

“Debes saber que, si tenemos que elegir entre Europa y los mares abiertos, siempre elegiremos los mares abiertos”.
(Winston Churchill a Charles de Gaulle, 1944)

Cuarenta y tres años ha durado el difícil matrimonio entre el Reino Unido (RU) y la Unión Europea (UE)¹. Desde que formalizó su ingreso en la Comunidad Económica Europea en 1973, Gran Bretaña ha sido un socio difícil de satisfacer, a disgusto en el seno de una organización que comenzó siendo de naturaleza económica, pero que se convirtió en un proyecto supranacional de unificación política cuyos contornos se veían desde las Islas Británicas siempre con recelo.

Si la sola idea británica de abandonar el proyecto común para emprender un camino por separado fuera de la Unión Europea ya fue interpretada en el seno de la organización como un gesto de indiferencia, incluso de desprecio, hacia los logros alcanzados por sus miembros en décadas de esfuerzo tenaz, el largo y tortuoso proceso de desconexión culminado el 1 de enero de 2021 y comúnmente conocido como *Brexit* ha dejado entre los europeos un poso de amargura, y poco apetito por encontrar vías de cooperación con un estado cuyos traspies contemplan con un tanto de cinismo.

Sin embargo, por mucho que algunos en la Unión Europea suspiren con alivio por la marcha de un miembro incómodo, lo cierto es que el *Brexit* ha sido un duro golpe para el proyecto europeo, que pierde al que era su segundo socio más importante en términos de PIB, así como a una de las más importantes potencias diplomáticas y militares de la UE.

No menos importante era el valor intangible que, para la Unión Europea suponía la visión británica del mundo, de la economía global, y de las relaciones internacionales, y que hizo del Reino Unido una fuerza impulsora de la liberalización de los mercados dentro de la UE, y un saludable contrapeso a los instintos burocráticos de otros estados de la Unión, que tanto rechazo provocaban allende Calais. Puesto todo en contexto, puede concluirse que, en su conjunto, el balance del *Brexit* no es tan positivo para la Unión como puede pensarse.

Este artículo analiza las consecuencias del *Brexit* desde el punto de vista de la política exterior y de seguridad, sosteniendo que, tanto la Unión Europea como Gran Bretaña han perdido con el divorcio. Argumenta que la decisión británica de suscribir acuerdos bilaterales de seguridad con estados de la UE entraña algunos riesgos para la Unión, y aboga por la consecución de un acuerdo estructural amplio que dote de previsibilidad a la relación y evite las trampas que encierra la bilateralidad.

En tanto se alcanza ese final deseado, España puede utilizar la oportunidad que se le ofrece para mejorar sus relaciones bilaterales con el Reino Unido, en el entendimiento de que ello puede reportarle algunos beneficios como el refuerzo de su seguridad, el realce de su perfil como uno de los estados “grandes” en el seno de la UE, o la mejora a largo plazo de su posición en el contencioso de Gibraltar.

El trabajo analiza el estado actual de la relación bilateral hispano-británica en el campo de la seguridad y la defensa y propone una serie de acciones concretas que podrían mejorarlas, haciéndolas más fuertes y significativas, estudiando la posibilidad de que España se convierta eventualmente en un socio preferente del Reino Unido y en un miembro leal de la Unión Europea que tienda, a ambos lados del Canal, puentes que

1 El nombre oficial del Reino Unido (RU) es Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Gran Bretaña es el nombre de la isla que contiene la mayor parte del territorio del RU –Inglaterra, Gales, y Escocia–. Británicos son propiamente, por tanto, los habitantes de esta isla. Buscando una simplificación que haga más comprensible el texto, nos referiremos aquí al país como el Reino Unido, RU o, en ocasiones, como Gran Bretaña, siempre que no haya lugar a confusión. Utilizaremos el término “británicos” para referirnos a su población, con independencia de su lugar de habitación. Cuando nos refiramos históricamente al territorio del RU antes de su constitución, usualmente hablaremos de “Inglaterra”, como centro alrededor del cual se forjó el Reino Unido que hoy conocemos.

pudieran acercar a las dos partes a un acuerdo sólido y aceptable que reforzase la seguridad del conjunto sin menoscabar el rol determinante de la OTAN.

Como punto de partida y presupuesto de todo lo anterior, está la idea de que, a pesar de la retórica que despliega en favor de su recién recuperada libertad de acción, la realidad geopolítica de Gran Bretaña hace que en su interés esté el lograr las máximas cotas de cooperación en política exterior y de seguridad –descartada la integración– con la Unión Europea. A exponer esta idea se dedica la sección siguiente.

1. El Reino Unido y su visión geopolítica

Una conocida historia apócrifa cuenta que, en 1940, un periódico londinense recogió la noticia –por otra parte, nada infrecuente– de que una densa niebla había cubierto la víspera el Canal de la Mancha, con el titular “*Fog in the Channel; Continent Cut Off*”². Sea o no cierta, la anécdota captura magistralmente la visión geopolítica que el Reino Unido ha cultivado a lo largo de su Historia, en especial desde que la Revolución Industrial le ayudó a forjar un imperio de alcance global en el siglo XIX que alcanzó hasta las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial.

Geográficamente en Europa, las Islas Británicas están separadas de la masa continental euroasiática por el estrecho brazo de mar del Canal de la Mancha, abierto tan sólo hace 10.000 años –el final de la Edad del Hielo– y que, en su zona más estrecha, apenas alcanza los treinta y cuatro kilómetros de anchura. Esta condición insular confiere a Gran Bretaña un carácter dual; europea por razón de proximidad geográfica, cultura, religión, valores, y relaciones, pero, a la vez, algo distinto a Europa en virtud del aislamiento que le proporciona el foso del Canal. Utilizando una frase de Halford Mackinder, “*Britain is part of Europe, but not in it*”³.

Desde el burladero de Dover, los británicos, al menos desde el final de las invasiones normandas –últimas que nadie haya logrado sobre las Islas Británicas–, han observado históricamente las luchas de poder en la Europa continental con interés, velando porque ninguna de sus potencias llegara a ser tan fuerte como para dominar la masa territorial euroasiática y ponerse en condiciones de dominarla o de amenazar desde sus costas la base del poder británico –el comercio marítimo–, que convertía el control de las rutas marítimas transoceánicas en un interés vital para Gran Bretaña.

La posibilidad de que ese temor se haga realidad algún día ha compelido al Reino Unido a jugar un papel de contrapeso –Mearsheimer lo denomina *offshore balancer*– en el sistema continental, implicándose en los asuntos europeos del lado más débil cada vez que alguna potencia –sea esta España, Francia, Alemania, o Rusia– ha amenazado con imponer su hegemonía sobre Europa, pero manteniendo una prudente e indiferente distancia de los asuntos europeos cuando no era este el caso⁴.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética se convirtió en la potencia que encarnaba los temores británicos. Desvestida de su estatus imperial, reemplazada por la pujanza de unos Estados Unidos que se convirtieron, *de facto*, en una potencia europea, Gran Bretaña decidió mancomunar su seguridad con la de Norteamérica y Europa a través de la OTAN para equilibrar el peso del gigante euroasiático. Mientras, Europa Occidental, cubierta por el paraguas de seguridad norteamericano, superaba su tradicional sistema de equilibrio de poder para avanzar en el camino de la cooperación y la integración.

Temiendo quedar en desventaja si no lo hacía, el RU decidió, aunque tardíamente, sumarse al club europeo para poder participar de su vasto y próspero mercado. Cuando dicho proyecto superó el marco de lo estrictamente económico para conformar un arreglo de unión política a largo plazo que se denominó Unión Europea, Gran Bretaña optó por permanecer en él, pero actuó a menudo como un freno interno a las aspiraciones de aquellos miembros que postulaban una integración completa.

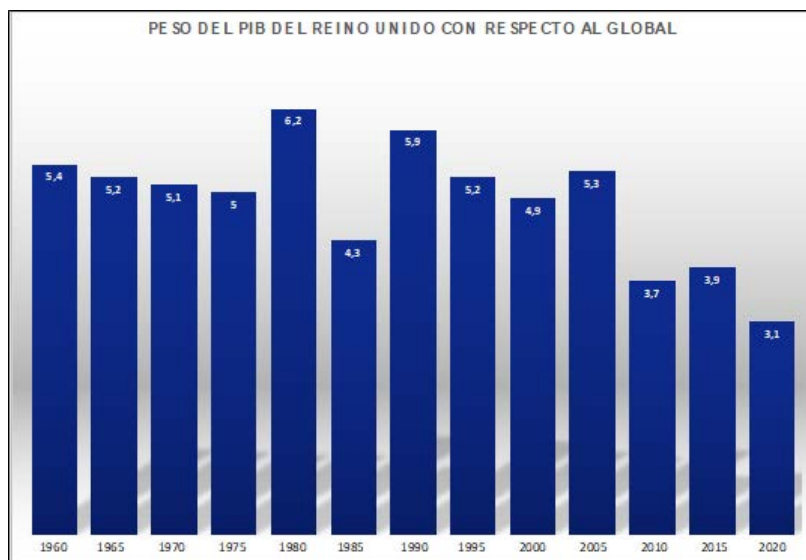
2 “Niebla en el Canal: el continente, aislado”. Traducción del autor.

3 “Gran Bretaña es parte de Europa, pero no está en Europa”. Traducción del autor. Halford John Mackinder (1861-1947) fue un célebre geógrafo británico, considerado como uno de los padres de la geopolítica moderna. Formuló la teoría del *Heartland* para explicar las relaciones políticas históricas entre el poder naval encarnado por Gran Bretaña, y el poder terrestre, cuyo epítome eran Rusia y Alemania.

4 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, (New York, NY: W. W. Norton, 2014), p. 237.

Cuando, tras la crisis financiera de 2008, y con la Unión Europea herida por tensiones internas y enfrentada a una crisis de su proyecto de integración, el RU decidió activar el mecanismo del Artículo 50 del Tratado de Lisboa, el país puso fin a una integración en los asuntos europeos que podría considerarse como una anomalía histórica. El 1 de enero de 2021, finalizado el período de transición acordado entre las partes en el Acuerdo de Retirada, Gran Bretaña recuperaba, para bien o para mal, su plena soberanía y, con ella, su libertad de maniobra en la arena internacional.

Tabla 1. PIB de Gran Bretaña como porcentaje del PIB global



Fuente: Elaboración propia con datos de MACROTRENDS (www.macrotrends.net)

La visión de Londres de una Gran Bretaña integrada en la Unión Europea fue sustituida con el *Brexit* por otra que propone a la nación como un faro de soberanía democrática, y como una de las naciones más influyentes del mundo⁵; una *Global Britain* con intereses globales y voz propia para promoverlos sin estar sujeta a las limitaciones que le imponga la UE.

Esa ambición, sin embargo, entra en conflicto con la realidad de un RU con un peso relativo en la escena global cada vez menor. Aún reconociendo su importancia, y los importantes resortes con que cuenta, la realidad es que Gran Bretaña representa cada vez una porción más reducida del poder mundial. Por ejemplo, el peso de su Producto Interior Bruto, que en 1960 representaba el 5,4% del global, ha ido disminuyendo progresivamente con el paso del tiempo hasta situarse en un poco más del 3% (Tabla 1).

En paralelo, el peso militar del Reino Unido también ha disminuido a lo largo de la última década. Aunque el dato no diga toda la verdad sobre el poder militar, es importante considerar que, de los aproximadamente 204.000 hombres con que las fuerzas armadas británicas contaban en 2000, se ha pasado a unos 145.000⁶, mientras que el presupuesto de Defensa ha pasado, de los 66.000 millones de dólares en 2007, a los casi 49.000 en 2019⁷.

En términos prácticos, este decremento, que no puede sino verse como una pérdida del poder relativo del Reino Unido, se traduce en una disminución de la capacidad del país para influir por sí solo en la escena

5 HM Government, *Global Britain in a competitive age. The integrated review of security, defence, development, and foreign policy*, (London: APS Group, March 2021), 6.

6 Amelia Hadfield and Nicholas Wright, *Fog in Channel? The impact of Brexit on EU and UK foreign affairs*, Brief 13, (Paris: EU Institute for Security Studies, June 2021), p. 3.

7 Datos del Banco Mundial en Macrotrends, <https://www.macrotrends.net/countries/GBR/united-kingdom/military-spending-defense-budget> (accedido el 14 de diciembre de 2021). El descenso se intenta corregir actualmente con un incremento de casi 22.000 millones de dólares a lo largo de los próximos cuatro años, en lo que constituye la mayor inversión en Defensa de los últimos años. Sasha Abramsky, "The UK Is Embarking on Largest Military Spending Hike Since the Cold War", *Truthout*, August 7, 2021, <https://truthout.org/articles/the-uk-is-embarking-on-largest-military-spending-hike-since-the-cold-war/> (accedido el 14 de diciembre de 2021).