

Las negociaciones sobre las relaciones futuras de la Unión Europea y el Reino Unido en tiempos de incertidumbre. El caso especial de la seguridad y defensa.

Beatriz Cózar

Diplomada del curso ThEUMed2020

26 octubre 2020

1. Planificación vs. imprevisibilidad

2020 es un año clave para la Unión Europea a la hora de avanzar tras la primera retirada en su historia de un Estado miembro, el Reino Unido. Actualmente, se encuentra en vigor el periodo transitorio y se están desarrollando las negociaciones sobre las relaciones futuras, pero en un contexto marcado por una crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

Tales negociaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido se encuentran en este momento en un *impasse* debido, en parte, al carácter no vinculante de la Declaración Política¹ sobre la que se sustentan. Sólo restan dos meses para la finalización del periodo transitorio el próximo 31 de diciembre y a esto se suma un nuevo obstáculo, el Proyecto de Ley británico sobre Mercado Interno. Este hecho puede impedir la conclusión del Acuerdo a finales del mes de octubre tal y como estaba previsto teniendo en cuenta que éste debe ser ratificado por los parlamentos nacionales de los 27 Estados miembros.

La decisión del Reino Unido tendrá consecuencias, si bien es cierto que poco se dice del impacto en materia de seguridad y defensa. En estos temas era un Estado miembro clave, de tal forma que su salida provocará una pérdida neta de capacidades en el seno de la UE. Esto previsiblemente conducirá a una pérdida de credibilidad de la UE y de su peso como actor global. Todo ello tomando, además, en consideración el escenario actual modificado de forma atropellada debido a la irrupción de un invitado inesperado: la COVID-19.

2 ¿Qué esperar en materia de seguridad y defensa?

El impacto del Brexit en la PCSD será directo e inmediato en tanto que se producirá una «desconexión» del Reino Unido de las operaciones y misiones emprendidas en el marco de la PCSD. No obstante, el Reino Unido ya manifestó su deseo de construir una “profunda y especial asociación” con la Unión Europea para hacer seguir haciendo combatiendo las amenazas que hasta ahora han enfrentado de forma conjunta² también en el marco de las Naciones Unidas y la OTAN, y así se recoge en la Declaración política (párrafo 90).

¹ *Declaración política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido*, (2019/C 384 I/02), en

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12019W/DCL\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12019W/DCL(01))

² “Prime Minister Theresa May’s Speech at Munich Security Conference”, en

<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-munich-security-conference-17-february-2018>

Según la Comisión Europea³, la asociación en este ámbito debería preservar la autonomía de la Unión y la soberanía del Reino Unido, permitir la cooperación cuándo y dónde la UE y el Reino Unido tengan intereses compartidos, así como hacer un uso completo del marco existente para cooperar con países terceros. Asimismo, debería ser una cooperación estrecha y duradera basada en el diálogo, la consulta, el intercambio de información y mecanismos de cooperación adecuados, junto con un carácter flexible y modulable que sea proporcional a la disposición del Reino Unido para combinar sus esfuerzos con los de la Unión.

El Reino Unido podrá involucrarse en misiones y operaciones tanto civiles como militares de la PCSD gracias a un Acuerdo Marco de Participación. No obstante, no debe pasarse por alto la previsión que se recoge en el párrafo 99 en lo relativo a la soberanía del Reino Unido en estos asuntos⁴. En consecuencia, la decisión de comprometer fuerzas seguirá siendo una decisión del Gobierno británico en ejercicio de su soberanía. De hecho, el Reino Unido ya ha anunciado formalmente su intención de retirarse de las misiones que realiza la Unión Europea a finales de este año 2020.

Debe tenerse en cuenta que las contribuciones del personal británico a las operaciones y misiones de la PCSD son bastante modestas ya que vienen a representar aproximadamente un 2,3% respecto del total de contribuciones de todos los Estados miembros de la UE⁵. Por tanto, el impacto de la salida del Reino Unido en términos de recursos humanos es limitado y tanto España como Italia han acordado asumir un mayor papel en estas operaciones.

Una cuestión clave tiene que ver con lo que habrá que tener en cuenta para que el Reino Unido acuerde su participación británica en futuras misiones más robustas de la PCSD. Ello pasaría indudablemente por ofrecerles representación en el proceso de toma de decisiones. De no ser así, resulta “difícil imaginar que el Reino Unido quiera participar más en la PCSD que cuando era miembro de pleno derecho”⁶.

El principal escollo que puede identificarse en la adopción de un Acuerdo Marco de Participación reside en que Reino Unido actuaría como tercer Estado y, en su condición de tal, no tendría un papel principal en la toma de decisiones ni en materia de orientación estratégica o mando de operaciones y misiones de la UE pese a ser un país contribuyente. Esto pasaría por perder el derecho de veto en futuros debates sobre mecanismos como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), el Fondo Europeo de Defensa (EDF). Estas funciones quedarían reservadas en exclusiva a los Estados miembros de la Unión Europea por lo que la pérdida de estos derechos podría conducir a un escenario inaceptable para el Reino Unido.

³ Internal EU27 preparatory discussions on the future relationship: “Foreign policy, security and defence”. UKTF (2020) – Commission to EU27, en https://ec.europa.eu/commission/publications/slides-internal-eu27-preparatory-discussions-future-relationship-foreign-policy-security-and-defence_en

⁴ “Dicho acuerdo se entendería sin perjuicio de la autonomía en materia de adopción de decisiones de la Unión o de la soberanía del Reino Unido, y el Reino Unido mantendrá el derecho de determinar cómo responder a toda invitación u opción de participar en operaciones o misiones”.

⁵ Latici, Tania: “What role in European defence for a post-Brexit United Kingdom?”, EPRS, European Parliamentary Research Service. European Parliament Briefing, PE 637.941 (abril 2019), en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637941/EPRS_BRI\(2019\)637941_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637941/EPRS_BRI(2019)637941_EN.pdf)

⁶ Chalmers, Malcom: “Brexit and European Security”, Briefing Paper, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, (febrero 2018), en <https://rusi.org/sites/default/files/brexitsecurityimplications-rusi-wp-2018.pdf>

Junto con la voluntad de participar en las operaciones y misiones, el Reino Unido ya ha manifestado su voluntad de intervenir siempre que redunde en un beneficio para el interés nacional. Se ponen sobre la mesa cuestiones como la cooperación en el sector industrial y de la investigación a través de proyectos de colaboración específicos que, en última instancia, conllevaría una mejora en la interoperabilidad y la eficacia conjunta de las fuerzas armadas. Asimismo, se hace hincapié en que cada una de las partes conservará su autonomía estratégica y acuerdan medidas concretas respecto de tres grandes ejes que se pretende que sostengan la Política de Defensa de la UE: la PESCO, el EDF y la Agencia Europea de Defensa (AED).

En particular, se prevé: a) la colaboración del Reino Unido en los proyectos actuales y futuros pertinentes de la AED mediante un acuerdo administrativo; b) la participación de entidades candidatas del Reino Unido en proyectos de colaboración en el ámbito de la defensa que reúnan a entidades de la Unión y que reciban financiación del EDF; y c) la colaboración del Reino Unido en proyectos de la PESCO sea invitado a participar con carácter excepcional.

Como señala Mills⁷ de forma muy acertada, las condiciones de colaboración para terceros Estados se están debatiendo actualmente en el seno de las Instituciones de la Unión, de forma paralela al proceso del Brexit en cuanto que se ha pretendido avanzar rápidamente sobre todo en lo que respecta al FED y a PESCO en los últimos años.

3. Escenario post-Brexit

Si en algo coinciden los expertos en una amplia mayoría es que la marcha de Reino Unido supone una oportunidad para apostar por la visión europeísta de construir una verdadera Unión de la Seguridad y la Defensa y configurarse la UE como un verdadero actor estratégico, dadas las sistemáticas reticencias del Reino Unido dentro de la UE que condujeron a que la UE apostara por un modelo de actor no estratégico en línea con lo Estados neutrales europeos, desde la época de Javier Solana. Sin embargo, el Reino Unido no dejará de tener una influencia sobre la PCSD en tanto que coincidirá con las actuaciones de la UE en foros como la OTAN, las Naciones Unidas o la OSCE y se producirá una minoración en las capacidades y recursos de la UE, especialmente los económicos. A pesar del impacto que puede producirse en áreas como la industria o la inteligencia, todo parece apuntar a que no habrá un desapego total por parte del Reino Unido de la Unión en seguridad y defensa.

No obstante, para que no se produzca una fractura en la relación forjada durante décadas, deberán instaurarse nuevos mecanismos de colaboración o cooperación (como la Iniciativa de Intervención Europea), o adaptar algunos de los ya existentes (PESCO, por ejemplo). En el caso de producirse una total fractura podría haber brechas en la seguridad y la defensa que pudiesen ser vistas como una oportunidad para que las amenazas que acechan tomen una mayor fuerza. Esto repercutiría en la consecución de la ansiada autonomía estratégica por parte de la Unión y que también se ha extrapolado a otros ámbitos como consecuencia de la crisis del coronavirus. La gran pregunta ahora reside en saber cuándo se abordarán las cuestiones relativas a la relación futura en materia PESCO y, especialmente en PCSD, y si el Reino Unido respetará los términos acordados en la Declaración Política de forma íntegra.

⁷ Mills, Claire: “Brexit and UK Defence: An Explainer”, House of Commons Library, Research briefing, n° 8676 (octubre 2019), en <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8676>