cuente con una importante capacidad de respuesta.

En la EGS, la seguridad es entendida en sentido amplio e incluye aspectos propios de la seguridad tal y como se entiende habitualmente (terrorismo, migraciones, infraestructuras críticas), pero también engloba la propia política de defensa. Cabe destacar que la defensa en la UE está directamente vinculada a sus relaciones con la OTAN. Sin embargo, se hace hincapié en que la UE ha de ir más allá de los meros objetivos institucionales de este organismo dejando entrever que, en este nuevo escenario, la colaboración ha de existir, pero también la UE debe pensar en afrontar sus

propios intereses en este campo y desarrollar las capacidades adecuadas para ello<sup>16</sup>. Sin renunciar a los objetivos y validez de la OTAN, el concepto de *comunidad de seguridad* emerge como una idea sutil tras la que subyacen otros objetivos secundarios como son: la mejora de la interoperabilidad, el desarrollo de mayores capacidades o la sincronización progresiva de los ciclos de planificación y la convergencia estratégica de los Estados miembros.

### ***Un primer impulso: la Cooperación Estructurada Permanente (CEP)***

En el marco de la EGS, se puso en marcha un proceso para reforzar la cooperación en materia de seguridad y defensa: la Cooperación Estructurada Permanente (CEP). Así, al amparo de los artículos 42.6 y 46 del Tratado de la UE y el Protocolo 10/25,<sup>17</sup> los Estados miembros se comprometieron «a unir sus fuerzas de manera regular, hacer cosas juntos, gastar juntos, invertir juntos, comprar juntos y actuar juntos. Las posibilidades de la Cooperación Estructurada Permanente son inmensas»<sup>18</sup>.

La CEP es una iniciativa, permitida por el Tratado de Lisboa, pero que no había sido utilizada hasta que, en 2018, Alemania, España, Francia e Italia, decidieron lanzarla y a la que se fueron incorporando paulatinamente otros EE. MM. hasta alcanzar un total de 25. Es de destacar que uno de los países que no formaría parte de dicha iniciativa será el Reino Unido, junto con Dinamarca y Malta.

La CEP tiene como finalidad impulsar —con un planteamiento voluntario, pero a la vez vinculante— la coordinación entre los EE. MM. en el ámbito de la seguridad, las adquisiciones de material militar y las futuras operaciones conjuntas de defensa y de paz, con objetivos que deberán estar plenamente cumplidos para 2025. Para ello, el Consejo de la UE estableció una «hoja de ruta» para su desarrollo<sup>19</sup> en la que se tendrán

---

<sup>16</sup> Así se menciona en el documento cuando se señala: «Mientras que la OTAN existe para defender a sus miembros [...], los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados [...], así como para actuar de manera autónoma».

<sup>17</sup> Los Estados miembros participantes son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa, Rumanía y Suecia.

<sup>18</sup> Referencia tomada de [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartersHomepage/35811/cooperaci%C3%B3n-estructurada-permanente-cep\\_es](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartersHomepage/35811/cooperaci%C3%B3n-estructurada-permanente-cep_es)

<sup>19</sup> EUROPEAN UNION, *PESCO Deepening Defence Cooperation among EU Member States*, 2018.

en cuenta las especificidades propias de la política de defensa de cada país. Se organiza en torno a dos niveles de estructura: a nivel del Consejo, responsable del diseño de la dirección política y del proceso de toma de decisiones y, a nivel proyecto, donde se valorará la efectividad de los proyectos a desarrollar y que bajo la supervisión del Consejo será en cada caso dirigido por los países involucrados en el desarrollo del mismo.

### **La cooperación en materia de armamento**

No podemos obviar que, en el marco europeo, la industria de defensa británica es un gigante por el volumen y calidad de sus empresas, por las inversiones constantes que realiza el Gobierno<sup>20</sup> y por la cooperación que mantienen con sus iguales europeos.

En 1996, los cuatro países comunitarios principales productores de armamento (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) crearon la *Organización Conjunta para la Cooperación en Materia de Armamento* (OCCAR) que no obtuvo su estatus legal hasta 2001, cuando los Parlamentos de las cuatro naciones fundadoras ratificaron la Convención de OCCAR<sup>21</sup>. Otras naciones europeas pueden adherirse a esta iniciativa siempre que se comprometan realmente en programas importantes que involucren al menos un miembro de la organización y ratifiquen la Convención. Bélgica y España se adhirieron en 2003 y 2005, respectivamente. Además otros países pueden participar en sus programas sin necesidad de ser miembros de la Organización. Actualmente, Turquía, miembro de la OTAN, y Países Bajos, Luxemburgo, Finlandia, Suecia, Lituania, y Polonia, todos ellos miembros de la UE y de la OTAN, participan en sus programas sin ser miembros de la organización abriendo la posibilidad de que, suceda lo que suceda con el *brexit*, el Reino Unido puede encontrar su hueco.

Aunque este organismo pudo haber sido el germen de la Agencia Europea de Armamento, no ha pasado de ser una organización intergubernamental para la gestión de programas de armamento. Si bien ha venido utilizando sistemas de gestión innovadores y ágiles que le han permitido obtener unos resultados bastante notables en

<sup>20</sup> DEMPSEY, N., *UK Defence Expenditure*. Briefing Paper, 2018.

<sup>21</sup> Firmada en Farnborough, el 9 de septiembre de 1998 y entrada en vigor 28 de enero de 2001.

los grandes programas colaborativos europeos que le han sido encargados por las naciones signatarias.

La Agencia Europea de Defensa (EDA, por sus siglas en inglés), agencia intergubernamental creada por resolución del Consejo en 2004<sup>22</sup>, nació con el objetivo de incentivar la colaboración tecnológica entre los Estados miembros a fin de conseguir las capacidades militares necesarias para afrontar la seguridad y defensa europeas. Actualmente, participan en la EDA todos los miembros de la UE, excepto Dinamarca, en virtud de las limitaciones fijadas en su Tratado de Adhesión a la UE. La Agencia ha firmado acuerdos administrativos con Noruega (2006), Suiza (2012), República Serbia (2013) y Ucrania (2015) para permitir a estas naciones participar en proyectos y programas de la EDA.

Sin embargo, a pesar de las expectativas iniciales, la realidad es que los resultados tras 14 años de colaboración han resultado por debajo de los esperados, ya que la Agencia adolece de una elevada carga de voluntarismo<sup>23</sup> en contra de compromisos formales por parte de los EE. MM., problema que se ha visto agravado conforme ha ido creciendo el número de participantes y la complejidad de los sistemas de armas a desarrollar. Por ello, su papel es aún muy limitado y resulta en una pequeña parte de la actividad industrial de defensa en Europa.

### **Plan de Acción Europeo de Defensa (EDAP)**

En noviembre de 2016, tras la cumbre de Bratislava, los dirigentes europeos decidieron dar un nuevo impulso a la seguridad exterior y la defensa europeas reforzando la cooperación en ese ámbito de la UE. Para ello, la Comisión propuso el Plan de Acción Europeo de Defensa que se centra<sup>24</sup> en conseguir mejorar la relación coste-eficacia del

---

<sup>22</sup> DOCE L., *Acción común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa*, 2004.

<sup>23</sup> LÓPEZ DE LA TORRE LUCHA, J., *La Agencia Europea de Defensa como plataforma para el progreso de la Política Común de Seguridad y Defensa*, Análisis GESI, 2018. Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-agencia-europea-de-defensa-como-plataforma-para-el-progreso-de-la-política-común-de>

<sup>24</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Defence Action Plan COM (2016) 950 Final*, 2016.

gasto europeo de defensa y en potenciar la creación de una base industrial de defensa sólida, favoreciendo la cooperación en este campo. El programa<sup>25</sup> está estructurado en cuatro grandes áreas:

- El *Fondo Europeo de Defensa* para completar el ciclo desde la investigación hasta la adquisición final de tecnologías con dos líneas de actuación prioritaria: una, la investigación colaborativa y otra, con el desarrollo y adquisición conjuntos de capacidades de defensa.
- El impulso a la *inversión en las cadenas de suministro europeo en defensa* para promover el objetivo de mayor independencia y autosuficiencia en tecnología de defensa. Implica, por un lado, la puesta en marcha de instrumentos financieros como los Fondos Estructurales y de Inversión de la UE, del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y, por otro lado, la integración empresarial a todos los niveles (Pymes, Start-ups y Mid-Caps).
- El refuerzo del *mercado único de la defensa* para permitir una mayor transferencia y colaboración en tecnologías de la defensa al tiempo que mejoran la eficacia de las compras públicas y la eficiencia en un gasto limitado.
- Una *ampliación de las políticas de la UE* buscando una mayor coherencia con la creación de sinergias entre las iniciativas en materia de defensa y otros ámbitos de actuación: ciberseguridad, espacio, electrónica, etc.

### Modelos de asociación con la UE en materia de defensa

El lanzamiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) condujo al desarrollo paralelo de modalidades para la cooperación con Estados aliados de la OTAN no miembros de la Unión Europea. Las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo del 24 y 25 de octubre de 2002<sup>26</sup>, contenían —en su anexo II— las disposiciones necesarias para la aplicación del Tratado de Niza relativas a la participación de aliados no miembros de la UE en calidad de «tercer Estado».

<sup>25</sup> MINISTERIO DE DEFENSA, *El Plan de Acción Europeo de la Defensa*, Madrid, 2017.

<sup>26</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Presidency Conclusions of the Brussels European Council 24 and 25 October 2002*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20917/72968.pdf>

Pensado inicialmente para la cooperación militar con otros aliados no miembros de la UE —principalmente Turquía— el documento deja que el desarrollo de una Política de Seguridad y Defensa en la UE se haga con pleno respeto a las obligaciones de los Estados miembros derivadas del Tratado del Atlántico Norte. El mismo documento prevé la participación de estos no miembros de la UE en consultas relacionadas con los intereses de seguridad y defensa en tiempo de paz, estableciendo un mecanismo de diálogo permanente.

### **Misiones militares**

Asimismo, se prevé la participación de aliados europeos no miembros de la UE en ejercicios y operaciones de esta última. Los aliados de la OTAN podrán participar los ejercicios de la UE que impliquen el uso de activos y capacidades de la OTAN contemplando, tanto la posibilidad de que los aliados sean invitados a participar en ejercicios en los que no se utilicen dichos activos y capacidades de la OTAN, como que fuesen invitados como observadores a otros ejercicios relevantes de la UE en los que no tomasen parte.

Se establecieron modalidades para la participación en operaciones militares dirigidas por la UE, dependiendo de si se usan o no activos y capacidades de la OTAN en dicha operación militar, unas modalidades que siguen vigentes en la actualidad:

- En el caso de una operación militar de la UE que utilice activos y capacidades de la OTAN otros aliados podrán, si así lo desean, participar en dicha operación y también en la planificación y preparación previa de dicha operación, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la OTAN.
- En aquellas otras situaciones en las que la operación de la Unión Europea no requiera activos y capacidades de la OTAN, los aliados pueden ser invitados a participar mediante una Decisión del Consejo Europeo, en la que se tendrán en cuenta los intereses de seguridad de dichos países. En el caso en el que la proximidad geográfica de la operación o los intereses de seguridad nacionales de dicho aliado lo requieran, el Consejo consultará con ese Estado y decidirá sobre su participación teniendo en cuenta el resultado de las consultas.

Se trata, por lo tanto, de un marco de cooperación y diálogo para planificar operaciones militares que, aunque inicialmente no estaba pensado para el caso del Reino Unido, hasta la actualidad miembro de la UE, sí podría ser aplicable tras el *brexit*, dando un amplio margen para articular la planificación y realización de ejercicios y operaciones militares, caso por caso.

El Reino Unido ha venido participando de iniciativas militares y de seguridad a través de la Política Común de Seguridad y Defensa en la que, tanto Francia como Reino Unido, actuaron de promotores en la Cumbre de St. Maló en 1998 como respuesta a los fallos detectados en la guerra de los Balcanes. Se contemplaba que los Estados miembros combinaran sus recursos y esfuerzos con el fin de alcanzar objetivos comunes como las misiones de mantenimiento de la paz, rescates humanitarios, prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, estabilización posconflicto, entre otras. Las misiones europeas han incluido la misión Altea Atalanta y la operación Sofía.

Aunque el Reino Unido provee de un importante soporte financiero a la UE a través de su contribución al presupuesto europeo<sup>27</sup>, no es tanta su implicación en este tipo de misiones siendo modesta su participación en comparación con sus capacidades militares.

De cara al futuro de la defensa en la UE tras el *brexit*, el Reino Unido ha centrado sus esfuerzos en la OTAN donde lidera el *Battle Group* en Estonia; y ha destacado aviones en Rumanía y Turquía para vigilar sus espacios aéreos; todo en el marco de la defensa colectiva del flanco este, amenazado por el incremento de la presión rusa. Es intención del Reino Unido participar en las misiones militares como tercer pilar aspirando a poder en un futuro tomar parte más activa en la planificación de nuevas misiones (*Institute for Government* 2018), así como en el desarrollo del mandato de tales operaciones.

### **Industria**

Cuando se intenta explicar la coyuntura de la industria de defensa es necesario tener presente peculiaridades determinantes como son su fuerte correlación con el gasto en

---

<sup>27</sup> Más información disponible en: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/uk%E2%80%93eu-defence-and-security-cooperation>

defensa de cada país, la dimensión de sus empresas y el carácter público o privado de las compañías que operan más activamente en el sector; y la capacidad de comportamiento del mercado que responde a las reglas de un oligopolio en el que la oferta y la demanda oscilan. En la industria europea de la defensa<sup>28</sup>, dan dos realidades económicas contrastadas: una, que los países más grandes tienen una baja propensión al comercio con los pequeños de tal manera que es el grado de apertura al comercio entre grandes y pequeños la única razón por la que los países de diferentes tamaños difieren; la otra, que los países con una mano de obra con alta cualificación son los exportadores netos de industrias tecnológicamente intensivas, siendo la industria de defensa una de ellas.

De acuerdo con los datos de la Agencia Europea de Defensa<sup>29</sup> en el año 2014, el gasto en defensa en la UE ha aumentado después de seis años de continuo declive. A lo anterior, debe añadirse el hecho de que esos incrementos vayan acompañados de un apoyo financiero del Fondo Europeo de Defensa. Dicho programa dirige sus instrumentos a los EE. MM. que podrán iniciar el desarrollo de acciones que se cofinanciarán con los presupuestos europeos y los de cada país en proporción 1 a 4<sup>30</sup>.

Se contemplan dos fases:

- Una primera que se acometerá a través del Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (EDIDP) entre 2019 y 2020 y que, con una dotación de 500 millones de euros, tiene como objetivo específico contrastar la viabilidad de la iniciativa y movilizar un total de 2.500 millones de euros.
- Una segunda que, a través del Programa de Desarrollo Conjunto (PDC), prevé para el periodo 2021-2027 una aportación de 1.000 millones de euros con un efecto arrastre de 4.000 millones de euros de los EE. MM. por anualidad.

El Reino Unido, segundo exportador mundial de la defensa<sup>31</sup>, es uno de los tres mayores productores de bienes de equipo militares de la UE con un modelo tradicional de industria

<sup>28</sup> EUROPE ECONOMICS, *Study on the Competitiveness of European Small and Medium sized Enterprises (SMEs) in the Defence Sector Final Report*, Initiatives, 2009, p. 23.

<sup>29</sup> EUROPEAN DEFENCE AGENCY, *Defence Data 2014 by: Doug Bandow* ISBN 9789295075283, 2016. Disponible en: [www.eda.europa.eu](http://www.eda.europa.eu)

<sup>30</sup> Es decir, por cada euro que aporta el fondo, el Estado miembro deberá aportar cuatro.

<sup>31</sup> UK HOUSE OF COMMONS, *United Kingdom Strategic Export Controls Annual Report 2017*, 2018b. Disponible en: [https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-11/uk\\_17.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-11/uk_17.pdf)

de defensa privada y con una baja densidad empresarial de pequeñas y medianas empresas en este sector, al tiempo que una elevada proporción del gasto público dedicado a defensa<sup>32</sup>. Este modelo se opone al de otros países, como Francia, donde el gasto en defensa es elevado también, pero con un modelo de industria nacional más estatal. El modelo británico otorga cierta ventaja en cuanto a la supervivencia económica de sus empresas con el *brexit* dado que la baja densidad de pequeñas y medianas empresas en defensa en relación a sus exsocios europeos fuerza una menor necesidad de formación de clústeres o acuerdos comerciales<sup>33</sup>.

Según los datos del *Stockholm International Research Institute* (SIPRI, 2016), el Reino Unido posiciona ocho de sus empresas en el ranking de las 100 más importantes a nivel mundial, seguida por Francia con seis y más de lejos por empresas de países como Alemania, Italia o España (puesto 98/100). Las exportaciones del Reino Unido tienen como principal cliente Oriente Medio (49 %) y Estados Unidos (23 %) <sup>34</sup> lo que deja en manos de los cambios de divisa derivados de su salida una posible expansión con contracción.

El impacto del *brexit* es sin duda incierto. Los planes del Gobierno británico en materia de defensa están más alineados con la OTAN que con la UE y se mantiene su voluntad de incrementar el gasto de adquisición en un 1 %<sup>35</sup>. Estas expectativas solo podrían verse frenadas si se resiente el PIB, especialmente en lo que se refiere a nuevas adquisiciones. La incertidumbre económica también podría afectar al tipo de cambio y una caída de la libra que puede alterar de manera significativa el coste de algunas inversiones y adquisiciones cuyo precio se ha fijado en dólares. Por otra parte, liberarse de las rigideces y compromisos con la UE puede suponer para el Reino Unido una mayor flexibilidad en el destino del gasto a la vez que favorece el desarrollo de mecanismos de cooperación alternativos en materia industrial fuera del espacio europeo.

---

<sup>32</sup> Aproximadamente un gasto en defensa a precios corrientes de 47.193,1 millones de euros a precios corrientes según el SIPRI.

<sup>33</sup> *Ibíd.*

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> BLACK, J., HALL, A., COX, K., KEPE, M. y SILFVERSTEN, E., *Defence and Security after Brexit. Understanding the possible Implications of the UK's decisions to leave the EU*, 2017.

Para la EDA se ha de continuar estableciendo la prioridad de capacidades, posibilitando la participación británica en los proyectos europeos de defensa mediante su nueva condición de «tercer país» con acuerdos administrativos en determinadas áreas, como los que mantiene la EDA con otros países no pertenecientes a la UE. Por su parte, el Reino Unido desea establecer un sistema permanente de consulta sobre prioridades de las capacidades, así como participar en proyectos concretos de la EDA.

En su relación con la UE<sup>36</sup> deja clara la necesidad de mantener acuerdos de cooperación *case by case* con cada uno de los Estados miembros bajo la base de mantener su soberanía y reconoce que no puede prescindir de la colaboración en materia de I+D+i militar, algo que espera hacer a través de la EDA y el Fondo Europeo de Defensa.

Es indudable que estos acuerdos tendrán que ser más complejos que los actualmente existentes y que la complejidad de los mismos va a estar supeditada a la dureza del camino de salida, pero no es menos cierto que la capacidad de oferta y la diplomacia militar del Reino Unido es muy notable.

### **Espacio**

La cooperación en proyectos espaciales fue una de las primeras actividades en las que la UE vio la utilidad de unir sus recursos tecnológicos y económicos y gestionarlos a través de la Comisión Europea y la Agencia Europea del Espacio (ESA) que fue creada el 30 de mayo de 1975.

Desde entonces, las actividades y proyectos de la UE en el sector espacial se han centrado principalmente en la exploración e investigación espacial, el reconocimiento de la situación en el espacio o el programa Galileo y el de comunicaciones por satélites gubernamentales, entre otros.

Es importante señalar que el sector del espacio tiene una gran importancia estratégica además de económica y tecnológica por lo que la salida del Reino Unido introduce una incertidumbre.

---

<sup>36</sup> GOVERNMENT, H., *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*. UK: s.n. ISBN 9781528607018, 2018.

### Agencia Europea del Espacio

La Agencia Europea del Espacio (ESA) es una organización internacional con 22 Estados miembros que, a través de la puesta en común intelectual de sus miembros, intenta promover programas de investigación sobre el espacio y su entorno. Con una financiación procedente de las aportaciones de sus miembros en base a un porcentaje del PIB de cada país y un presupuesto de 5.750 millones de euros, está diseñada en base a un retorno geográfico de la inversión a través de contratos industriales para programas espaciales en más o menos la cuantía invertida por cada país.

La ESA formalmente es una institución independiente de la UE por lo que no es necesario ser miembro de la UE para pertenecer a ella y además admite la participación de países no miembros en desarrollos de la agencia, como es el caso de Canadá o Eslovenia. Las actividades de la Agencia abarcan desde la realización de un programa obligatorio de actividades de manera que se aseguran la consecución de unos objetivos globales, el desarrollo de proyectos opcionales, y un conjunto de proyectos financiados por terceros países. El Reino Unido participó<sup>37</sup> en un 14,21 % del programa de actividades obligatorias siendo el tercer miembro más importante después de Alemania (20,42 %) y Francia (15,16 %). Por lo que a la modalidad opcional respecta, la participación del Reino Unido se rebaja al 8,46 % alejándose de los ratios de Francia, Alemania e Italia que alcanzan el 25,6 %, 25,55 % y 16,26 % respectivamente. El Reino Unido, a través de su agencia espacial<sup>38</sup>, destina la mayor parte de sus recursos presupuestarios a la ESA (293 millones de libras en 2018) y mucho menos a programas propios o en colaboración con terceros países. Dado que se trata de una organización no comunitaria, es de prever que la colaboración no se verá afectada excepto en lo que se refiere a la captación de proyectos a través de los programas de I+D+i de la UE.

La Agencia tiene establecidos fuertes lazos de cooperación con la UE con el fin de coordinar sus estrategias y políticas buscando la cooperación en programas espaciales. Este fuerte vínculo ha promovido la creación de una estrategia conjunta entre ambos, lo

<sup>37</sup> ESA, *Annual\_Report (2016)*. Disponible en: [kbth.gov.gh/assets/downloads/pdf/2016\\_Annual\\_Report.pdf](http://kbth.gov.gh/assets/downloads/pdf/2016_Annual_Report.pdf)

<sup>38</sup> UK SPACE AGENCY, *Annual report and accounts, 2017-2018*. 2018. ISBN 9781528605328. Disponible en: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/2040267>

que puede potenciar el desarrollo de la UE y mermar en la parte no obligatoria la implicación en proyectos del Reino Unido.

### Galileo

Galileo es el sistema global de navegación por satélite de la UE de futuro uso civil, gubernamental y militar. El programa Galileo comenzó su andadura en 1999, continúa en proceso de desarrollo y tiene previsto un coste final de 10.000 millones de euros.

En agosto de 2018 ya se habían lanzado 28 satélites, 24 de ellos con la *Full Operational Capability* (FOC) de los 30 que en 2020 completarán el sistema. La contribución del Reino Unido hasta la fecha al programa Galileo ha sido significativa, alcanzando un 14 % en financiación y un 17 % en desarrollo de sistemas.

Las implicaciones que el *brexit* tendrá para el programa Galileo no son todavía conocidas y, como pronto, no se podrán valorar hasta que las negociaciones se hayan completado. Es un elemento de fuerte disputa entre las partes por motivos de soberanía (producción de satélites o estaciones de seguimiento fuera del territorio UE), económicos (solicitud de devolución de más de mil millones de euros por parte del Reino Unido) o de acceso a servicios (la UE no permitiría el acceso a las «mejores prestaciones» de manera indefinida a Estados no-miembro).

### El lado británico de la política de defensa europea

Está claro que la salida del Reino Unido de la UE implica un replanteamiento de las relaciones entre ambos. Aunque el Reino Unido está en la génesis de la PESD a través de sus acuerdos con Francia, lo cierto es que siempre ha sido reticente a una mayor integración de la UE en materia de defensa, como se ha demostrado en todas las negociaciones de los últimos años. En este sentido, el *brexit* supondría un mayor margen para la integración de la defensa europea, aunque inevitablemente implicaría fuertes vínculos con dicho país, sea a través de las modalidades establecidas para la participación de terceros Estados o a través de acuerdos bilaterales.

El Gobierno británico ha mostrado interés por mantener el nivel de compromiso con la seguridad de Europa y de concluir nuevos acuerdos para tal fin, así como de mantener una estrecha cooperación que permita hacer frente a las amenazas compartidas.

Considera que la cooperación<sup>39</sup> en estos ámbitos es una cuestión central del futuro de una negociación con la UE. El *brexit* en el campo de la seguridad no supondría en ningún modo una ruptura con los vínculos que actualmente le unen a los EE. MM. de la UE. Para el Gobierno británico resultan esenciales de cara al *brexit*<sup>40</sup> los siguientes aspectos:

- Mantener capacidades operativas ya existentes con herramientas ya existentes de manera que se garantice la seguridad de la ciudadanía.
- Mantener su presencia en agencias clase como EUROPOL Y EUROJUST.
- Coordinar la actuación y el desarrollo de políticas comunes en este campo.
- El desarrollo de capacidades conjuntas apoyando la efectividad operativa y la interoperabilidad militar.
- Dibujar una hoja de ruta para la lucha contra la migración y la ciberseguridad.

No es menos cierto que en materia de seguridad, la UE precisa de la colaboración del Reino Unido por lo que ambos jugadores parecen negociar con un resultado de juego de suma positiva para ambos.

En el campo de la defensa, el Reino Unido propone seguir contribuyendo con capacidades en las misiones proporcionando expertos militares y civiles, así como seguir contribuyendo con fuerzas y activos a las misiones de la UE. También contempla cierta contribución financiera a las misiones y al uso del diálogo político y militar. Para el Reino Unido, su alianza en materia de defensa es menos relevante y se encuadra en el marco general de la política exterior y de defensa de la UE a excepción de la participación en las iniciativas, proyectos y programas industriales y de investigación de la Agencia Europea de Defensa, y en el proyecto Galileo. También desean mantener abierta la opción de participación en actividades CEP.

Algunos autores<sup>41</sup> dibujan en materia de defensa tres hipótesis posibles: integración, asociación y separación (ver cuadro 1) dibujando resultados diferenciados unas

<sup>39</sup> HOUSE OF LORDS, *Brexit: future UK-EU security and police cooperation*, 2016. Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/lducom/77/77.pdf>

<sup>40</sup> INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *UK-EU defence and security cooperation after Brexit*, 2018. Disponible en: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/printpdf/4420>

<sup>41</sup> WHITMAN, R.G., 2016. The UK and EU Foreign, Security and Defence Policy after Brexit: Integrated, Associated or Detached? *National Institute Economic Review*, vol. 238, no. 1, pp. R43-R50. ISSN 17413036. DOI 10.1177/002795011623800114.

consecuencias diferentes para el Reino Unido en cada uno de ellos, siendo el más beneficiario para sus intereses de cara al mercado europeo el de la integración.

Para otros analistas<sup>42</sup>, los escenarios a dibujar solo contemplan —en materia de defensa— dos escenarios: uno en el que el Reino Unido permanece en el mercado único europeo para adquisiciones y comercio de defensa; y otro en el que el Reino Unido abandona el sistema europeo de mercado y opera fuera de sus reglas, regulaciones y directivas. Dentro de este segundo escenario, se admiten dos posibilidades según el Reino Unido tenga posibilidad de negociar con éxito un acuerdo de libre comercio con la UE que le permita el acceso sin aranceles y barreras, o la UE establezca compensaciones particulares que no permitan ese libre comercio forzando que el Reino Unido siga las normas marcadas por la Organización Mundial del Comercio. En cualquiera de los dos casos, las negociaciones estarán sujetas a las decisiones de los EE. MM. sobre una mayor integración de las compras de defensa y las respuestas de los contratistas de defensa ante la nueva situación dibujada.

	Battlegroups	European Defence Agency	Working Groups	Political and Security Committee	CSDP		Foreign Affairs Council Membership
					Civilian Operations	Military Operations	
Full EU membership	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
Integrated player	YES	ASSOCIATE MEMBER	NO	SPECIAL STATUS (cooperation on selected agenda)	YES	YES	SPECIAL STATUS (in-Council cooperation on selected agenda)
Associated Partner	Permanent participation	Administrative Agreement	NO	NO	Framework Participation Agreement		NO (Norway model –foreign policy synchronisation on 'dialogue' basis)
Detached observer	NO	NO	NO	NO	Case-by-case basis	NO	NO

Cuadro 1: Escenarios *brexit* para Reino Unido. Fuente: Whitman, *op. cit.* p. 6

<sup>42</sup> UTTLEY, M.R.H. y WILKINSON, B., *Contingent choices: the future of United Kingdom defence procurement and defence industries in the post-Brexit era*. Global Affairs, 2016, vol. 2, no. 5, pp. 491-502. ISSN 2334-0460. DOI 10.1080/23340460.2016.1294370. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23340460.2016.1294370>

El Gobierno británico ha manifestado su deseo de seguir participando en algunas misiones de la UE como «tercer Estado»<sup>43</sup> al igual que han manifestado otros. Existen acuerdos-marco de participación suscritos con una serie de países, incluidos Noruega, Islandia y EE. UU. lo que puede servir para indicar el camino a seguir por el Reino Unido. El Gobierno británico desearía un nivel de cooperación con la UE más ambicioso que el de estos acuerdos de forma que permita al Reino Unido participar en la planificación operativa de las misiones y el desarrollo de su mandato, es decir, seguir desempeñando un papel proactivo frente a las amenazas a la seguridad.

Sin embargo, las negociaciones en curso en el seno de la UE sobre algunas de estas cuestiones muestran que el Reino Unido ya ha comenzado a tejer no solo esos vínculos bilaterales pre-*brexit*, sino también los mecanismos necesarios para perpetuar su influencia en decisiones futuras de la UE relacionadas con áreas clave de la seguridad. En materia de defensa, su posición de dependencia es menor y la OTAN sigue siendo el pilar esencial para los países de la UE. A ello, se suma la búsqueda de la firma de acuerdos bilaterales con algunos de los países estratégicos en materia de defensa.

### ***Los acuerdos bilaterales en el eje de la estrategia diplomática en defensa: el caso del Tratado de Lancaster Francia - Reino Unido***

Una de las ventanas de oportunidad de colaboración en materia de defensa son los acuerdos bilaterales. El Reino Unido ha suscrito acuerdos de cooperación militar con varios Estados europeos<sup>44</sup>. En este contexto, hay que destacar por su importancia el Tratado de cooperación en defensa y seguridad entre Francia y el Reino Unido firmado en 2010, también denominado Tratado de Lancaster House que construye el marco de la cooperación militar entre las dos principales potencias militares europeas<sup>45</sup>. El Tratado reconoce que la política exterior y de defensa de ambos Estados se basa en intereses, valores y responsabilidades comunes. También asume las obligaciones derivadas para ambos Estados del Tratado del Atlántico Norte y del Tratado de la Unión Europea en

<sup>43</sup> UK HOUSE OF COMMONS, *United Kingdom Strategic Export Controls Annual Report 2017, 2018a*

<sup>44</sup> Tal es el caso de los acuerdos bilaterales suscritos con USA, Irlanda del Norte o Malta entre otros.

<sup>45</sup> GREAT BRITAIN. FOREIGN AND COMMONWEALTH AFFAIRS, *Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Co-operation*. 2010. ISBN 9780101817424.

materia de seguridad y defensa. Por ello, en su preámbulo se refleja el deseo de que la cooperación bilateral en defensa y seguridad refuerce los derechos y obligaciones derivados de los tratados antes citados.

Lo cierto es que existen razones fundadas para esa cooperación bilateral<sup>46</sup>, ya que son los dos únicos países de la UE con armas nucleares, los únicos dos países con presencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y los dos países que más gasto dedican a defensa en la UE. El Tratado con vigencia de 50 años, materializa colaboraciones en materia militar en tres campos esenciales: una cooperación en materia naval, el despliegue conjunto de tropas de tierra y el acuerdo sobre un plan a diez años para misiles y armas guiadas con el fin de evitar duplicación de esfuerzos, mejora de la eficiencia y consolidación de una base industrial común.

En opinión de algunos autores<sup>47</sup>, la relación entre ambos países tendrá motivaciones contrapuestas: si bien el Reino Unido se sentirá motivado a promover nuevos incentivos con Francia, también intentará en la medida de sus posibilidades desalentar una mayor integración de la política de defensa de la UE. Por el contrario, el Gobierno francés — que percibe cierta falta de compromiso del Reino Unido— puede verse tentada a buscar apoyo en otra parte. De hecho, «the ambition for a militarily active European Union with a strong defense industrial base may prove contradictory with an investment in the bilateral partnership with London».

Lo que cabe esperar de estas relaciones bilaterales que se fundamentan en estrategias diplomáticas y militares diferentes<sup>48</sup> son ciertos puntos de confluencia que hacen que la política de defensa se convierta en elemento de interés común en la era post-*brexit* para ambos países.

---

<sup>46</sup> GOMIS, B., *Franco-British Defence and Security Treaties: Entente While it Lasts?* Chatham House Programme Paper, 2011. Disponible en: [www.chathamhouse.org.uk](http://www.chathamhouse.org.uk)

<sup>47</sup> PANNIER, A., *France's Defense Partnerships and the dilemmas*, 2018. Disponible en: <http://www.gmfus.org/publications/frances-defense-partnerships-and-dilemmas-brexit>

<sup>48</sup> Las relaciones cambiaron a raíz de la crisis de Suez en 1956 provocando que el Reino Unido se alinease más con EE. UU. y Francia decidiese seguir un camino más independiente.

### **El eje Francia – Alemania**

Los acuerdos bilaterales existentes o previstos entre Francia y Reino Unido, y del Reino Unido con Alemania, podrían dañar las relaciones franco-alemanas verdadero motor del desarrollo político de la UE. En el aspecto puramente militar, no se puede olvidar que Francia por razones históricas y prácticas teme repetir la situación que le condujo a salirse la estructura militar de la OTAN para obtener el arma nuclear. Desde el lado más práctico, una Alemania que gaste un 2 % de su PIB en reforzar capacidades militares sin tener que dedicar recursos al arma nuclear como hace Francia, podría romper el equilibrio de fuerzas convencionales inclinando la balanza del lado germano.

A pesar de las diferencias, el panorama que dibuja una UE sin el Reino Unido fuerza una cooperación de ambos países necesaria para el refuerzo de la política de defensa europea<sup>49</sup> y en la que han actuado como catalizadores: el surgimiento de amenazas claras sobre el espacio europeo, la salida del Reino Unido y la política reciente de EE. UU. que ha puesto bajo tensión las relaciones trasatlánticas. Se hace necesario buscar una autonomía estratégica para Europa en la que el papel de Francia y Alemania serán claves. La nueva situación dibujada sin el Reino Unido permite una autonomía estratégica basada en la autonomía política, la autonomía operativa y la industrial en la que las diferencias entre ambos países han de subordinarse al potencial beneficio de una colaboración futura.

Desde el lado francés, se empuja hacia una autonomía estratégica europea que permita actuar a la UE allí y cuando la OTAN no esté dispuesta a hacerlo. También, tanto por su propia situación política como por su historia de intervenciones militares en el mundo allí donde los intereses franceses estén amenazados, implican una profunda visión de la soberanía militar como algo no delegable en ninguna circunstancia. Por contra, desde el lado alemán, tanto por razones históricas con dos derrotas en las contiendas mundiales del siglo XX, como jurídicas con una constitución que limita las intervenciones militares

---

<sup>49</sup> KUNZ, B. y KEMPIN, R., *Notes du Cerfa and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in a new era*, The Study Committee of French-German Relations and The German Institute for International and Security Affairs, 2017. ISBN 9782365678032. Disponible en: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/Kempin\\_Kunz\\_France\\_Germany\\_European\\_Strategic\\_Autonomy\\_2017.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/Kempin_Kunz_France_Germany_European_Strategic_Autonomy_2017.pdf)

fuera del territorio nacional, se busca que la defensa sea un potente motor de integración europea. Esto va a exigir que Francia admita que el instrumento militar no es la respuesta a todos los problemas y que Alemania abandone el pensamiento contrario.

### Conclusiones

Es evidente que la decisión adoptada por el Reino Unido, debilita no solo su posición, sino también la de la UE. El resultado final del juego dependerá del escenario elegido existiendo, a la vista del análisis realizado, posibilidad de que el resultado del mismo sea un juego de suma cero o menor que cero en cuanto a defensa se refiere.

El gran dilema está en el terreno económico. Las posibilidades de acoger la industria de defensa a un posible tratado de libre comercio serán determinantes. Dado que el gasto en defensa está ligado al PIB, los daños sobre la industria de defensa británica podrían estar más vinculados a la evolución de esta macro-magnitud y otras como el tipo de cambio o la inversión, que a la pérdida de cuota de mercado para sus empresas.

La negociación de la parte económica conllevará la negociación tanto de las condiciones como de un tipo de acuerdo en los mercados de bienes y servicios y de capitales, así como en el volumen de transferencias cuyo destinatario es la industria de defensa.

El *brexit* supone una ventana de oportunidad para la UE si consigue crear una política de seguridad y defensa con entidad propia, alejada de la influencia de la OTAN, pero que no prescindiera de la colaboración con ella. Al mismo tiempo, es evidente que la UE pierde como socio a una de las potencias económicas y militares con armamento nuclear y que representa más de la quinta parte del presupuesto total de defensa lo que debilita su posición global.

Los nuevos programas y colaboraciones iniciados por la UE dotan a la industria comunitaria de defensa de la posibilidad de redimensionar su tamaño impulsando la creación de sinergias y economías de escala en un mercado donde la cooperación intracomunitaria será clave. La no existencia del freno británico puede suponer un aliciente para un sector dominado por pequeñas y medianas empresas.

Dado que el peso del Reino Unido ha radicado más en su importancia como país que en su contribución al desarrollo de una política de seguridad y defensa o su participación en misiones desarrolladas por la UE para llevarla a cabo, esta salida es un golpe a encajar

fácilmente por la UE cualquiera que sea el escenario, blando o duro. El pragmatismo industrial permitirá continuar con la colaboración en este campo, único donde el Reino Unido ha estado realmente implicado durante su participación en la UE.

Siendo como es necesario contar con los británicos a pesar de su salida del *brexit*, parece que la vía de cooperación en algunos programas por la vía del «tercer Estado» y, sobre todo, la firma de acuerdos bilaterales será el camino elegido por el Reino Unido para sus relaciones con la UE. Esta senda cuenta inicialmente con el visto bueno de la UE que no quiere ni debe renunciar a la colaboración.

La salida del Reino Unido elimina trabas en el desarrollo de política de seguridad y defensa de la UE, pero en modo alguno resuelve su impulso, ya que potencia nuevos conflictos internos. Lo que surja del *brexit* está llamado a ser liderado por Francia y Alemania. Estos dos países están llamados a colaborar si el objetivo es conseguir una autonomía estratégica en materia de defensa, lo que dibuja un nuevo escenario. De igual manera, las relaciones UE-OTAN pasan a un nuevo plano donde el reto estará en ver si los socios comunitarios son capaces de evolucionar hacia una política de seguridad y defensa autónoma que haga que la UE se erija en verdadero pilar europeo de la OTAN con capacidad, bien de actuar por sí sola, bien de aportar su fortalecimiento según las circunstancias lo exijan.

*Nuria G. Rabanal\**  
*Departamento de Economía y Estadística, Universidad de León*

**ieee.es**  
Instituto Español de Estudios Estratégicos

IN  
D  
E  
X  
I  
E  
S



Documentos

**INVESTIGACIÓN**



Documentos

## INVESTIGACIÓN

- 886** El desarrollo de un concepto conjunto de defensa contra sistemas aéreos no tripulados a la luz del derecho internacional de la responsabilidad. Una aproximación preliminar. Cesáreo Gutiérrez Espada
- 931** Escenario y contexto de la seguridad marítima en el horizonte 2050: minería marina y seguridad ambiental. María Teresa Ponte Iglesias
- 951** Vehículos aéreos sin piloto. Una aproximación táctica. José Luis Cabello Rodríguez
- 975** Comprensión y gestión de los flujos migratorios en el área del Mediterráneo: Desde emergencia hasta fenómeno estructural. Grupo de trabajo 1
- 1014** La geopolítica de las bases militares (XII). Luis Fernando Furlan
- 1045** Identidades colectivas en el horizonte 2050: ¿Consenso o disenso? El ejemplo del servicio militar. Luis Velasco Martínez
- 1059** Actores no estatales en la zona gris. Las organizaciones de carácter violento y crimen organizado transnacional. Gabriel Martínez Valera
- 1089** La presencia histórica de redes de militancia violenta en Túnez. Claves para entender el auge del yihadismo después de la revolución. Elena López Werner
- 1118** América Latina-Caribe y Unión Europea: propuestas para una difícil articulación de la cooperación en la primera mitad del siglo XXI. Cástor Miguel Díaz Barrado
- 1147** Acción responsable del Estado. Una visión en el horizonte 2050. Miguel Ángel Franco García