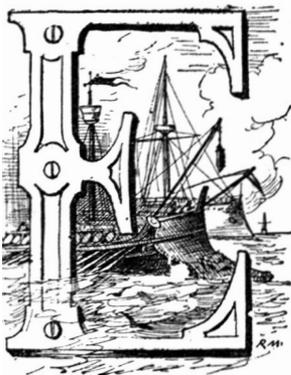


EL IMPACTO ESTRATÉGICO DEL BREXIT EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA

Jesús ABRAHAM FERNÁNDEZ



L 23 de junio de 2016 fuimos testigos del resultado del referéndum británico sobre su permanencia en la UE, una unión que ha permitido lograr el mayor período de paz, estabilidad y progreso jamás vivido anteriormente en territorio europeo.

No obstante, la mayoría del pueblo británico, guiado hacia las urnas entre medias verdades, datos estadísticos inteligentemente elaborados y falsas promesas tras una campaña mediática digna de estudio, eligió democráticamente el no a Europa. Una decisión que, al igual que en los ámbitos económico, político o social, entre otros, también tendrá sus consecuencias en el entorno de la Seguridad y Defensa del Reino Unido y de Europa. El

proceso, conocido popularmente como Brexit, ya se ha puesto en marcha una vez que el Reino Unido invocó oficialmente la aplicación del artículo 50 del Tratado de Lisboa a finales del pasado mes de marzo.

La decisión británica de abandonar la UE se produce en uno de los peores momentos desde el punto de vista de la Seguridad y Defensa de Europa, con numerosos nubarrones en el horizonte. Unos presupuestos menguantes fruto de años de crisis económica en el Viejo Continente, por mucho que puedan verse signos claros, aunque débiles, de recuperación; una Seguridad Energética amenazada por los conflictos que sufren los países proveedores, de tránsito, así como las diferentes amenazas aparecidas en las rutas marítimas utilizadas; una crisis migratoria que con la desestabilización de la región MENA y Afganistán aumenta cada vez que llega el buen tiempo a las aguas del Mediterráneo.

neo, así como diversos problemas en gran parte de los países vecinos tanto del flanco Sur como del flanco Este.

Y por si todo lo anterior no fuese suficiente, siguen presentes tanto la amenaza híbrida de un Vladimir Putin que aspira al resurgir de la «Gran Rusia», mediando en los procesos democráticos del Viejo Continente, como la amenaza asimétrica proveniente no solo desde Oriente Medio y el Norte de África, sino desde el propio territorio europeo. Hecho este último que ha acentuado los antiguos nacionalismos westfalianos europeos representados por los partidos ultranacionalistas, que anhelan, al igual que el Reino Unido, la separación de la Unión Europea.

Uno de los primeros retos que deberá afrontar el Reino Unido será su propia supervivencia tal y como hoy lo conocemos, pues según la ministra principal de Escocia, Nicola Sturgeon, las condiciones que determinaron el referéndum en Escocia en septiembre de 2014 han variado considerablemente. Cabe recordar que Escocia es en su mayoría favorable a la UE, y por lo tanto ya han surgido las voces que reclaman una nueva votación por la independencia del Reino Unido y para unirse a la UE. Algo similar a lo que podría suceder en Irlanda del Norte.

En la actualidad, Escocia alberga gran parte de las bases militares estratégicas del Reino Unido, cuatro batallones de infantería, un regimiento de apoyo aéreo, dos unidades de comandos de los Royal Marines y cinco escuadrones de cazas, incluyendo los de alerta temprana de la región norte. También un número importante de unidades de reserva, áreas de adiestramiento y campos de maniobras, entre otros activos militares. En todos estos acuartelamientos sirven más de 15.000 personas, entre los que hay unos 11.000 militares y cerca de 5.000 funcionarios civiles de su Ministerio de Defensa.

Es factible que, tras una hipotética independencia de Escocia, se pudieran reubicar gran parte de las unidades y capacidades del Reino Unido dentro del territorio de Inglaterra, Gales o Irlanda del Norte; pero la que presentaría mayor dificultad sería la alternativa a la Base Naval de Clyde, que alberga a



HMNB Clyde. Faslane, Escocia.

los submarinos nucleares. Aunque se han estudiado otras posibles ubicaciones como Devonport, Falmouth, Milford y Portland, ninguna de ellas es viable dado el poco apoyo popular del que goza de por sí el programa nuclear británico, así como la cercanía de los almacenes de armamento nuclear a poblaciones civiles o a industrias petroquímicas que pudieran afectar gravemente a la seguridad del país en caso de producirse algún incidente. Así pues, no puede descartarse que fuera el punto y final al programa de disuasión nuclear británico en un momento en el que antiguas potencias y nuevos actores internacionales están desarrollando esta capacidad estratégica.

También hay una importante presencia de empresas del significativo complejo industrial-militar del Reino Unido que van desde el diseño, la construcción y el mantenimiento de avanzados buques de guerra y submarinos hasta el desarrollo de la tecnología más moderna del sector aeroespacial británico, electrónica militar y sistemas electroópticos repartidos a lo largo de todo el territorio escocés. Una industria que proporciona miles de puestos de trabajo directos e indirectos de elevado valor añadido, que juegan un papel crucial en el equipamiento y apoyo de las Fuerzas Armadas de Reino Unido y que aportan una importante participación al Producto Interior Bruto británico. Estas empresas son, entre otras, BAE Systems, Raytheon, Rolls-Royce, Selex, Galileo, Thales y Babcock Marine.

Concretamente, el sector naval británico sería uno de los más afectados en esta posible independencia, ya que los astilleros escoceses son los responsables de llevar a cabo los grandes programas navales del Reino Unido, como



Submarino nuclear HMS *Vigilant* atracado en la HMNB Clyde.

son los nuevos destructores *Type 45*, los portaaviones clase *Queen Elizabeth* o los submarinos del programa nuclear *Trident*, entre otros. Un sector naval que, conjuntamente con la industria civil auxiliar, un Reino Unido sin Escocia y fuera de la UE tardaría décadas en recuperar en uno de los momentos más complejos a los que se enfrenta la Humanidad tras la Segunda Guerra Mundial y para una potencia eminentemente marítima.

Otro de los reveses que podrían sufrir, tanto el Reino Unido como algunos de los países de la UE, será el auge de los partidos nacionalistas y eurófobos. Un fenómeno que afectaría gravemente a los acuerdos bilaterales en materia de colaboración en el estratégico sector de la Seguridad y la Defensa, como el que actualmente llevan a cabo Francia y Reino Unido en materia de interoperabilidad de portaaviones o desarrollo y mantenimiento de armamento y material nuclear, gracias a los cuales se ha logrado una mayor eficiencia del presupuesto dedicado a esta capacidad, que ha beneficiado a la investigación y desarrollo de nuevas capacidades para hacer frente a las incipientes amenazas híbridas actuales.

Otro de los aspectos importantes a tener en cuenta será la nueva postura a adoptar por la UE hacia el Reino Unido en materia de exportación e importación de armamento y material. Ante la reciente carrera armamentística que se está llevando a cabo en diferentes regiones del mundo, y con mayor competencia que en los años de la Guerra Fría, la UE perdería el apoyo de la industria armamentística más importante que hay hasta la fecha en territorio europeo y pasaría a ser otro competidor más en las licitaciones internacionales. Una relación *lose-lose* pues, aunque la UE haría uso de su influencia política, también restaría valor añadido a la misma la separación de una sustancial industria armamentística como es la británica. Igualmente, Reino Unido vería reducir ampliamente su cuota de mercado en un momento en el que la competencia en este sector es feroz, y sus ventas en el mercado europeo, destino principal de su industria de Seguridad y Defensa, perderían las ventajas de las licitaciones dentro del entorno comunitario.

También dentro del sector industrial de la Seguridad y la Defensa europea, Reino Unido está inmerso en un porcentaje considerable del conglomerado industrial europeo, participando activamente en gran parte de los grandes programas de Seguridad y Defensa que actualmente Europa lleva a cabo en todas y cada una de sus diferentes fases. Es obvio el potencial que la industria británica aporta al conglomerado de empresas europeas, muchas de ellas participadas total o parcialmente por diferentes gobiernos europeos, pues Reino Unido es uno de los países que invierte un mayor presupuesto en I + D dentro del entorno comunitario, lo que propicia nuevos equipos y sistemas de un gran valor añadido. Así pues, Europa se podría ver obligada a prescindir de la participación, previa indemnización en la cantidad y forma acordada, de la industria de la Seguridad y Defensa británica en los programas militares europeos, pues el hecho de pasar a ser más un competidor que no un socio podría alterar

las futuras adjudicaciones tanto en el exterior como en el interior. Las consecuencias de tal desenlace son abultadamente negativas para ambas partes, pues ni Reino Unido tiene la capacidad de desarrollar con total autonomía todas las capacidades que requiere la Seguridad y Defensa británica ante las múltiples, variopintas y difusas amenazas actuales, ni Europa se puede permitir perder a un socio tan importante en el sector, más si cabe dada la actual situación económica que sufre el Viejo Continente. Ambos perderán poder de negociación en las licitaciones internacionales ineludiblemente a favor de los otros países exportadores de material militar y de seguridad.

Dentro del ámbito económico y comercial que afecta a la Seguridad de la UE, es importante señalar en este artículo el importante papel que juega el Reino Unido a favor de la que está llamada a convertirse en la mayor zona de libre comercio del mundo, el TTIP (Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión). Es el país que más presión estaba ejerciendo en la Comisión Europea, el organismo europeo encargado de negociar los términos del acuerdo con Estados Unidos, para favorecer la firma del tratado lo antes posible. No obstante, países como Alemania, Francia y otros donde ha resurgido una nueva corriente política euroescéptica y nacionalista están en contra del TTIP, ya que consideran que a la larga perjudicaría notoriamente a los intereses de las empresas y los ciudadanos europeos. Así pues, la salida del Reino Unido de la UE puede representar posiblemente el fracaso definitivo del TTIP, más ahora que el nuevo presidente Donald J. Trump parece dispuesto a un cambio de rumbo por parte de Estados Unidos en esta iniciativa comercial transatlántica.

En lo referente a uno de los puntos que más han influido en la decisión final del Brexit, la inmigración irregular procedente de Oriente Medio, Asia y África, tampoco el Reino Unido podría salir beneficiado. Si uno de los elementos clave de la campaña a favor de su salida de la UE fue la eliminación del Acuerdo de Schengen, por el cual se suprime el control de personas en las fronteras interiores de la UE, el Brexit podría propiciar cierta relajación en la presión que las autoridades francesas ejercen en Calais sobre los miles de inmigrantes que tratan a diario de cruzar por el Eurotúnel hacia el Reino Unido, provocando que esa presión se traslade directamente hasta Dover, ya en suelo británico, y obligue al nuevo Gobierno a tomar una difícil decisión: abrir las puertas en Dover a los inmigrantes, rompiendo así una de las promesas electorales de los candidatos pro-Brexit, o cerrar indefinidamente el Eurotúnel, con las fatídicas consecuencias económicas, sociales y políticas que ello conllevaría, principalmente para Reino Unido.

Otras de las inexorables consecuencias derivadas del Brexit sería la salida del Reino Unido de las agencias europeas relacionadas con la Seguridad y Defensa del entorno comunitario, como son Eurojust, Europol y Frontex. Dejaría de tener acceso a las importantes bases de datos en materia de inteligencia que comparten los socios comunitarios, una información de gran rele-



Five Eyes.

vancia en el actual contexto, resultado, entre otras amenazas, del terrorismo yihadista del Daesh.

Tampoco Europa saldría bien parada de este desenlace, pues cabe recordar que Reino Unido cuenta uno de los mejores servicios de inteligencia del mundo, el MI5 y el MI6, que forma parte de los denominados Five Eyes, un acuerdo en materia de Inteligencia entre los servicios de Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

Otra medida que deberá adoptar la alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en un

corto plazo debe ser, ineludiblemente, la reubicación de los organismos de Seguridad y Defensa europea localizados actualmente en territorio británico. El más claro ejemplo es el British Joint Headquarter, EUNAVFOR Somalia OHQ, situado en Northwood, Londres. Este centro de planeamiento, dirección y control de las operaciones que se llevan a cabo, entre otros lugares, en la costa de Somalia y que alberga a cientos de civiles y militares financiados a través del mecanismo Athena de la UE, deberá ser reubicado en territorio Europeo o bien asumido por alguno de los otros OHQ (Operational Head Quarter) en funcionamiento ubicados en Grecia, Italia, Alemania y Francia.

Al ser Reino Unido uno de los principales aliados de Estados Unidos en el marco de la OTAN, este cuartel se ubicaba en las inmediaciones del Cuartel General de la OTAN situado en la misma localidad. Así pues, Europa pierde un interlocutor de primera magnitud frente al poderoso aliado norteamericano, y Reino Unido dejará de ser la voz de Estados Unidos en Europa. Una situación que podría convertir a la base naval gaditana en la sede de este Cuartel General Operacional de la UE, dada las reforzadas relaciones entre Madrid y Washington, como demostró, entre otros hechos, la visita del anterior presidente estadounidense a la Base Naval de Rota, en la que Barack Obama resaltó el enorme esfuerzo que España ha hecho siempre en las misiones navales de la UE desde el lanzamiento de EUNAVFOR Somalia en 2008 y la cercanía a las nuevas zonas de operaciones de la UE.

Una derivada de suma importancia a considerar tras el Brexit será sin duda la nueva posición de la UE en los conflictos de Oriente Medio donde, desde

los años de Sir Lawrence de Arabia, el Reino Unido tiene enormes intereses estratégicos y una red privilegiada de contactos en todas las esferas de la sociedad. Una UE sin Reino Unido perderá peso en la región, especialmente en las antiguas zonas de control británicas, y podría suponer voces contrapuestas en las negociaciones que actualmente la UE lleva a cabo con los diferentes países de la zona para poner fin a los diversos conflictos que asolan Oriente Medio y desestabilizan la seguridad en torno al Mediterráneo.

Aunque la PCSD no ha sido nunca una prioridad para Reino Unido, sino más bien un complemento diplomático y civil a su opción principal, la OTAN y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, su contribución a los mecanismos de financiación Athena y la aportación de efectivos humanos a las misiones que realiza actualmente la UE tendrán que ser asumidas por el resto de estados de la UE. No obstante, el Reino Unido podría ver ampliamente mermada su capacidad militar al no poder contar con capacidades proporcionadas por la UE en su conjunto gracias a su política de *Pooling & Sharing*. Una iniciativa europea que se puso en marcha ante el crecimiento exponencial de nuevas capacidades militares, cualitativa y cuantitativamente, que ningún país por sí mismo tiene capacidad económica para desarrollar y mantener ante la amenaza convencional y asimétrica actual en los cinco dominios establecidos por la OTAN: tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio.

El abandono de Reino Unido de la Unión Europea, por el contrario, favorecería la creación del denominado «Ejército de la Unión Europea», una opción que desde el principio de su planteamiento siempre ha boicoteado el Reino Unido, más partidario de centrarse única y exclusivamente en la OTAN. Según palabras del que fuera primer ministro francés, Manuel Valls, «El Ejército francés no podrá ser eternamente el Ejército europeo» (1), a colación de las diferentes misiones que llevan a cabo en las principales zonas de conflicto de la región de MENA y que requieren un elevado esfuerzo económico para el país. París y Berlín han presentado un plan para construir esa Europa de la Defensa —cada país por sí solo tiene capacidades limitadas—, que incluirá un Estado Mayor Conjunto estable para diseñar operaciones en el exterior y fuertes inversiones en investigación de sistemas de armas, entre otras propuestas presentadas en la Cumbre de Bratislava que tuvo lugar en septiembre de 2016.

En cuanto al peso de Europa en la ONU, el Brexit sería un varapalo tanto para la PCSD de la UE de los 27 como para la política exterior de Reino Unido. Si actualmente Europa cuenta en su conjunto con un 40 por 100 de representación permanente en el CSNU y un mismo porcentaje de poder de veto gracias a Francia y UK, esta proporción se reduciría a un 20 por 100 tras la salida de los británicos.

(1) http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/07/actualidad/1475854785_587257.html.

En cuanto a los asuntos territoriales de ultramar, y por alusiones, uno de los aspectos más importantes para España es la situación de Gibraltar. En octubre de 2016, España llevó a la ONU su oferta de cosoberanía hispano-británica para Gibraltar. El embajador español ante Naciones Unidas, Román Oyarzun, expuso en Nueva York ante la Cuarta Comisión (Descolonización) de la ONU una propuesta que incluye la posibilidad de que los gibraltareños accedan a la nacionalidad española sin renunciar a la británica; el mantenimiento de las instituciones de autogobierno de Gibraltar, en el marco de un amplio régimen de autonomía; la continuidad del régimen fiscal del Peñón, «siempre y cuando sea compatible con el ordenamiento comunitario», y el desmantelamiento de la Verja, que actualmente dificulta el libre tránsito entre la colonia y su entorno español. Este acuerdo está en consonancia con la propuesta española de cosoberanía del Peñón, en virtud de la cual España y Reino Unido asumirían conjuntamente las competencias en materia de defensa, relaciones exteriores, control de fronteras exteriores, inmigración y asilo de la colonia. Es precisamente el hecho de que España ostentase la representación exterior de Gibraltar, como ahora hace el Reino Unido, lo que le permitiría seguir perteneciendo a la UE tras el Brexit y beneficiarse de su acceso al mercado interior y de la libre circulación de bienes, trabajadores, capitales y servicios.

Para lograr este acuerdo bilateral, el jefe de la diplomacia española remitió una misiva a sus 26 homólogos de la UE (todos, menos el británico) y a los presidentes de las instituciones europeas (Consejo, Comisión y Parlamento) en septiembre de 2016, en la que les pedía su apoyo para que la cuestión de Gibraltar se excluya de la negociación del nuevo marco de relaciones entre la UE y Reino Unido, con el argumento de que debe resolverse en conversacio-



Vista aérea de Gibraltar.

nes bilaterales entre Londres y Madrid. Esta posición española ha sido respaldada en las directrices ya aprobadas por el Consejo Europeo para la negociación, así como por el Parlamento Europeo. Esta victoria diplomática para España encendió el nerviosismo en Londres y en Gibraltar, dando lugar a declaraciones poco afortunadas y evidentemente alejadas de la tradicional flema británica; unas manifestaciones tan anacrónicas como la existencia de la única colonia que hay actualmente en Europa.

Otro importante aspecto territorial a considerar es el futuro de Ceuta y Melilla como plazas de soberanía española. En principio, la permanencia de ambas ciudades autónomas en el Estado español no está amenazada; sin embargo, no se descarta, a la vista del futuro desenlace del contencioso gibraltareño, un aumento de la presión política de Marruecos en la próxima década, teniendo en cuenta la gran inversión en armamento que están realizando y el considerable aumento de capacidades que están adquiriendo.

Otro de los temas a considerar sería la relación de la UE con Rusia en cuanto a las sanciones interpuestas por la UE a raíz de la anexión rusa de Crimea. El Reino Unido ha sido, desde el comienzo, el país que más presión ha ejercido sobre la Comisión Europea para llevar a cabo la política de sanciones establecidas a Rusia con motivo de su posición agresiva y anexión ilegal de parte de un territorio soberano de un país con fuertes vínculos políticos, sociales y comerciales con la UE, Ucrania. No obstante, Alemania, Francia e Italia han sido las que menos interés han mostrado en utilizar estas sanciones contra Rusia por motivos eminentemente comerciales y económicos. La salida del Reino Unido de la Unión Europea podría ocasionar una revisión de la postura de la UE con Rusia y el levantamiento y suavización de las sanciones interpuestas contra este país. Algo que no verían con buenos ojos los países bálticos y los del antiguo Pacto de Visegrado, que podrían considerar este efecto como una victoria rusa sobre la UE y una amenaza para su propia existencia, teniendo en cuenta el actual despliegue de medios con capacidad nuclear que está llevando a cabo el Ejército ruso en las fronteras con estos países, como el recientemente efectuado en Kaliningrado (2).

Finalmente, Europa dejaría su poder disuasorio nuclear en manos de Francia, que podría exigir nuevas contrapartidas ante el incremento de la amenaza nuclear proveniente del Sur y del Este de Europa. Igualmente, Europa necesitaría renegociar el apoyo de Estados Unidos en este campo, que proporciona esta seguridad gracias al «escudo antimisiles» que está siendo desplegado actualmente. España, con sus cinco fragatas clase *Álvaro de Bazán*, Rota sirviendo como base permanente para los cuatro destructores BMD de la US Navy y baterías Patriot, también vería reforzada su relevancia estratégica para enfrentar esta amenaza.

(2) <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/08/russia-confirms-deployment-of-nuclear-capable-missiles-to-kaliningrad>.



Despliegue militar en Kaliningrado.

Conclusión

Así pues, parece claro de que el Brexit será negativo en términos estratégicos tanto para Europa como para el Reino Unido, aunque serán los británicos los que saldrán más perjudicados en caso de que, finalmente, el ejecutivo de Theresa May lleve a cabo sus actuales pretensiones, conocidas popularmente como «Brexit duro».

La separación del Reino Unido de la Unión Europea podría abrir una nueva oleada de referendos de independencia dentro del propio territorio británico de dimensiones políticas incalculables.

Tras más de medio siglo de esfuerzo en aras de una mayor integración, período en el cual Europa ha visto un nivel de desarrollo político, social, económico, militar e industrial sin precedentes, esta es la primera vez en la que uno de sus socios decide invertir el rumbo y deshacer el largo y difícil camino recorrido hasta el momento aprovechándose hábilmente del uso y presentación de datos y de empleo extensivo de las nuevas técnicas de comunicación social. El uso de las redes sociales como nueva herramienta de guerra asimétrica ha demostrado ser un elemento clave en este proceso. No cabe duda de que aquellos que buscan el debilitamiento de Europa han obtenido una gran victoria sin precedentes gracias al buen manejo de las operaciones psicológicas (PSYOPS) desarrolladas tanto en los medios de comunicación clásicos como mediante el eficiente uso de las redes sociales.

Solo una Europa más unida, más solidaria y más responsable saldrá reforzada de la gran amenaza que representa el Brexit. Una salida que no muestra nada halagüeña para ninguna de las partes involucradas y que, de no manejarse con firmeza por la Comisión Europea, podría favorecer el temido «fin de Europa» derivado del incipiente crecimiento de los peligrosos nacionalismos aparecidos en algunos países del entorno comunitario. El resultado de las elecciones en Holanda y en Francia ha contribuido a tranquilizar los ánimos comunitarios.

Así pues, observamos cómo el ultranacionalismo y el euroescepticismo crecen rápidamente en el Viejo Continente, especialmente entre la población más joven; hecho que de no revertirse en los próximos años nos hará retroceder cien años. Y el resultado, de sobra conocido, no será nada positivo.

Como en toda crisis, de ella surgen nuevas oportunidades y lecciones aprendidas. Todos los momentos de dificultad hay que afrontarlos como una oportunidad; no cabe el inmovilismo, ya que solamente nos puede afectar de manera negativa.

Es necesario hacer una evaluación con un enfoque integral, horizontal y vertical para dotar a esta nueva Europa de herramientas novedosas que permitan seguir reforzando los pilares de la Unión y disipando las dudas existenciales aparecidas en los últimos años a raíz de las viejas y nuevas amenazas para la Seguridad y Defensa de Europa.

Necesitamos, sin dilación, una autocrítica constructiva desde todos los campos que nos ayude a retornar a la derrota de esta travesía que, desde hace más de sesenta años, llamamos Europa: un éxito geopolítico sin precedentes a pesar de todos los pesares.

