

# Cuadernos Europeos de Deusto

No. 67/2022

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced672022>

---

## ESTUDIOS

### Unión Europea y Reino Unido: ¿dueños de su propio destino?

European Union and United Kingdom: Masters of their own destiny?

Guillem Colom-Piella y Beatriz Cózar-Murillo

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2521>

Recibido el 24 de enero de 2022 • Aceptado el 8 de junio de 2022 • Publicado en línea: septiembre de 2022

### Derechos de autoría (©)

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

### Copyright (©)

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

# Unión Europea y Reino Unido: ¿dueños de su propio destino?

*European Union and United Kingdom: Masters of their own destiny?*

Guillem Colom-Piella

Profesor de Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide  
e Investigador asociado en la Universidad Autónoma de Chile  
gcolpie@upo.es

Beatriz Cózar-Murillo

Doctoranda en Ciencias Jurídicas y Políticas por la Universidad Pablo de Olavide  
y la Universidad de Gante  
bcozmur@alu.upo.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2521>

Recibido el 24 de enero de 2022

Aceptado el 8 de junio de 2022

Publicado en línea: septiembre de 2022

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Imprevisibilidad e incertidumbre.—  
III. Los pilares de la defensa británica tras el Brexit.—IV. Un divorcio  
imposible: cuestiones pendientes.—V. Conclusiones.

---

**Resumen:** Tras consumar el Brexit y definir la nueva estrategia de seguridad y defensa británica, Londres y Bruselas se enfrentan a la necesidad de continuar colaborando en un mundo caracterizado por una creciente competición entre grandes potencias. Aunque el Reino Unido ha optado por primar su libertad de acción estrechando su «relación especial» con Estados Unidos, reformando radicalmente sus fuerzas armadas y trazando una acción exterior más dinámica, la Unión Europea es y será siempre un paso ineludible en su camino, tal y como demuestran foros como E3 y EI2. Sin un marco definitivo que fije las normas que regirán las relaciones entre ambos actores en materia de defensa y atendiendo los nexos existentes en materia industrial y de percepción de riesgos y amenazas, Bruselas y Londres deberán establecer puentes y encontrar un acomodo a la participación británica en los mecanismos como la PESCO. Este trabajo incidirá sobre la definición de la política de defensa y seguridad británica tras el Brexit y las cuestiones que continúan pendientes en esta materia con la Unión Europea.

**Palabras clave:** Brexit, Reino Unido, Unión Europea, defensa europea, PESCO.

**Abstract:** *After having consummated Brexit and defined a new British security and defense strategy, London and Brussels face the need to continue collaborating in a world characterized by a growing competition great power competition. Although the United Kingdom has chosen to prioritize its freedom of action by strengthening its “special relationship” with the United States,*

---

*radically reforming its armed forces and drawing up a more dynamic foreign policy, the European Union is and will always be an inescapable step on its way, as demonstrated by forums such as E3 and EI2. Without a definitive framework that establishes the rules that will govern the relations between both actors in the field of defense, and taking into account the existing links in industrial matters and the perception of risks and threats, Brussels and London will have to establish bridges and find an accommodation for British participation in mechanisms such as PESCO. The article will focus on the definition of the post-Brexit British defence and security policies and the remaining open issues in this field with the European Union.*

**Keywords:** *Brexit, United Kingdom, European Union, European defence, PESCO.*

---

## I. Introducción

Tres años y medio después de celebrarse el referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea (UE), el 31 de enero de 2020 se consumó el Brexit. Todavía inconcluso, este divorcio tiene grandes consecuencias sobre las políticas comunitarias. Por su dimensión exterior, puede que la más significativa se relacione con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Londres era el principal escollo para construir la Europa de la defensa: no solo frenó cualquier iniciativa en esta dirección argumentando que deterioraría las relaciones con Washington e incidiría negativamente sobre la Alianza Atlántica, sino que durante muchos años rehusó participar en las operaciones lideradas por la UE. Sin embargo, con la salida del Reino Unido, Bruselas también ha perdido a su principal potencia militar. Un país que, junto a Francia, posee un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y mantiene capacidades nucleares. Uno de los ocho países europeos que invertía más del 2% de su Producto Interior Bruto (PIB) en defensa<sup>1</sup> y que, con un presupuesto de 59.200M\$ en el 2020<sup>2</sup>, representaba casi una cuarta parte del gasto militar europeo. Un país que proveía una quinta parte de las capacidades críticas —desde medios terrestres, navales y aéreos a multiplicadores del poder<sup>3</sup>— europeas y uno de los pocos con capacidad para proyectar y sostener despliegues significativos de fuerzas<sup>4</sup>. En otras palabras, aunque el Brexit proporciona una oportunidad histórica para consolidar la Europa de la defensa, la salida del Reino Unido deja a una UE menos creíble militarmente y al albur de Francia, que ha logrado alzarse como su potencia militar indiscutible. Ello, a su vez, puede dificultar la consecución de la ansiada «autonomía estratégica» europea, cada vez más relevante a medida que se va consolidando esta nueva etapa de competición estratégica. Sin embargo, el Brexit también puede afectar a la defensa británica: aunque Londres considera este divorcio como una oportunidad para asumir mayores responsabi-

---

<sup>1</sup> OTAN, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)* (Bruselas: Public Diplomacy Division, 2021), acceso el 21 de enero de 2022, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf)

<sup>2</sup> «SIPRI Military Expenditure Database, Stockholm International Peace Research Institute, acceso el 12 de enero de 2022, [https://sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Milex-data-1949-2020\\_0.xlsx](https://sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Milex-data-1949-2020_0.xlsx).

<sup>3</sup> James Black *et al.*, *Defence and security after Brexit. Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU* (Santa Mónica: RAND Corporation, 2017), acceso el 9 de enero de 2022, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR1700/RR1786/RAND\\_RR1786.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1786/RAND_RR1786.pdf)

<sup>4</sup> Jamie Shea, «European Defence After Brexit: A Plus or a Minus?», *European View* 19, n.º 1 (2020): 88-94, <https://doi.org/10.1177%2F1781685820921617>.

lidades globales, también es probable que esta potencia media acabe siendo rehén de la relación especial con Washington frente a la competición sistémica con China.

A pesar de su relevancia científica y política por sus potenciales implicaciones sobre la UE y la OTAN, no existe ningún trabajo en nuestro país que analice la defensa británica tras el Brexit. Precisamente, este artículo pretende cubrir este vacío analizando su configuración para observar cómo se ha producido este divorcio, qué impacto está teniendo en términos estratégicos y cómo Londres está diseñando su defensa tras el Brexit. Aunque muchas negociaciones en materia de seguridad y defensa entre Londres y Bruselas continúan abiertas (como la posible colaboración del país en la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y su actual implicación en la Iniciativa de Intervención Europea), su estudio permitirá constatar que Londres ha aprovechado este suceso para redefinir varios aspectos centrales de su política de seguridad y defensa. Para ello, el trabajo se dividirá en tres partes: la primera repasará este divorcio en los aspectos de seguridad y defensa, la segunda analizará la configuración de la defensa británica tras el Brexit, y la tercera expondrá los principales asuntos pendientes en estas materias y que pueden condicionar el futuro de las relaciones de seguridad y defensa entre el Reino Unido y la Unión Europea.

## II. Imprevisibilidad e incertidumbre

Si hay dos palabras que puedan describir la situación entre la Unión Europea y el Reino Unido desde que se conoció el resultado del referéndum estas serían *imprevisibilidad* e *incertidumbre*. Precisamente, desde junio de 2016 ha podido asistirse a un vaivén continuo entre Bruselas y Londres caracterizado por el desacuerdo, periodos de estancamiento, prórrogas de los plazos iniciales, declaraciones contradictorias a golpe de *tweet*, luchas políticas internas en el bando británico y diversos enfoques nacionales por parte de los 27.

Este divorcio debía consumarse a través de dos textos fundamentales. De un lado, el Acuerdo de Retirada, es decir, la primera traducción a la práctica del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea y, de otro, el Acuerdo sobre las Relaciones Futuras. Si algo tienen en común estos dos acuerdos es precisamente la tensión que han generado al apurar los plazos al máximo para su adopción.

En el caso del primero, y tras la elección del Primer Ministro Boris Johnson, obtuvo el visto bueno de la Cámara de los Lores, así como la aprobación de la Reina el 22 de enero de 2020. El único trámite que restaba, por tanto, era la aprobación del Acuerdo en el Parlamento Europeo y que tuvo

lugar siete días después. Es decir, las perspectivas de una salida abrupta, sin acuerdo, se mantuvieron hasta el final, ya que Reino Unido dejaría de ser Estado miembro a todos los efectos unos días después, el 31 de enero.

Pese al cansancio de ambos equipos negociadores al iniciar el periodo transitorio, la siguiente tarea también se presentaba como ardua: llevar a buen puerto las negociaciones sobre las relaciones futuras a ambos lados del Canal. Oficialmente, la apertura de las negociaciones se produjo el 25 de febrero de 2020<sup>5</sup> siguiendo el mandato de la Comisión Europea acordado unos días antes, el 3 de febrero<sup>6</sup>. Los equipos se encontraban fundamentalmente con tres puntos que anticipaban la dificultad y complejidad del acuerdo a obtener en los próximos meses: pesca, competencia justa (el llamado *level playing field*) y las reglas de gobernanza. A estas materias, seguirían sumándose los especiales esfuerzos para preservar las relaciones entre Irlanda del Norte e Irlanda existentes antes del Brexit.

El objetivo principal de las negociaciones no era otro que lograr las bases para una nueva asociación entre la UE, Euratom y el Reino Unido de carácter global y que cubriese las áreas de interés puestas de manifiesto en la Declaración Política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido<sup>7</sup>, adoptada el 17 de octubre de 2019 en su versión revisada<sup>8</sup>. A saber: cooperación comercial y económica, cooperación policial y judicial en materia penal, política exterior, seguridad y defensa.

Teniendo esto en mente, el nuevo acuerdo debía sostenerse sobre tres pilares esenciales: i) arreglos de carácter general relacionados con principios y valores básicos sobre gobernanza; ii) acuerdos de índole económica que incluyesen provisiones sobre garantías para el comercio y la competencia justa; y iii) disposiciones sobre seguridad que contemplasen aquellas cuestiones relativas a la aplicación de la ley y la cooperación judicial en materia penal, así como a la política exterior, seguridad y defensa<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Decisión 5870/20 del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para un nuevo acuerdo de asociación, de 25 de febrero de 2020. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/42737/st05870-en20.pdf>

<sup>6</sup> Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones para una nueva asociación con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, COM (2020) 35 final, 3 de febrero de 2020. Disponible en <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-annex-negotiating-directives.pdf>

<sup>7</sup> DO C 384 I/02, de 12 de noviembre de 2019.

<sup>8</sup> Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones (25 de febrero de 2020), 10.

<sup>9</sup> Recomendación..., 2.

Centrando ya el análisis en lo relativo a seguridad y defensa, para comprender el trasfondo del contenido de la Declaración Política deben conocerse con anterioridad algunas de las consecuencias que inciden directamente en esta política. A este respecto, y en línea con las consecuencias enumeradas por el negociador jefe europeo, Michel Barnier, en la Conferencia de Seguridad de Berlín en noviembre de 2017<sup>10</sup>, pueden enumerarse las siguientes:

- Pérdida de su poder de decisión a nivel europeo y *desconexión* de las misiones y operaciones, tanto civiles como militares, promovidas en el marco de la PCSD.
- Reino Unido dejará de contar representación en el Comité Político y de Seguridad, así como en otros comités y grupos de trabajo, y la Unión perderá parte de su personal diplomático. Consecuentemente, el Reino Unido no participará en los procesos de toma de decisiones ni en la planificación de los instrumentos europeos de defensa y seguridad.
- El Reino Unido ya no podrá ser una nación marco por lo que no podrá tomar el mando de operaciones dirigidas por la UE ni liderar grupos de combate de la UE.
- Pérdida de su condición de miembro de la Agencia Europea de Defensa (EDA) y de Europol.
- El Reino Unido tampoco puede beneficiarse del Fondo Europeo de Defensa (EDF) del mismo modo que los miembros de la UE y no puede ser Estado participante de pleno derecho en la PESCO. Deberá acogerse, por tanto, a las previsiones establecidas con carácter general para terceros Estados.

A pesar de que el impacto pueda ser profundo en algunos de los aspectos aquí destacados, no puede omitirse la actitud de Reino Unido, que podría definirse como tendente a «poner palos en las ruedas». Máxime cuando esta no solo ha podido observarse durante las negociaciones, sino que en numerosos aspectos ha sido la tónica general británica. Especialmente en materia de seguridad y defensa<sup>11</sup>:

- La contribución británica a las operaciones militares dirigidas por la UE era limitada, ya que suponía apenas el 5% del personal desplegado<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Discurso de Michel Barnier en la Conferencia de Seguridad de Berlín (29 de noviembre de 2017).

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Tania Latici, *What role in European defence for a post-Brexit United Kingdom?* (Bruselas: European Parliamentary Research Service, 2019), acceso el 24 de enero de 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637941/EPRS\\_](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637941/EPRS_)

- Los británicos siempre se han resistido a la creación de un Cuartel General Europeo, incluso aunque este nunca competiría con la OTAN. Sin embargo, después de haber optado por salir de la Unión Europea, se creó la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC) en 2017 y consecuentemente el Brexit no ha tenido impacto negativo en su estructura, pues dada la fecha de creación Reino Unido no había llegado a aportar personal.

A todo lo anterior se suma que la membresía de Reino Unido *per se* podría calificarse de *particular*. Dejando a un lado el hecho de que se trata de una potencia nuclear y que es miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, su estatuto como Estado miembro ha estado caracterizado por la invocación de distintas cláusulas *opt-out* en relación con la aplicación de los Tratados y del acervo comunitario<sup>13</sup>.

Viendo la otra cara de la moneda, sería injusto poner toda la carga en el antiguo socio para argumentar que su tendencia atlantista y sus intereses nacionales no permitieron una mayor integración en defensa. En este sentido, «...*el veto del Reino Unido ha proporcionado hasta ahora una conveniente “coartada” para enmascarar los desacuerdos entre otros miembros de la UE reacios a comprometerse con las iniciativas de la UE*»<sup>14</sup>. De la misma manera, que el Reino Unido abandone el club no significa que las diferencias entre sus socios desaparezcan y ahora cuenten, por ejemplo, con una visión más homogénea en lo que a cultura estratégica, priorización de las amenazas o medios financieros y militares se refieren<sup>15</sup>.

No obstante, y pese tanto a lo estipulado en el mandato negociador como a las distintas consecuencias derivadas de la retirada, las cuestiones relativas a la seguridad y a la defensa se dejaron fuera de la mesa de negocia-

---

BRI(2019)637941\_EN.pdf, y House of Lords, *Brexit: Common Security and Defence Policy missions and operations. European Union Committee. 16th Report of Session 2017 – 2019* (Londres: HMSO, 2019), acceso el 24 de enero de 2022, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldcom/132/132.pdf>.

<sup>13</sup> Al respecto, ver Protocolo 20 sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al Reino Unido y a Irlanda, Protocolo 21 sobre la posición de Reino Unido e Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), Protocolo 30 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido. En relación con la Unión Económica y Monetaria (UEM), por ejemplo, tampoco suscribió el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza adoptado en 2012.

<sup>14</sup> Black *et al.*, *Defence...*, 22.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 146. Más concretamente, «*Europe after Brexit still faces the long-standing difficulties posed by the divergent strategic cultures, threat prioritisation, financial and military means of 27 members. These include major differences in the positions of its two largest powers, Germany and France, with Berlin's latest White Book suggesting a more proactive military role, but Germans still more reluctant to use force than the French*»

ción. Igualmente, no puede obviarse el hecho de que las rondas negociadoras previstas en relación con otras materias tuvieron que enfrentarse al escenario resultante de la llegada de un nuevo e inesperado invitado: el covid-19.

En consecuencia, la única base de la que se dispone como marco para la articulación de la colaboración entre Reino Unido y la UE en materia de defensa es precisamente la mencionada Declaración Política, cuyo contenido se plasmó en la Recomendación que debía inspirar las negociaciones<sup>16</sup>. No obstante, se trata de una Declaración Política y, por ende, no es jurídicamente vinculante *stricto sensu*. De ahí las tensiones con el Primer Ministro cuando este no mostraba voluntad de acogerse a lo acordado o, incluso, el contenido del mandato negociador británico se mostraba menos ambicioso que el de la Declaración<sup>17</sup>. Dejando al margen las cuestiones de índole puramente jurídica, como la pertinente aplicación del principio *pacta sunt servanda* al caso, tal y como lo puso de manifiesto el hasta hace poco Presidente del Parlamento Europeo David Sassoli<sup>18</sup>, el foco de atención debe ponerse en el texto de la Declaración.

Por supuesto, se promueve una cooperación estrecha, flexible y duradera que debería estar 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*» (párrafo 93).

En términos generales, se plantean dos cuestiones fundamentales. De un lado, se recoge la voluntad de participar en las operaciones y misiones y, de otro, plantea posibles vías de colaboración en la que cada una de las partes conserve su autonomía estratégica en diversas áreas temáticas. Desde disposiciones relativas al intercambio de inteligencia en materia de lucha contra el terrorismo, amenazas híbridas y ciberamenazas, ciberseguridad, o la posibilidad de concluir acuerdos de cooperación en el ámbito espacial, hasta perspectivas de colaboración en el ámbito del desarrollo de capacidades.

Uno de los principales temas respecto de los cuales deberá establecerse la posible colaboración del Reino Unido es el relativo a las misiones y operaciones civiles y militares de la PCSD. Se le dedica una especial atención en la Declaración si bien es cierto que la participación británica podría articularse a través de un Acuerdo Marco de Participación como los ya adop-

---

<sup>16</sup> Párrafos 122 a 137.

<sup>17</sup> Prime Minister's Office, *The Future Relationship with the EU: The UK's Approach to Negotiations* (Londres: HMSO, 2020), acceso el 10 de enero de 2022, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/868874/The\\_Future\\_Relationship\\_with\\_the\\_EU.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868874/The_Future_Relationship_with_the_EU.pdf).

<sup>18</sup> Declaraciones del presidente del Parlamento Europeo tras la reunión con el negociador Jefe de la UE (8 de septiembre de 2020).

tados con otros terceros Estados como Marruecos<sup>19</sup>. En cualquier caso, el acuerdo deberá respetar la autonomía tanto de la Unión como la del Reino Unido y será este el que mantenga «...*el derecho de determinar cómo responder a toda invitación u opción de participar en operaciones o misiones*» (párrafo 99). Sin embargo, la Declaración se muestra poco ilustrativa al no establecer por ejemplo cuál sería el verdadero papel del Reino Unido dentro del proceso de toma de decisiones. En el caso de que la UE no le ofrezca representación en este proceso resultaría «...*difícil imaginar que el Reino Unido quiera participar más en la PCSD que cuando era miembro de pleno derecho*»<sup>20</sup>.

Junto con las previsiones relativas a las misiones y operaciones, es de obligada mención aquella parte de la Declaración dedicada al desarrollo de las capacidades de defensa (párrafo 102). En este sentido, las medidas concretas adoptadas giran en torno a tres grandes ejes:

- La colaboración del Reino Unido en los proyectos actuales y futuros pertinentes de la EDA mediante un Acuerdo Administrativo.
- La participación de entidades elegibles del Reino Unido en proyectos de colaboración en el ámbito de la defensa que reúnan a entidades de la Unión respaldadas por EDF.
- La colaboración del Reino Unido en proyectos en el marco de la PESCO, cuando el Consejo de la UE en su formación de PESCO le invite a participar con carácter excepcional.

Estos tres ejes no deben sorprender, ya que dos de las iniciativas en ellos mencionadas están directamente relacionadas con el impulso renovado que se dio a la PCSD desde la publicación de la Estrategia Global de Seguridad de la UE y forman parte del «paquete de invierno» sobre defensa europea<sup>21</sup>.

El Brexit, junto con otros acontecimientos en la arena internacional, han actuado como los acelerantes que han propiciado el renacer de la PCSD y, con ello, de las viejas y nuevas iniciativas. El mejor ejemplo de esto se encuentra en la activación de la Cooperación Estructurada Permanente que, pese a ser concebida en el nonato Tratado Constitucional y contenida posteriormente en el Tratado de Lisboa, no se puso en marcha hasta diciembre de 2017. Sobre este mecanismo se ahondará al exponer aquellas cuestiones

---

<sup>19</sup> Miguel Ángel Acosta, «Operaciones militares de la UE, participación de terceros Estados y Marruecos», *Documento de Opinión del IEEE* 10 (2016), acceso el 11 de enero de 2022, <https://www.ieee.es/contenido/noticias/2016/01/DIEEEE010-2016.html>

<sup>20</sup> Malcom Chalmers, «Brexit and European Security». *Briefing Paper RUSI* (2018), 5.

<sup>21</sup> María José Molina y Miguel Ángel Benedicto, «Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 62 (2020): 59-98.

que siguen pendientes de resolver entre Bruselas y Londres, pero antes debe profundizarse en los nuevos pilares que sustentan la política de defensa británica en esta nueva etapa.

### III. Los pilares de la defensa británica tras el Brexit

Para Londres, el Brexit ha representado tanto una liberación de los corsés impuestos por Bruselas como una oportunidad única para asumir mayores responsabilidades a nivel global<sup>22</sup>. De hecho, un mes después de producirse este divorcio, el controvertido Boris Johnson declaraba: «*Se trata de un momento decisivo en la manera en que el Reino Unido se relaciona con el resto del mundo y queremos aprovechar esta oportunidad única para reevaluar nuestras prioridades y la manera de lograrlas.*»<sup>23</sup>. Este discurso parlamentario daba el pistoletazo de salida definitivo a la Revisión Integrada de la Seguridad, Defensa, Desarrollo y Política Exterior del país<sup>24</sup>, destinada a convertirse en «*...la evaluación más radical de la posición del Reino Unido en el mundo desde el fin de la Guerra Fría.*»<sup>25</sup>. Encaminada a definir el nivel de ambición, fijar el marco de relaciones con sus socios y aliados, identificar las capacidades necesarias para afrontar los riesgos y amenazas a la seguridad y diseñar una estrategia que garantice su cumplimiento, la elaboración de este documento se dilató durante más de un año<sup>26</sup>. El producto final se presentó el 16 de marzo de 2021 en medio de una gran

<sup>22</sup> Recuérdese que Boris Johnson terminó su tristemente famoso discurso de Greenwich del 3 de febrero de 2020 con un «*I believe we can make a huge success of this venture, for Britain, for our European friends, and for the world.*»

<sup>23</sup> Discurso del Primer Ministro en el Parlamento (26 de febrero de 2020).

<sup>24</sup> Formalmente, la revisión empezó a fraguarse tras los comicios parlamentarios de 2019, donde la mayoría absoluta conservadora acabó con la parálisis política que se había adueñado del Reino Unido tras el referéndum sobre la permanencia en la UE. Aprovechando la nueva situación doméstica e internacional del país, la necesidad de revisar la estrategia de seguridad cada quinquenio (la última *Strategic Defence and Security Review* databa de 2015) y la voluntad de plasmar su huella política, el gobierno salido de estos comicios esperó a culminar el Brexit para emprender la revisión.

<sup>25</sup> Discurso de la reina Isabel II en la ceremonia de apertura de la legislatura (19 de diciembre de 2019).

<sup>26</sup> De hecho, la pandemia retrasó varios meses su elaboración y paralizó la *Comprehensive Spending Review* que debería haberse realizado en paralelo para establecer su dotación económica. Sin embargo, para proporcionar un escenario de gasto realista, Londres aprobó una partida extraordinaria de 16.500 millones de libras para el Ministerio de Defensa (*BBC*, «*Defence funding boost “extends British influence”, says PM*», 19 de noviembre de 2020, acceso el 11 de enero de 2022, <https://www.bbc.com/news/uk-54988870>). Al mismo tiempo se redujo el gasto en ayuda exterior en 4.000 millones de libras, algo que generó enormes controversias en el seno del Partido conservador (Victoria Honeyman, «*Inside the Tory rebel*

expectación<sup>27</sup>. Titulada *Global Britain in a Competitive Age*<sup>28</sup>, se trata de toda una declaración de intenciones del papel que quiere jugar Londres tras consumar el divorcio con Bruselas.

Considerada como la plasmación práctica del lema *Global Britain* que Johnson venía propugnando desde 2016<sup>29</sup>, esta revisión fija los ejes de la acción exterior y de seguridad para la era post-Brexit. Una oportunidad histórica que, según Whitehall, «...nos permitirá actuar con mayor rapidez y agilidad, amplificando nuestra voz fuerte e independiente.»<sup>30</sup>. De hecho, la voluntad de consolidar el Reino Unido como potencia media con vocación global, que tenga voz propia en los asuntos internacionales para defender el orden liberal, comprometida con sus socios y el principal aliado europeo de la OTAN son asuntos que se repetirán a lo largo de la revisión. Paradójicamente, las referencias a la UE se limitan a proclamar que «...mantendremos relaciones constructivas y productivas con nuestros vecinos de la Unión Europea, basadas estas en el respeto mutuo por la soberanía y la libertad del Reino Unido de hacer las cosas de manera distinta, tanto económica como políticamente, allí donde estén nuestros intereses.»<sup>31</sup>. En materia de seguridad y defensa, la apuesta británica no da lugar a dudas porque, «...continuaremos siendo el principal aliado europeo dentro de la OTAN, reforzando la Alianza abordando las amenazas de forma conjunta y comprometiendo nuestros recursos a la seguridad colectiva de la región euroatlántica»<sup>32</sup>. En consecuencia, «...nuestro compromiso con la seguridad europea es inequívoco a través de la OTAN, la Fuerza Conjunta Expedicionaria y fuertes relaciones bilaterales»<sup>33</sup>. En otras palabras, cualquier relación estratégica entre Londres y Bruselas pasará por el filtro de la Alianza Atlántica (en virtud de los acuerdos *Berlín Plus*) o se realizará de forma bilateral (con los Estados europeos con los que el país posee acuer-

---

lion against foreign aid cuts», *The Conversation*, 9 de junio de 2021, acceso el 11 de enero de 2022, <https://theconversation.com/inside-the-tory-rebellion-against-foreign-aid-cuts-162373>.

<sup>27</sup> Más concretamente, este documento agrupa (1) la visión del Primer Ministro sobre el país en 2030, (2) la valoración que el gobierno hace de las tendencias internacionales en el horizonte 2030, (3) el marco estratégico para 2025, (4) el plan de implementación de este marco y (5) la memoria económica para posibilitar su implementación.

<sup>28</sup> HM Government, *Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* (Londres: HMSO, 2021).

<sup>29</sup> Muchos también la consideran un ejercicio de oportunismo político: Martin Kettle, «Like Brexit, Boris Johnson's vision for 'global Britain' is an idea not a policy», *The Guardian*, 17 de marzo de 2021, acceso el 14 de enero de 2022 <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/mar/17/brexit-boris-johnson-global-britain-defence-review>.

<sup>30</sup> HM Government, *Global...*, 17.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>32</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>33</sup> *Ibid.*, 11.

dos de defensa o que esta estrategia considera prioritarios) o minilateral (usando como marco prioritario la *Joint Expeditionary Force* como fuerza de alta disponibilidad)<sup>34</sup>.

Según la revisión, el Reino Unido salido de este divorcio se encuentra en un mundo cada vez más fragmentado, competitivo y peligroso, marcado por la confluencia de varios factores que vienen gestándose desde hace años y que pueden consolidarse durante esta década:

- Cambios geopolíticos y geoeconómicos como la consolidación china como potencia y su creciente asertividad internacional, la traslación del centro de gravedad mundial al Indo-Pacífico, la apertura de nuevos mercados o la consolidación de una clase media global. Al mismo tiempo, el mundo continuará su proceso de desglobalización y regionalización económica y comercial, el covid-19 incidirá negativamente sobre el crecimiento de muchos países y aumentarán las desigualdades socioeconómicas. Estas transformaciones consolidarán un mundo más multipolar.
- Cambios tecnológicos que transformarán las sociedades, sus economías y las relaciones entre los Estados, ciudadanos y el sector privado. Aunque los avances científicos y tecnológicos proporcionarán notables beneficios a nivel global, también se convertirán en campos de competición geopolítica. Precisamente, la capacidad de desarrollar y explotar estos avances condicionará el auge y caída de las potencias. Además, la dependencia tecnológica incrementa las vulnerabilidades individuales, sociales y nacionales en dominios como el espacio, ciberespacio o la información, y facilita la proyección del poder en la zona gris<sup>35</sup>.
- Retos transnacionales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, los riesgos sanitarios, los flujos migratorios, el crimen

<sup>34</sup> Esta fuerza constituida fue constituida por el Reino Unido en 2014. Teniendo como nación marco este país, en ella pueden contribuir unidades de Dinamarca, Finlandia, Estonia, Islandia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Suecia y Noruega. Su marco de interés es la antigua brecha GIUK (Groenlandia, Islandia, Reino Unido), el Atlántico Norte y el Mar Báltico frente, obviamente, a Rusia. Como puede observarse, la mayoría de estos países también forman parte de la UE (Ministry of Defence [MoD], *Joint Expeditionary Force (JEF) – Policy Paper* (Londres: HMSO, 2021).

<sup>35</sup> En términos generales, la zona gris es el espacio existente entre la paz y la guerra, convertido actualmente en un campo de competición geopolítica por la dificultad de atribuir responsabilidades y mantener el control de la escalada. Estudios detallados pueden hallarse en: Josep Baqués, *De las guerras híbridas a la zona gris: la metamorfosis de los conflictos en el siglo XXI* (Madrid: UNED, 2021) o Javier Jordán, «El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo», *Revista Española de Ciencia Política* 48 (2018): 129-51, <https://doi.org/10.21308/recp.48.05>.

organizado, la radicalización o el terrorismo. Estos problemas pueden amenazar la seguridad y prosperidad del país y solo pueden abordarse de manera colectiva y multilateral.

- Una competición sistémica que determinará el orden internacional futuro: inclusivo, abierto y cooperativo o fragmentado entre ecosistemas geopolíticos, geoeconómicos y tecnológicos opuestos. Realizada en múltiples planos (militar, diplomático, político, cultural, tecnológico, económico o informativo), esta competición podrá manifestarse en cualquier campo: la pugna por normas, instituciones y regímenes internacionales, carreras de armamentos, constitución de bloques geopolíticos o las actividades en la zona gris para alcanzar sus objetivos sin cruzar el umbral del conflicto.

Precisamente, esta competición determinada por el auge de potencias revisionistas que buscan acabar con el orden liberal consolidado tras la Guerra Fría definirá las relaciones internacionales en la próxima década. Junto con ellas, otros países oportunistas buscarán aumentar su poder relativo explotando y debilitando los sistemas democráticos y las economías abiertas. En consecuencia, las relaciones internacionales se definirán por un creciente antagonismo entre valores y gobiernos democráticos versus autoritarios, y una pugna sobre las normas, reglas, regímenes e instituciones internacionales. Su resultado determinará el futuro del sistema internacional, por lo que será necesario establecer alianzas entre los regímenes democráticos para contrapesar la influencia de países autocráticos como China o Rusia.

En este marco estratégico, las mayores amenazas que se ciernen sobre Reino Unido vuelven a proceder de Estados, no de actores no-estatales como planteaban los trabajos anteriores<sup>36</sup>. Aunque la estrategia menciona Irán o Corea del Norte, los competidores sistémicos son Rusia y China<sup>37</sup>. Mientras la primera constituye la principal amenaza por su arsenal nuclear, capacidades convencionales y actividades en la zona gris, China es su principal condicionante geopolítico. Su potencial económico, tecnológico o militar y creciente asertividad suponen un riesgo para la economía e intereses británicos (cada vez más incardinados al Indo-Pacífico), así como para la seguridad, bienestar y valores democráticos.

---

<sup>36</sup> Sin embargo, no significa que desaparezcan. De hecho, la revisión no solo considera que el apoyo estatal de grupos terroristas podrá incrementarse, sino que es probable que un grupo terrorista pueda cometer un ataque nuclear, biológico, químico o radiológico en la próxima década (HM Government, *Global...*, 32). Para minimizar este riesgo, además de incrementar la cooperación multilateral y las capacidades de la policía regional y local, se halla la creación de un nuevo centro de operaciones contraterroristas (*Ibid.*, 20).

<sup>37</sup> *Ibid.*, 49.

En consecuencia, la contención de Rusia combinará la disuasión, defensa, presión, atribución, apoyo a terceros países en la generación de capacidades, promoción de un frente común contra Moscú o la mejora de la resiliencia de los países de Europa oriental frente a sus actividades maliciosas<sup>38</sup>. En cambio, la estrategia frente a China será más ambivalente al combinar la confrontación y la cooperación. Este último punto no deja de ser interesante, puesto que, si bien la posición hacia Moscú apenas ha variado, la política hacia China ha cambiado sustancialmente, pasando de la era dorada de la cooperación abierta en 2015 por David Cameron a la competición sistémica<sup>39</sup>. Sin embargo, esta ambigüedad entre reconocer los retos que presenta China y la necesidad de mantener relaciones cordiales para facilitar los vínculos comerciales y afrontar problemas globales no es exclusiva de Londres, sino que también se observa en las estrategias europea y estadounidense<sup>40</sup>. Sin embargo, también es cierto que las élites occidentales han tomado conciencia de estos retos en fechas recientes, coincidiendo con su consolidación como potencia clásica, y que este enfoque ha generado enormes críticas entre los halcones del partido conservador, que pedían una línea más dura con China<sup>41</sup>.

Ante esta competición entre poderes protectores y revisionistas del *statu quo*, Londres hace dos consideraciones: primero, Estados Unidos continuará siendo la única potencia económica, militar y diplomática del mundo (al menos durante el horizonte de aplicación de esta revisión) y el principal aliado de Reino Unido<sup>42</sup>. Segundo, el país no se limitará a man-

<sup>38</sup> *Ibid.*, 61.

<sup>39</sup> Jonathan Ford y Laura Hughes, «UK-China relations: from 'golden era' to the deep freeze», *Financial Times*, 14 de julio de 2020, acceso el 15 de enero de 2022, <https://www.ft.com/content/804175d0-8b47-4427-9853-2aded76f48e4>.

<sup>40</sup> Fue necesario esperar hasta la administración Trump para que Washington adoptara una posición más asertiva con Pekín. Por su parte, la UE califica a China como rival sistémico y socio comercial, buscando un equilibrio entre competición, cooperación y rivalidad. Sin embargo, Londres parece subrayar esta última, quizás por su renovado interés por el Indo-Pacífico y su alineamiento con Washington, tal y como sugieren sus decisiones respecto al 5G, Hong Kong o Xinjiang.

<sup>41</sup> Dan Sabbach, «Tory rebels are far from finished in push for tougher China policy», *The Guardian*, 20 de julio de 2020, acceso el 15 de enero de 2022 <https://www.theguardian.com/politics/2020/jul/20/tory-rebels-are-far-from-finished-in-push-for-tougher-china-policy>.

<sup>42</sup> Se trata de la relación bilateral más importante, su papel es esencial la Alianza Atlántica o los *Five Eyes* y es el principal socio comercial e inversor (obviando interesadamente a la UE). De hecho, el pasado junio ambos países firmaron la «nueva carta del Atlántico», que plasmaba una visión común en asuntos como la democracia, derechos humanos y multilateralismo, seguridad y defensa, ciencia y tecnología, comercio y prosperidad, medio ambiente, naturaleza y bienestar o el equilibrio en Irlanda del Norte (Joint Statement on the Visit to the United Kingdom of the Honorable Joseph R. Biden JR. President of the U.S at the Invitation of the Rt. Hon. Boris Johnson M.P. The Prime Minister of the United Kingdom of Great Brit-

tener el orden existente, sino que intentará modelar el orden futuro. Más concretamente, «...*pasará de defender el statu quo dentro del sistema internacional de la posguerra fría a modelar, de manera dinámica, el orden post-COVID, extendiéndolo a las fronteras futuras del ciberespacio y el espacio, y protegiendo los valores democráticos.*»<sup>43</sup>. Además, parece que el momento indicado para hacerlo es ahora, tras la salida de la UE y la configuración del *Global Britain*.

Condicionada por estas dinámicas estratégicas, basada en la defensa de la soberanía, seguridad y prosperidad del pueblo británico y articulada en torno al compromiso del país con la democracia, los derechos humanos, el estado de derecho, la igualdad y la libertad de expresión y credo, esta revisión pretende lograr cuatro grandes objetivos de seguridad:

- Mantener una ventaja estratégica mediante la inversión en ciencia y tecnología<sup>44</sup>. Ello se conseguirá apostando por la innovación científica y convirtiendo al Reino Unido en una potencia cibernética responsable, democrática y capaz de proteger y promover sus intereses en el ciberespacio.
- Modelar el orden internacional del futuro. Para ello, el Reino Unido incrementará su proactividad, resiliencia y cooperación con los países defensores del orden liberal para promover sociedades y economías abiertas, democráticas y basadas en el respeto a los derechos humanos<sup>45</sup>. Estos principios se proyectarán también al espacio, ciberespacio y tecnologías emergentes. Dentro de esta línea, la inclinación Indo-Pacífica<sup>46</sup> y la desaparición práctica de

---

ain and Northern Ireland, 10 de junio de 2021, acceso el 19 de enero de 2022 [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/992985/UK-US\\_Joint\\_Statement\\_-\\_June\\_10.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/992985/UK-US_Joint_Statement_-_June_10.pdf).

<sup>43</sup> Condicionada por los acontecimientos que se han producido a lo largo de la última década, esta declaración supone un cambio en la política británica ya que las revisiones de 2010 y 2015 solamente se referían a la contribución del país para modelar un orden internacional estable.

<sup>44</sup> Como ya se había avanzado en los debates parlamentarios sobre el modelo futuro de fuerzas armadas, la prioridad otorgada a la tecnología es uno de los elementos definidores de esta estrategia.

<sup>45</sup> Ello motivará que el país refuerce relaciones bilaterales, multilaterales selectivas (el E-3 con Alemania y Francia, los *Five Eyes*, el G-7 o el diálogo de seguridad cuadrilateral), multilaterales (principalmente OTAN y ONU) o participe en nuevas organizaciones como el Acuerdo Transpacífico (cuya pertenencia a la UE le impedía participar) o el AUKUS con Australia y Estados Unidos para contrapesar a China.

<sup>46</sup> Esta «inclinación» hacia el Indo-Pacífico tiene muchas reminiscencias al «giro estratégico» de Obama en 2012 y con el que daba el carpetazo definitivo a la Guerra contra el Terror y las campañas de Afganistán e Iraq. Sin embargo, no es el primer ni el único país europeo en realizar este giro. Ya en 2013 Francia se autodenominó como «potencia en los océ-

la UE como interlocutor han despertado gran interés. Mientras la primera se justifica porque la región será vital para la economía, seguridad e intereses británicos e implica la vuelta al «este de Suez» de la política imperial británica<sup>47</sup>, la segunda es consecuencia directa del Brexit. Aunque Londres continuará comprometido con la seguridad y prosperidad del continente, esta se plasmará mediante la colaboración con Bruselas allí donde los intereses coincidan, como el cambio climático y la diversidad<sup>48</sup>. El resto de las relaciones serán bilaterales a tres niveles: el primero con Francia, Alemania e Irlanda, el segundo con Italia y Polonia y un tercero con el resto de los países europeos, incluyendo a España. Por lo tanto, como ya se ha expuesto, el compromiso con la seguridad europea se realizará a nivel bilateral, minilateral y aliado, excluyendo los mecanismos intergubernamentales europeos. Sin embargo, tampoco es algo sorprendente, ya que el Reino Unido nunca fue un gran valedor de la integración europea en seguridad y defensa e incluso rehusó discutir la cooperación en esta materia durante las negociaciones para el Brexit.

- Reforzar la seguridad nacional y proyectar la defensa al exterior. La degradación del entorno de seguridad y la asertividad rusa requieren un enfoque más enérgico que se logrará mediante el refuerzo de las capacidades de disuasión, defensa y resiliencia del país y el compromiso con la defensa colectiva<sup>49</sup>. Para ello, Londres continuará siendo el principal contribuyente europeo a la seguridad euroatlántica, invirtiendo más del 2% del PIB en defensa y poniendo a disposición

---

anos Índico y Pacífico», y muchas de las propuestas británicas en la región emulan las francesas. Además, en 2019, Londres, Berlín y París publicaron una declaración conjunta sobre el mar del sur de la China y en primavera de 2021, Bruselas publicó su primera estrategia para Indo-Pacífico. Sin embargo, el AUKUS ha puesto de manifiesto la posición marginal de Francia y la UE en la región.

<sup>47</sup> James William, «Here and Back Again: The fall and Rise of Britain's "East of Suez" Basing Strategy», *War on the Rocks*, 18 de febrero de 2021, acceso el 15 de enero de 2022 <https://warontherocks.com/2021/02/there-and-back-again-the-fall-and-rise-of-britains-east-of-suez-basing-strategy/>

<sup>48</sup> Sobre las áreas de cooperación entre ambos actores, Rem Korteweg, «UK Integrated Review: a basis for more Euro-British cooperation?», *Atlantisch perspectief* 2 (2021): 39-45, acceso el 21 de enero de 2022, <https://www.atcom.nl/artikel-atlantisch-perspectief/uk-integrated-review-a-basis-for-more-euro-british-cooperation/>.

<sup>49</sup> Precisamente, la omisión de la UE en los debates de seguridad del continente ha generado importantes controversias. Un ejemplo puede hallarse en: Ian Bond, «Can the UK be secure if Europe is not? The UK's (un)Integrated Review», *Centre for European Reform*, 28 de abril de 2021, acceso el 15 de enero de 2022 [https://www.cer.eu/sites/default/files/insight\\_IB\\_integrated1\\_review\\_28.4.21.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_IB_integrated1_review_28.4.21.pdf).

de la OTAN sus fuerzas convencionales, nucleares y cibernéticas en defensa del Artículo 5. Precisamente, la determinación de aumentar las ojivas nucleares en un 40% (hasta las 260 cabezas) ha sido uno de los asuntos más debatidos de la revisión<sup>50</sup>.

- Mejorar la resiliencia interna e internacional. Planteado en las revisiones de 2010 y 2015, este objetivo ha adquirido un mayor protagonismo tras el COVID-19. Mediante el refuerzo de la coordinación interagencias, el incremento de medios especializados y el diseño de sistemas de medición de riesgos, Londres mejorará sus capacidades de anticipación, prevención, respuesta y recuperación de crisis. Además de la resiliencia, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad serán asuntos prioritarios en la acción gubernamental en esta materia.

Este diagnóstico del panorama internacional y las líneas estratégicas planteadas para proyectar su influencia sirvieron para que el Ministerio de Defensa elaborara el documento *Defence in a Competitive Age*<sup>51</sup>. Presentado una semana después de la *Integrated Review*, este trabajo que expone la contribución militar a la estrategia tampoco dejó a nadie indiferente. No solo porque propone elevar considerablemente el presupuesto de defensa (24.100M€ para el conjunto de la legislatura)<sup>52</sup>, incrementar el arsenal nuclear y deshacerse de muchas capacidades heredadas para desarrollar el ejército futuro, sino también porque desaparece cualquier mención a la UE. Atendiendo los planteamientos de la Revisión Integrada, aunque la estabilidad euroatlántica es vital para Londres y el país continuará comprometido en la defensa del continente, este vínculo se construirá en torno a la OTAN, a las relaciones bilaterales y minilaterales (siendo Francia calificada como «socio vital» y Ale-

---

<sup>50</sup> Ello responde al incremento, modernización y diversificación de los arsenales nucleares de países como Rusia. Aunque no se explican las razones de esta cifra, probablemente se trata del mínimo necesario para mantener la credibilidad de la disuasión frente a Moscú, que ha mejorado sus medios de defensa antimisil. La revisión también se compromete a mantener los cuatro submarinos lanzamisiles en servicio y garantizar su reemplazo en la próxima década. Aunque estos movimientos alejan a Londres de su objetivo de mantener 180 ojivas a mitad de la década previsto en otras revisiones, el país continúa manifestando su compromiso con la no-prolifерación y el desarme nuclear (Tom Plant y Matthew Harries, «Going Ballistic: The UK's Proposed Nuclear Build-up», *RUSI*, 16 de marzo de 2021, acceso el 16 de enero de 2022 <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/going-ballistic-uks-proposed-nuclear-build>).

<sup>51</sup> MoD: *Defence in a competitive age* (Londres: HMSO, 2021). Este documento se publicó en paralelo a la estrategia industrial de defensa, que establece el marco de colaboración con la industria para alcanzar los objetivos de ambas revisiones.

<sup>52</sup> Junto con el compromiso de incrementar el presupuesto de defensa por encima de la inflación en un 0'5% hasta 2024, en noviembre de 2020 el Gobierno aprobó una partida extraordinaria de 16.500M€ para los próximos cuatro años. Ello situará el presupuesto de defensa en un 2'2% del PIB británico.

mania como «miembro crucial» de la Alianza<sup>53</sup>) y un renovado compromiso en el Mar Negro, el Alto Norte, Balcanes Occidentales o países bálticos.

Profundizando en el panorama expuesto por la revisión, aspectos como la difusión de tecnologías avanzadas, la maduración de estrategias para degradar los pilares del poder militar occidental o la fusión civil-militar a la innovación tecnológica están acabando con la estabilidad estratégica existente e incrementando la vulnerabilidad de los ejércitos occidentales. En consecuencia, los medios heredados de la Guerra Fría no solo son cada vez menos efectivos, sino que en un futuro próximo se producirán cambios disruptivos que los convertirán en obsoletos. Junto con estos cambios, la modernización de los arsenales nucleares chino o ruso, la degradación de la seguridad euroatlántica, la transición hacia el Indo-Pacífico o la contribución militar a la base tecnológico-industrial nacional son otros elementos que justifican los cambios propuestos en la estructura de fuerzas y catálogo de capacidades británico<sup>54</sup>. En consecuencia, el Ministerio de Defensa apoyará los objetivos de la revisión de la siguiente forma:

- Para mantener la ventaja científico-tecnológica, el departamento apoyará la *National Cyber Force*<sup>55</sup>, actuará como dinamizador del ecosistema de innovación de defensa y orientará la I+D+i hacia áreas clave como enjambres de *drones*, armas de energía dirigida, inteligencia artificial, sistemas sintéticos-digitales, cibernéticos y espaciales.
- La contribución militar para modelar el orden internacional futuro se plasmará en la conducción de actividades de libertad de navegación (como se ha podido comprobar en el litoral chino y la península de Crimea), la promoción de un comportamiento responsable en el espacio y el ciberespacio o el compromiso con el desarrollo ético de las nuevas tecnologías.
- Para reforzar la seguridad nacional y proyectar la defensa al exterior, se incrementarán las capacidades de evacuación de no-combatientes (un requerimiento que ha vuelto a observarse en Afganistán), disuasión y resiliencia. También se reforzarán las redes de agregados de defensa<sup>56</sup>

<sup>53</sup> MoD, *Defence...*, 29.

<sup>54</sup> *Ibid.*, 5-8; 27-34.

<sup>55</sup> Creada en 2020, esta unidad compuesta por personal militar, de la inteligencia criptográfica, del MI6 y del laboratorio de ciencia y tecnología de la defensa actúa contra una amplia gama de contingencias – desde ciberterrorismo a desinformación a ataques patrocinados por Estados – apoyando las labores diplomáticas, políticas, económicas y militares del país (Joe Devanny *et al.*, *The National Cyber Force that Britain Needs?* (Londres: King's College London, 2021), acceso el 23 de enero de 2022 <https://www.kcl.ac.uk/policy-institute/assets/the-national-cyber-force-that-britain-needs.pdf>).

<sup>56</sup> Su función no sólo se circunscribirá a generar relaciones con terceros países y demostrar el compromiso de Londres con su seguridad, sino que también facilitará la venta de material militar.

y las instalaciones en el exterior para incrementar la presencia avanzada y repositionar material<sup>57</sup>. Finalmente, se incrementará la participación británica en operaciones de paz y en labores antiterroristas en Iraq, Siria o Sahel.

- Para mejorar la resiliencia, el Ministerio de Defensa proporcionará apoyo militar a las autoridades civiles y asistencia humanitaria a desastres.

La plasmación de estos objetivos requerirá implementar cambios de enorme calado para convertir «...un ejército hueco en una fuerza creíble, relevante y adecuada a la era de la información»<sup>58</sup>. Una fuerza capaz de operar permanentemente bajo el umbral del conflicto en labores de protección, compromiso y contención<sup>59</sup>. Una fuerza más asertiva y dinámica, capaz de disuadir, prevenir y responder —junto con el resto de los instrumentos del poder nacional— a cualquier amenaza en la zona gris y escalar hacia el combate convencional cuando sea necesario. Una fuerza capaz de maniobrar en todo el espectro operativo, en todos dominios y de manera integrada tanto con el resto de los instrumentos del poder nacional, como con los aliados y socios de Londres. Una fuerza más ligera y fácil de generar, proyectar, sostener y dotar con los últimos avances tecnológicos. Una fuerza que poco tendrá que ver con los ejércitos del continente europeo.

Por todos estos elementos es posible concluir que la *Integrated Review* constituye la plasmación práctica del *Global Britain* sobre la que el Reino Unido pretende guiar su política exterior, seguridad y defensa tras consumarse el Brexit. Una salida que le permite incrementar su libertad de acción global pero también provocar su fractura en el supuesto de producirse la independencia de Escocia<sup>60</sup>. En cualquier caso, se trata de una aproximación

---

<sup>57</sup> Uno de estas instalaciones es Gibraltar, un punto vital para facilitar la presencia naval británica desde el Golfo de Guinea al Mediterráneo Oriental. Por otro lado, como es tradicional, se establece que las fuerzas británicas tendrán la misión de proteger las (inexistentes) aguas británicas que se proyectan en el istmo (MoD, *Defence...*, 20).

<sup>58</sup> Discurso de Ben Wallace en la presentación del *Defence Command Paper* (22 de marzo de 2021).

<sup>59</sup> Varias de estas ideas ya se habían introducido en el concepto de empleo de las fuerzas armadas de 2020 (MoD, *Introducing the Integrated Operating Concept* (Londres: HMSO, 2020)).

<sup>60</sup> Eve Hepburn, Michael Keating y Nicola McEwen (eds.), *Scotland's new choice Independence after Brexit* (Edinburg: Centre on Constitutional Change, 2021), acceso el 20 de enero de 2022 <https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/sites/default/files/2021-03/Scotlands-New-Choice.pdf>. Téngase en cuenta que la eventual independencia de Escocia tendría una importante consecuencia a nivel militar: el desmantelamiento de la base de submarinos nucleares lanzamisiles de Falsane. Ello obligaría a mover el elemento máspreciado de la defensa británica fuera de las islas británicas. En este sentido, se ha barajado la posibilidad de emplazarlos en Gibraltar o en la base francesa de Île Longue que, situada a orillas del Océano Atlántico, es donde se hallan los submarinos galos.

revolucionaria en los medios, pero continuista en unos objetivos alineados con su cultura estratégica: la voluntad para proyectarse por encima de su peso real, un sentido de responsabilidad global, la predilección por la disuasión nuclear y un atlantismo casi instintivo<sup>61</sup>.

Reivindicando su papel de potencia media con ambiciones globales, esta estrategia sitúa el país en esta nueva etapa histórica marcada por la salida de la UE, el declive del orden internacional liberal, la transición del poder global al lejano oriente, una creciente pugna geopolítica para definir el mundo del mañana y una cuarta revolución industrial que transformará todos los aspectos de la vida humana. Entre las recetas planteadas para posicionarse en esta nueva etapa histórica se halla el giro hacia el Indo-Pacífico o el estrechamiento de la relación especial con Estados Unidos para consolidarse como su principal interlocutor europeo en la seguridad euroatlántica y un importante colaborador en la estabilidad asiática. Precisamente, el lanzamiento del AUKUS —constituido para defender los intereses británicos, estadounidenses y australianos en el Indo-Pacífico (y contener la influencia china)<sup>62</sup>— parece ser el primer gran paso en esta dirección<sup>63</sup>.

En el ámbito militar, el incremento del arsenal nuclear se combinará con la redefinición de la estructura de fuerzas y el catálogo de capacidades militares. Mientras el primero se realizará en estrecha colaboración con Washington y lo situará muy cerca de Francia (con 290 ojivas atómicas repartidas en misiles de lanzamiento submarino y aéreo), el segundo implicará reemplazar masa por tecnología (siendo el mayor damnificado el Ejército), potenciar la Armada (que recuperará su proyección global y su primacía europea) y reducir capacidades existentes con promesas futuras susceptibles de proporcionar ventajas competitivas. Aunque muchas de ellas poco tienen que ver con los proyectos planteados por Bruselas en el

---

<sup>61</sup> Alister Miskimmon, «Continuity in the Face of Upheaval: British Strategic Culture and the Blair Government», *European Security* 13, n.º 3 (2004): 87-113, <https://doi.org/10.1080/09662830490499975>.

<sup>62</sup> Aunque todavía es pronto para realizar una valoración completa del impacto que puede tener el AUKUS tanto a nivel regional como global, si parece que su firma es un paso para Londres en su alineamiento estratégico. Dos valoraciones complementarias de esta alianza pueden hallarse en: Georgina Wright, «AUKUS, a Golden Opportunity for «Global Britain»?», *Institut Montaigne*, 23 de septiembre de 2021, acceso el 17 de enero de 2022, <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/aukus-golden-opportunity-global-britain>, Richard Whitman, «AUKUS, the implications for EU security and defence», *UK in a Changing Europe*, 24 de septiembre de 2021, acceso el 17 de enero de 2022 <https://ukandeu.ac.uk/aukus-eu-security-and-defence/>.

<sup>63</sup> Otros pasos que también apoyan este giro son las nuevas bases al este de Suez y el repositionamiento de medios militares, la firma de acuerdos de defensa con Japón o la India, la participación en maniobras aeronavales en estas latitudes o el despliegue del buque insignia de la flota, el portaaviones *HMS Queen Elizabeth*, a la región.

marco de la PESCO, otras —como el sistema de combate aéreo futuro *Tempest* que se convertirá en la espina dorsal de la fuerza aérea británica a partir de 2035— podrán acabar fusionadas con el NGWS-FCAS que pretende surcar los cielos franceses, alemanes y españoles en 2040. En cualquier caso, se hace difícil creer que la industria de defensa británica se quedará fuera del pastel de los proyectos europeos.

#### IV. Un divorcio imposible: cuestiones pendientes

El Brexit ha abierto importantes cuestiones sobre el futuro de las relaciones de defensa entre Londres y Bruselas que ni la estrategia de seguridad ni la hoja de ruta militar parecen haber abordado satisfactoriamente. El refuerzo —que incluso podría calificarse como seguidismo ante la nueva etapa de competición estratégica—de la relación especial con Washington, la (lógica) apuesta por la Alianza Atlántica como garante de la seguridad euroatlántica o la búsqueda de aproximaciones bilaterales o minilaterales a los problemas comunes de defensa son algunos de los rasgos que definirán la estrategia británica en esta materia. Una política que ha borrado a Bruselas como socio estratégico en asuntos de defensa. Tampoco debe extrañarnos, puesto que tal y como nos recuerda la crisis ucraniana, la UE continúa siendo un gusano militar. Además, ni la «brújula estratégica»<sup>64</sup> servirá para generar capacidades de defensa creíbles ni la ansiada «autonomía estratégica» proporcionará medios para actuar con cierta libertad de acción allí donde otros no quieran participar. De hecho, aunque el Reino Unido siempre fue un freno a las aspiraciones de defensa europeas, la mera provisión de capacidades militares al catálogo de fuerzas europeo —desde medios de proyección (incluyendo el 50% de los aviones de transporte estratégico), multiplicadores (como capacidades de planeamiento, observación, reconocimiento o mando y control) o plataformas (desde aviones de caza y fuerzas mecanizadas a submarinos de ataque)<sup>65</sup>— dotaba a la UE, al menos sobre el papel, de mayor entidad estratégica. Sin embargo, tampoco puede olvidarse que en otros ámbitos —desde el normativo, ambiental, comercial, económico, humanitario o diplomático hasta, incluso, el estratégico— Bruselas

<sup>64</sup> Beatriz Cózar-Murillo, «La Defensa Europea en 2022: ¿qué esperar cuando estás esperando?», *Ejércitos* 32 (2022), acceso el 24 de enero de 2022, <https://www.revistaejercitos.com/2022/01/12/la-defensa-europea-en-2022-que-esperar-cuando-estas-esperando/>

<sup>65</sup> Bastian Giegerich y Christian Mölling, *The United Kingdom's contribution to European security and defence* (Londres: International Institute for Strategic Studies, 2018), acceso el 22 de enero de 2022, [https://dgap.org/system/files/article\\_pdfs/the\\_united\\_kingdoms\\_contribution\\_to\\_european\\_security\\_and\\_defence.pdf](https://dgap.org/system/files/article_pdfs/the_united_kingdoms_contribution_to_european_security_and_defence.pdf).

continúa siendo un actor relevante y un socio necesario, aunque su influencia va disminuyendo a medida que se consolida la competición entre Estados Unidos, China y Rusia.

De hecho, la desaparición práctica de la UE y la ausencia de planteamientos sobre cómo abordar las relaciones de seguridad y defensa abren numerosas cuestiones: ¿este alejamiento de Bruselas puede erosionar la seguridad euroatlántica y dificultar el papel de Londres como principal interlocutor europeo con la Alianza Atlántica<sup>66</sup>? ¿Está perdiendo Londres una oportunidad histórica para convertirse en un vector indispensable capaz de influir tanto en Washington como en Bruselas<sup>67</sup>? ¿Es realista que Londres pretenda convertirse en una potencia marítima para actuar en el Indo-Pacífico cuando la realidad geopolítica la sitúa en el continente europeo<sup>68</sup>? ¿Qué efectos puede tener la salida del país en los procesos de generación de capacidades militares<sup>69</sup>? ¿Es posible que se produzca un refuerzo de las relaciones trilaterales de defensa entre Berlín, París y Londres en detrimento de la UE<sup>70</sup>? ¿Asumirá el Reino Unido quedarse fuera del pastel —por pequeño que este sea— de los programas de defensa europeos<sup>71</sup> o intentará obtener un estatuto si no igual, similar al noruego? ¿Cómo se articulará finalmente la participación británica en misiones y operaciones de la PCSD?

<sup>66</sup> Amelia Hadfield y Nicholas Wright, «Fog in Channel? The impact of Brexit on EU and UK foreign affairs», *European Union Institute for Security Studies*, Brief 13 (2021): 1-9, acceso el 22 de enero de 2022, [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief\\_13\\_2021\\_0.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_13_2021_0.pdf)

<sup>67</sup> Alice Billon-Galland, *UK defence policy and Brexit: Time to rethink London's European strategy* (Londres: European Leadership Network, 2019), acceso el 22 de enero de 2022, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2019/10/ABG-Brexit-Final-Oct-25-2019.pdf>

<sup>68</sup> Jeremy Shapiro y Nick Witney, «Beyond Global Britain: A realistic foreign policy for the UK», *European Council for Foreign Relations*, Policy Brief 426 (2021): 1-30, acceso el 22 de enero de 2022, <https://ecfr.eu/publication/beyond-global-britain-a-realistic-foreign-policy-for-the-uk/>.

<sup>69</sup> Martin Quencez y Sophia Besch, «The Challenges Ahead for EU Defense Cooperation», *German Marshall Fund of the United States*, Policy Brief 2 (2020): 1-7, acceso el 22 de enero de 2022, <https://www.gmfus.org/sites/default/files/Besch%20%20Quencez%20-%20European%20defense%20-%202022%20Jan.pdf>.

<sup>70</sup> Jean-Pierre Maulny *et al.*, *European security after Brexit. A British, French and German perspective* (Berlín: Friederich Ebert Stiftung, 2020), acceso el 22 de enero de 2022, <http://library.fes.de/pdf-files/id/16865-20201215.pdf>. Para una visión sobre algunos de los asuntos de fondo de la cooperación franco-británica y la crisis de liderazgo – o antagonismo estratégico – que parece haberse desatado en los últimos tiempos, véase: Delphine Deschaux-Dutard, «The French-German Military Cooperation and the Revival of European Defence After Brexit: Between Reality and Political Myth», en *Peace, Security and Defence Cooperation in Post-Brexit Europe: Risks and Opportunities*, ed. por Cornelia-Adriana Baciú y John Doyle (Luxemburgo: Springer, 2019), 53-77.

<sup>71</sup> Shea, *European Defence...*, 89-92.

En cualquier caso, parece que la gran cuestión abierta en las relaciones entre Londres y Bruselas es la siguiente: ¿Qué vía o vías de colaboración van a establecerse? Tal es la importancia del asunto que al inicio de las negociaciones del Acuerdo de las relaciones futuras el bloque dedicado a seguridad y defensa se decidió que se quedase al margen, permaneciendo desde entonces en *standby*.

Además, nadie parece recordar que en esta materia no contamos con la cobertura de ningún acuerdo más allá de la Declaración Política. Esto incita al establecimiento de asociaciones bilaterales, trilaterales o minilaterales, o bien impulsa la adhesión a iniciativas que no proceden estrictamente de la UE, tal y como se verá a continuación. Una de las razones que pueden motivar lo anterior reside precisamente en que el Reino Unido si algo busca es la flexibilidad y el mantenimiento de su libertad de acción, algo que se desprende de lo ocurrido en las distintas rondas negociadoras. Un ejemplo de ello es, precisamente, cómo tras la apertura de las negociaciones se declaró por parte del Reino Unido «*esperemos cooperar estrechamente con nuestros aliados, incluida la UE*», pero «*no creemos que necesitemos un marco institucional*»<sup>72</sup>. Se refieren, por tanto, a la innecesaria adopción de un nuevo tratado, lo que supondría, en definitiva, constricciones y una mayor burocracia. En resumen, la cooperación se realizará caso por caso, eludiendo así también cualquier posible interacción con el Tribunal de Justicia de la UE. De la misma manera, el gobierno británico apoya esta decisión recordando que su participación en la seguridad europea queda justificada a través de su condición de estado miembro de la OTAN<sup>73</sup>.

Ahondando en las distintas opciones viables para estrechar la cooperación entre el Reino Unido y la UE, debe comenzarse en primer lugar por la PESCO. Supone una de las opciones más al alcance del Reino Unido para seguir manteniendo lazos con la UE en un formato institucionalizado. Debido a su potencialidad, y tomando en consideración las intrincadas relaciones entre la industria de defensa europea y británica (que se remontan al periodo de posguerra<sup>74</sup>), también se considera la vía más idónea. Esta visión parecía compartida al menos, en parte por el Reino Unido como puede derivarse expresamente de la Declaración Política anteriormente comentada.

---

<sup>72</sup> Gabriela Baczynska, «Britain refuses EU push for security treaty after Brexit», *National Post*, 27 de febrero de 2020, acceso el 12 de enero de 2022, <https://nationalpost.com/pmn/news-pmn/politics-news-pmn/britain-refuses-eu-push-for-security-treaty-after-brexit>.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Beatriz Cózar-Murillo, «PESCO as a Game-changer for Differentiated Integration in CSDP after Brexit» (*EP-JMN Workshop «The EU after Brexit: New Options for Differentiated Integration?»*), Universidad de Salamanca, 28-29 de octubre de 2021).

Si bien es cierto que el Reino Unido no firmó la Notificación Conjunta de 13 de noviembre de 2017 por razones obvias, sí se mostró receptivo en cuanto a su futura participación en el mecanismo, siempre que este se configurase como complementario a la OTAN. Prueba de ello, es el interés que los británicos mostraron respecto del proyecto *Military Mobility* liderado por Países Bajos y el más multitudinario de los 60 proyectos que se están desarrollando. Igualmente, el Gobierno declaró que solo participarían en aquellos proyectos de la PESCO en los que haya un valor claro para el Reino Unido, particularmente en lo relativo a la industria, y que tomarían decisiones autónomas sobre si participar o no<sup>75</sup>. En consecuencia, cabía esperar que el Reino Unido fuese el primer tercer Estado en mostrar interés en participar en proyectos de la PESCO y en este en particular, algo que finalmente no ha ocurrido.

En cierto modo y teniendo en cuenta que la participación de terceros Estados en PESCO es posible desde el 5 de noviembre de 2020<sup>76</sup>, puede considerarse que estas disposiciones vienen a cubrir la ausencia de acuerdo concreto en defensa y permitir que a la finalización del periodo transitorio Reino Unido pudiese, al menos, contar con la opción ya habilitada para participar en el mecanismo. Asimismo, la Decisión sobre la participación de terceros Estados se ha gestado en paralelo a las negociaciones de las relaciones futuras por lo que el Brexit también ha impulsado finalmente su adopción, permitiendo que se superen las distintas posturas y bloqueos nacionales. Además, ya no solo es que esta Decisión se haya adoptado en paralelo, sino que todas las iniciativas y medidas previstas en el «paquete de invierno» entre ellas, la PESCO, el EDF o la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD) se han desarrollado e implementado completamente en paralelo al proceso del Brexit en general<sup>77</sup>.

Sin embargo, los primeros interesados han sido Estados Unidos, Canadá y Noruega. Así las cosas, este proyecto cuenta con todos los Estados miembros participantes en PESCO salvo Irlanda junto con los tres nuevos invitados<sup>78</sup>. En lo concerniente al Reino Unido, puede constatarse que su

---

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Decisión (PESC) 2020/1639 del Consejo por la que se establecen las condiciones generales en las que se podrá invitar excepcionalmente a terceros Estados a participar en proyectos individuales de la Cooperación Estructurada Permanente. Al respecto, véase Beatriz Cózar, «La Cooperación Estructurada Permanente y la Participación de Terceros Estados», *Revista General de Derecho Europeo* 53 (2021), s.n.

<sup>77</sup> José Luis de Castro y Diego Borrajo, «El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 60 (2019): 187-217.

<sup>78</sup> Consejo de la Unión Europea, «CEP: se invitará a Canadá, Noruega y Estados Unidos a participar en el proyecto de movilidad militar», Comunicado de prensa de 6 de mayo de 2021 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/06/pesco-canada-norway-and-the-united-states-will-be-invited-to-participate-in-the-project-military-mobility/>

postura ha pasado de ser proclive a participar o, incluso, ambigua al mantener la puerta abierta, a completamente reacia. Tras el debate que tuvo lugar en la Cámara de los Comunes el día 7 de diciembre de 2020 se constata este cambio de postura y en lo que respecta a la administración Johnson la cuestión parece estar zanjada<sup>79</sup>. En palabras del Secretario de Estado de Defensa, Ben Wallace<sup>80</sup>:

...no tenemos planes de participar en él [PESCO] porque nos preocupan mucho los derechos de propiedad intelectual y los controles de exportación que trataría de imponer. Sin embargo, siempre estaremos abiertos a trabajar con las industrias europeas, por ejemplo, en el futuro sistema aéreo de combate. Nos hemos comprometido con los suecos y los italianos, por ejemplo, porque la seguridad colectiva de Europa se basa a menudo en una buena capacidad soberana en nuestra base industrial. Seguiremos haciéndolo caso por caso, y haciéndolo con nuestros otros aliados, como los Estados Unidos. Gran Bretaña es también la piedra angular de la seguridad europea.

En consonancia con lo dispuesto para la participación de terceros Estados en el mecanismo, para tomar parte el Reino Unido tendrá que encontrar aceptables unas condiciones de participación que pueden llegar a implicar un compromiso más amplio de compartir ciertos valores de la UE y de fortalecer la PCSD. Esto nuevamente choca de manera directa con el proceso de toma de decisiones diseñado. Del mismo modo, en caso de decidir participar deberían superar el requisito consistente en contar con un acuerdo administrativo con la EDA. Acuerdo que por el momento no se ha anunciado y que no repercute únicamente en su participación en PESCO.

Precisamente, son las cuestiones no perfiladas acerca de la soberanía tecnológica junto con los procesos de decisión en los que el papel primordial lo ostentan los Estados miembros participantes dos factores cruciales que dificultan la participación británica. Atendiendo al texto de la Decisión, resulta imposible obviar los numerosos problemas que podrían llegar a surgir a la hora de su efectiva implementación, en vista de las numerosas cuestiones que, en materia de gobernanza, no han sido completamente definidas (como es el caso, precisamente, de aquellas cuestiones relacionadas con la soberanía tecnológica referidas anteriormente). No son asuntos

---

<sup>79</sup> Claire Mills, «EU Permanent Structured Cooperation (PESCO): a future role for UK defence?», *House of Commons Library Briefing Paper* 9058 (2021), acceso el 24 de enero de 2022, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9058/CBP-9058.pdf>

<sup>80</sup> Comparecencia del Secretario de Estado de Defensa ante la comisión de defensa del Parlamento (7 de diciembre de 2020), acceso el 24 de enero de 2022, <https://hansard.parliament.uk/debates/GetDebateAsText/8600C66D-A7C7-4B66-95DD-0FF35E6630D2>.

baladíes, toda vez que afectan tanto a la negociación de entrada de terceros Estados como al funcionamiento de los proyectos en el día a día o al mecanismo de revisión anual de la Cooperación Estructurada Permanente. Más importante, podrían dar lugar a importantes obstáculos a la hora de suspender o finalizar la participación de un tercer Estado. De este discurso pueden inferirse temas clave, como la importancia de los derechos de propiedad intelectual y la soberanía tecnológica, algo a lo que hemos hecho referencia. Además, se cita expresamente el proyecto *Tempest*, desarrollado en colaboración con Italia y Suecia y en clara competencia con el NWGS-FCAS hispano-franco-alemán.

En otro orden de cosas, no conviene centrar el debate exclusivamente en la participación —o no— del Reino Unido en la PESCO. Al fin y al cabo, este mecanismo de cooperación reforzada no es sino una más entre las múltiples formas de colaboración que Londres puede establecer con sus antiguos socios dentro de la Unión. Está en el interés del país la supervivencia de las numerosas alianzas industriales, así como nacionales establecidas en las décadas previas a su salida de la UE y a la puesta en marcha de la PESCO, objetivo que cobra más sentido si cabe a la luz de las sucesivas reformulaciones de la Estrategia de Defensa británica y muy especialmente de la última de ellas, que ya ha sido expuesta<sup>81</sup>. Es por eso por lo que el Reino Unido mantiene tendidos numerosos puentes con Estados miembros de la UE, mostrándose totalmente coherente con la práctica de establecer acuerdos bilaterales y minilaterales. Buen ejemplo de ello es la estrecha relación que el país mantiene con Francia<sup>82</sup>, tal y como demuestran la Iniciativa Europea de Intervención (EI2), los acuerdos de Lancaster House —de los que se celebró su primera década de existencia hace unos meses<sup>83</sup>— o la creación de una Fuerza Expedicionaria conjunta liderada por Reino Unido.

A pesar de la posición actual del Reino Unido, si no reacia a llegar a un acuerdo definitivo con la UE, sí bastante tibia al respecto, es de esperar que a medio y largo plazo acabe prevaleciendo la especial y también antigua relación entre las industrias de defensa de uno y otro lado del Canal de la Mancha, así como la lógica de los múltiples intereses y amenazas compartidos. De esta forma, con o sin un acuerdo formal que estableciese en

<sup>81</sup> Christian Villanueva-López, «La estrategia de defensa británica (1945-2021)», *Ejércitos* 25 (2021), acceso el 18 de enero de 2022, <https://www.revistaejercitos.com/2021/06/01/la-estrategia-de-defensa-britanica-1945-2021/>

<sup>82</sup> Alice Pannier, *Rivals in Arms. The Rise of UK-France Defence Relations in the Twenty-First Century*, (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2020).

<sup>83</sup> Claire Mills y Ben Smith, «End of Brexit transition: implications for defence and foreign policy cooperation», *House of Commons Library Briefing Paper* 9917 (2021), acceso el 24 de enero de 2022, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9117/CBP-9117.pdf>.

detalle las relaciones entre el Reino Unido y la UE en materia de seguridad y defensa, el país terminaría por convertirse en un socio clave e incluso en un participante habitual en los futuros proyectos PESCO, algo seguramente inevitable a pesar de las desavenencias momentáneas provocadas por su participación en la iniciativa AUKUS, junto con Estados Unidos y Australia. De hecho, tal y como señala Shea<sup>84</sup>, la mejor forma de contrarrestar los efectos del Brexit pasa por que la UE continúe avanzando en todas aquellas iniciativas a las que el Reino Unido se ha opuesto, de tal forma que una vez en Londres perciban que estas realmente funcionan, acepten tomar parte en ellas como parte de un enfoque más pragmático.

Mientras esto ocurre, el Reino Unido en concordancia con lo recogido en su última revisión estratégica, ha emprendido la búsqueda de sus propios intereses. Prueba de ello es su participación en la iniciativa AUKUS en la que el país se inclina hacia su principal aliado, Estados Unidos, en detrimento de Francia, habiendo resultado esta última particularmente perjudicada también a nivel comercial al perder el contrato de compraventa de los submarinos para Australia.

Esto no ha impedido que las relaciones entre ambos estados sigan siendo sólidas, pese al lógico enfado francés. Buena prueba de la especial y estrecha relación franco-británica es la participación del Reino Unido en la EI2, iniciativa lanzada el 25 de junio de 2018 por Francia que surge con el principal objetivo de fomentar el surgimiento de una cultura estratégica europea<sup>85</sup>. Nace también con una cierta vocación operativa, dado su objetivo de reforzar la capacidad de los europeos a la hora de actuar conjuntamente en operaciones militares<sup>86</sup>. Junto con el Reino Unido, ya se han sumado Bélgica, Dinamarca, Estonia, Alemania, Países Bajos, Portugal y España.

A pesar de lo anterior, podrían surgir puntos de fricción en caso de darse un solapamiento entre las distintas iniciativas, ya sean dentro del marco de la UE o al margen de este —por ejemplo, entre la EI2 y la PESCO. No debería existir igualmente una duplicidad con las iniciativas emprendidas en el seno de la OTAN especialmente, pero sin olvidar que Reino Unido coincide con sus socios europeos en otros foros regionales e internacionales como la OSCE, la OCCAR, las Naciones Unidas, el G7 o G20, entre otros.

Al mismo tiempo, habida cuenta de que 2022 se plantea por las Instituciones comunitarias como el año de la defensa europea y que Fran-

---

<sup>84</sup> Shea, *European Defence...*, 88.

<sup>85</sup> Ministère des Armées, *European Intervention Initiative* (París, Ministère des Armées, 2021), acceso el 18 de enero de 2022 <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/1-iei/1-initiative-europeenne-d-intervention>

<sup>86</sup> *Ibid.*

cia ostentaría la presidencia rotatoria del Consejo de enero a junio, surge una pregunta obligada en relación con las inicialmente expuestas: ¿daría la presidencia francesa un mayor ímpetu a las relaciones UE-Reino Unido, o bien seguirá alimentando su relación con los británicos a nivel bi-, tri- o minilateral?

Este interrogante debe relacionarse, obligatoriamente, con la existencia de una segunda vía de colaboración entre el Reino Unido y las principales potencias comunitarias al margen de la UE: la iniciativa E3. Se trata de un foro informal puesto en marcha en 2003 para abordar las negociaciones con Irán en relación con su programa nuclear y que desde entonces ha venido operando, permitiendo a Reino Unido, Francia y Alemania mantener un contacto más fluido que el ofrecido por los lentos y excesivamente burocratizados canales comunitarios.

De cara a los intereses británicos y en concordancia con su mentalidad<sup>87</sup>, la cooperación bajo el formato E3 se plantea como una posibilidad atractiva precisamente por su escasa complejidad y generosa flexibilidad. Estas son, además, características compartidas con la EI2, ya que está dotada de un proceso de toma de decisiones y diseño a nivel institucional menos complejo que los existentes en el seno de la UE.

En cualquier caso, cooperar más estrechamente bajo el formato E3 podría suponer una distorsión del proceso negociador entre el Reino Unido y la propia UE. Al fin y al cabo, cabe pensar que muchas de las decisiones que se adopten en el marco E3 serán las que presumiblemente Francia y Alemania trasladan a posteriori a las Instituciones europeas, especialmente, en el Consejo en su formación de Asuntos Exteriores y de Defensa y en el Consejo Europeo. Es decir, que de alguna forma el Reino Unido ve en esta iniciativa una suerte de puerta trasera mediante la que hacer valer sus intereses en el seno de la UE; ¿Será la iniciativa E3 el nuevo caballo de Troya británico?

Este punto de vista debe ser complementado con otro totalmente contrario y es que, al fin y al cabo, E3 y EI2 sirven a Francia para evitar un mayor distanciamiento entre Londres, París y Berlín, pero también entre Londres y Bruselas. Una relación que Francia impulsa a pesar de la retórica en torno a AUKUS, porque conviene a sus propios intereses, toda vez que le permiten negociar al margen de la UE con uno de sus principales socios comerciales y en materia de defensa.

---

<sup>87</sup> Alice Billon-Galland y Richard Whitman, *Towards a strategic agenda for the E3. Opportunities and risks for France, Germany and the UK* (Londres: Chatham House, 2021), 5-6, acceso el 24 de enero de 2022 <https://www.chathamhouse.org/2021/04/towards-strategic-agenda-e3>.

Como es lógico, desde la perspectiva de los otros 25 Estados miembro de la UE, la existencia de estos foros se percibe con cierto recelo, especialmente en el caso de España e Italia, los dos países con mayor peso económico y demográfico tras Alemania y Francia y dos de los estados con un interés más acusado y mayor implicación en todo lo relativo a PCSD y PESCO. En este caso, las suspicacias de los socios tienen que ver con el temor a la aparición de un «directorio» francoalemán que, en la práctica, actúe como un gobierno paralelo dentro de la UE y sobre el que el Reino Unido pueda ejercer su influencia a través de los citados foros en detrimento de aquellos estados con menor peso en el seno de las Instituciones europeas<sup>88</sup>.

Con todo, tal y como apuntan Billon-Galand y Whitman<sup>89</sup>, E3 debería considerarse más como una práctica que como un formato en sí mismo. Si bien es crucial para que los tres países que lo forman consulten entre sí ciertos temas (Irán, Libia, Siria...), establezcan posiciones más o menos comunes o llegado el caso, actúen, esto sólo es posible en la medida en que existe una confluencia de intereses de base, algo que no está asegurado en el futuro y menos aún en todos los escenarios, existiendo importantes divergencias por ejemplo en los intereses a defender y métodos a utilizar en escenarios tan complejos como Indo-Pacífico<sup>90</sup>. Quizá por ello, junto con la E3, también se ha puesto sobre la mesa por parte de Francia principalmente la posibilidad de impulsar la creación de un Consejo de Seguridad Europeo del que Reino Unido también formase parte<sup>91</sup>.

Por último, puede mencionarse como tarea pendiente la cuestión de Gibraltar. Asunto de especial interés e importancia para España y sobre el que ostenta un papel destacado en las negociaciones acerca de las relaciones futuras UE-Reino Unido. De hecho, ningún acuerdo entre la UE y el Reino Unido sobre Gibraltar puede concluirse sin el consentimiento previo de España<sup>92</sup>. No obstante, pese a las rondas negociadoras mantenidas a este respecto sigue pendiente de alcanzarse un acuerdo entre Reino Unido, España y la UE sobre la situación final de Gibraltar. Como medida paliativa mientras se concluye el nuevo Acuerdo UE-Reino Unido sobre Gibraltar —anunciado para el primer trimestre de 2022— se han prorrogado los Memorandos de Entendimiento

<sup>88</sup> *Ibid.*, 12.

<sup>89</sup> *Ibid.*, 15.

<sup>90</sup> Guillermo Pulido, «El AUKUS, los submarinos nucleares y la Gran Estrategia de Australia», *Ejércitos* 28 (2021), acceso el 24 de enero de 2022, <https://www.revistaejercitos.com/2021/09/16/el-aukus-los-submarinos-nucleares-y-la-gran-estrategia-de-australia/>.

<sup>91</sup> Maulny *et al.*, *European Security*..., 8-9.

<sup>92</sup> Declaraciones para el Acta de la Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (Art. 50) de 25 de noviembre de 2018, EUCO XT 20017/18. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2018/11/25/>

(MoUs) firmados entre España y el Reino Unido relativos a la Cooperación Policial y Aduanera, Cooperación Medioambiental y Tabaco y Otros Productos, cuyo vencimiento estaba fijado el 31 de diciembre de 2021<sup>93</sup>, así como otros acuerdos bilaterales<sup>94</sup>.

## V. Conclusiones

Dos años después de haberse consumado el Brexit, Londres y Bruselas todavía no han consensuado ningún marco de relaciones estable, viable y satisfactorio para ambas partes. Algo que también se proyecta a las dimensiones de seguridad interior (incluyendo asuntos de cooperación policial, intercambio de inteligencia o lucha contra el terrorismo y crimen organizado que han quedado fuera del objeto de estudio) y de defensa exterior, tal y como ha expuesto este artículo.

Cuando formaba parte de la Unión Europea, el Reino Unido siempre fue un freno para la construcción de la Europa de la defensa, aunque tampoco dudó en adoptar posiciones más pragmáticas cuando identificó que esta colaboración podía proporcionarle beneficios estratégicos. Ahora que ha salido del club, Bruselas ha perdido a su principal potencia militar y el contrapeso natural de Francia, incrementando con ello las tensiones existentes entre París y Berlín por el liderazgo de los veintisiete. En este sentido, aunque el Brexit podía contribuir a consolidar la PESCO y avanzar hacia la materialización de la ansiada «autonomía estratégica», esta salida también dejaba una UE con menor credibilidad estratégica, sin apenas capacidad disuasoria, con un músculo militar atrofiado y cada vez más dependiente de Washington para la seguridad euroatlántica. Sin embargo, el Brexit también amenazaba con afectar a la defensa británica: aunque este divorcio se presentaba como una oportunidad histórica para asumir un mayor protago-

---

<sup>93</sup> Gobierno de España, «Los Ministros de Asuntos Exteriores de España y Reino Unido analizan el estado de las negociaciones con la UE sobre Gibraltar», 15 de diciembre de 2021, acceso el 22 de enero de 2022, [https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2021/20211215\\_gibraltar-negotiations.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2021/20211215_gibraltar-negotiations.aspx)

<sup>94</sup> Ver Orden PCM/1482/2021, de 28 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2021, por el que se prorrogan las medidas contenidas en los artículos 11 y 15 del Real Decreto-ley 38/2020, de 29 de diciembre, por el que se adoptan medidas de adaptación a la situación de Estado Tercero del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte tras la finalización del periodo transitorio previsto en el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, de 31 de enero de 2020, «BOE» núm. 313, de 30 de diciembre de 2021, páginas 166953 a 166955. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-21792](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-21792)

nismo global, también podía acabar convirtiendo al Reino Unido en rehén de Estados Unidos en la competición estratégica entre grandes potencias. Entre las recetas planteadas para posicionarse en esta nueva etapa histórica marcada por la salida de la UE, el declive de un orden internacional liberal más aspiracional que real, la transición del centro de gravedad global al lejano oriente, la pugna geopolítica para definir el mundo del mañana y una cuarta revolución industrial que transformará nuestras vidas, se hallaban el giro hacia el Indo-Pacífico y el estrechamiento de la relación especial con Washington para convertirse en un socio prioritario en la estabilidad asiática y su principal interlocutor para la seguridad euroatlántica. Un compromiso que se realizaría a nivel bilateral (con un papel destacado de París y Berlín), minilateral (mediante las alianzas ya existentes o desarrollando nuevos mecanismos de cooperación militar) o aliado (el único actor capaz de garantizar la disuasión y defensa del continente europeo), pero sin colaborar directamente con la UE.

Muchos de estos planteamientos están en línea con la cultura estratégica británica. Sin embargo, cabe preguntarse si el nivel de ambición que ha trazado Londres para esta nueva etapa histórica es excesivo. De hecho, todas las revisiones estratégicas británicas tienden a ser recordadas por la brecha que generan entre los objetivos propuestos y los medios para llevarlos a cabo<sup>95</sup>, y esta tampoco parece ser una excepción. Aunque el Reino Unido se proclama como una potencia media con vocación global (algo similar ocurre en nuestro país, pero careciendo de los resortes del poder necesarios o la voluntad de emplearlos), esta ambición puede no corresponderse con una realidad internacional determinada por la competición entre grandes potencias. Una situación que ha motivado que Londres lo fie casi todo a la «relación especial» con Washington para proteger el orden liberal, consolidarse como su interlocutor europeo y apoyar su presión sobre China. Tras unos inicios poco prometedores como la salida de Afganistán, la gran prueba de fuego de esta renovada relación fue la firma del AUKUS (2021) para proyectar la estabilidad en el Indo-Pacífico y contener la expansión china.

Aunque todavía es pronto para evaluar los costes y beneficios del estrechamiento de las relaciones con Estados Unidos y del giro hacia el Indo-Pacífico, lo que sí parece claro es que estos movimientos tendrán implicaciones sobre la OTAN y la UE. No solo porque difícilmente el país podrá mantener un nivel de compromiso militar suficiente en los teatros europeo y asiático, sino también porque un ejército más pequeño y ligero podrá afectar su credibilidad en relación con la seguridad europea y erosionar su

---

<sup>95</sup> Guillem Colom-Piella, «El ocaso de la defensa británica durante la Guerra Fría», *Ayer* 93 (2014): 215-38.

posición como interlocutor europeo con la Alianza Atlántica. Aunque numerosas voces habían alertado de esta posibilidad, la guerra de Ucrania ha puesto de manifiesto esta realidad al revelar la enorme atrición que sufren los ejércitos convencionales en enfrentamientos simétricos y los ingentes requerimientos logísticos y materiales para mantenerlos en combate. Todavía es pronto para extraer lecciones militares de este conflicto, pero parece evidente que Londres —como todos los países del continente europeo— deberá revisar su política de defensa y aumentar el volumen y entidad de sus fuerzas terrestres, incrementar sus arsenales militares o reforzar su presencia en el frente oriental aliado para potenciar la disuasión<sup>96</sup>. Para ello, varias voces del partido laborista abogan por incrementar el gasto militar hasta el 3% del PIB<sup>97</sup>. Aunque el gobierno conservador parece haber descartado repuntes del gasto, si se ha alzado —en línea con su tradicional posición respecto a Moscú— como uno de los principales apoyos de Ucrania y aliados de los países del Este de Europa para reforzar, precisamente, esta posición como el principal interlocutor europeo de la OTAN y garante de la seguridad de los países este-europeos.

Queda por ver cómo progresarán los debates sobre asuntos de defensa europea entre Londres y Bruselas y las relaciones bilaterales con París y Berlín tras los sucesos del 24 de febrero de 2022. Y es que la invasión rusa de Ucrania a este orden liberal más aspiracional que real, terminó con un sistema de seguridad europeo herido de muerte tras la desaparición de las últimas medidas de confianza mutua —como los tratados INF, FACE o Cielos Abiertos— existentes y significó el retorno a la geopolítica del poder. Parece que la guerra ha servido para que la UE despierte de su largo letargo estratégico y empiece a tomarse en serio la defensa. Queda por ver si Bruselas logrará su ansiada «autonomía estratégica», si los 27 serán más coherentes a la hora de obtener nuevas capacidades militares y cuál será el futuro de la defensa del continente: si continuará fundamentándose en la OTAN y en el paraguas militar estadounidense o la UE empezará a tener un papel más activo en ella. Lo que parece evidente es que el nuevo escenario que se abre tras la guerra condicionará la triangulación británica con la seguridad europea y aliada tras el Brexit.

---

<sup>96</sup> John Rathbone, Laura Hughes y Sylvia Pfeifer, «Does the UK need to change its defence strategy after the Ukraine war?», *Financial Times*, 29 de marzo de 2022, acceso el 27 de mayo de 2022 <https://www.ft.com/content/413f6ce6-c66c-4916-bb5c-c59f1f7bb81c>

<sup>97</sup> Dan Sabbagh, «Labour calls for increase in defence spending in response to Ukraine war», *The Guardian*, 30 de marzo de 2022, acceso el 27 de mayo de 2022 <https://www.theguardian.com/uk-news/2022/mar/30/labour-calls-for-increase-defence-spending-response-to-ukraine-war>. En 2020, el presupuesto de defensa era del 2'29% del PIB (OTAN, *Defence...*, 3).

## Sobre los autores

**Guillem Colom-Piella** es licenciado en Sociología y en Ciencias Políticas, y Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona, y Doctor en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED). Es profesor titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide, investigador asociado de la Universidad Autónoma de Chile y miembro de número de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares. Antes de incorporarse a la universidad, trabajó en la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas del Estado Mayor de la Defensa, apoyando los procesos de transformación militar, planeamiento de la defensa y generación de capacidades militares. Desde entonces, continúa participando como *subject matter expert* en proyectos europeos, aliados o multinacionales. Sus líneas de investigación versan sobre los estudios estratégicos, en particular políticas de defensa y procesos de innovación militar. Es autor de numerosos trabajos científicos, de divulgación y profesionales en materia de defensa y asuntos militares. Ha recibido el Tercer Premio de la Revista Ejército (2005), el Primer Premio de la Revista Ejército (2015 y 2019) y el Primer Premio en divulgación de la Revista Aeronáutica y Astronáutica (2016).

**Beatriz Cózar Murillo** es graduada en Derecho por la Universidad de Sevilla. Máster en Estudios Europeos por la Universidad de Salamanca. Candidata doctoral en Ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla) y en Political Sciences en la Universidad de Gante (Bélgica). Profesora Sustituta Interina de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Cádiz, en la que ha impartido docencia en inglés y español durante el periodo 2020-2022. Autora de diversas publicaciones en el campo de los Estudios Estratégicos y, en particular, sobre la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

## About the authors

**Guillem Colom-Piella** holds BA degrees in Sociology and Political Science, and a MA degree in International Relations from the Autonomous University of Barcelona, and a PhD in International Security from the General Gutiérrez Mellado University Institute (UNED). He is a professor of Political Science at the Pablo de Olavide University, an associate researcher at the Autonomous University of Chile and a full member of the Academy of Military Sciences and Arts. Before joining the university, he worked in the Armed Forces Transformation Unit of Spanish Defence Staff, supporting the processes of military transformation, defence planning and

capability development. He still participates as a subject matter expert in EU, NATO and multinational defence and military projects. His lines of research focus on Strategic Studies, in particular defence policies and military innovation processes. He is the author of numerous academic and professional works in defence and military affairs. He has received the 3<sup>rd</sup> Army Prize (2005), the 1<sup>st</sup> Army Prize (2015 and 2019) and the 1<sup>st</sup> Prize of the Aeronautics and Astronautics Magazine (2016).

**Beatriz Cózar Murillo** holds a bachelor's degree in Law from the University of Seville. Master in European Studies from the University of Salamanca. PhD candidate in Legal and Political Sciences at Pablo de Olavide University (Seville) and in Political Sciences at the University of Gent (Belgium). Assistant lecturer of Public International Law and International Relations at the University of Cadiz, in which she has taught in English and Spanish during the period 2020-2022. Author of several publications in the field of Strategic Studies and, in particular, on the Common Foreign and Security Policy of the European Union.