



## *Differentiated integration: an opportunity to boost European defence policy after brexit*

### *Abstract:*

*This paper deals with the use of the differentiated integration (DI) model as a mechanism for enhancing the European defence policy, based on the decision taken by the United Kingdom to leave the EU. The defence policy of the European Union (EU) is included within the Common Security and Defence Policy; however, the investigation will focus specifically on the field of defence.*

*Through the bibliographic review method, this paper shows how Brexit triggered the use of DI as the main instrument to reinforce cooperation between the EU-27 in defence matters. This analysis reflects the EU's determination to use the ID in defence and shows the positive effect of the spill-over theory, which will contribute to further European integration.*

### *Keywords:*

*Differentiated integration, European Union, brexit, Common Security and Defense Policy, positive spillover.*

### **Cómo citar este documento:**

GAVRILA, Anda. *La integración diferenciada: una oportunidad para impulsar la política de defensa europea tras el brexit*. Documento de Opinión IEEE 136/2021.  
[https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2021/DIEEEO136\\_2021\\_ANDGAV\\_Integracion.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO136_2021_ANDGAV_Integracion.pdf) y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

## Introducción

Paradójicamente, desde el referéndum *brexit* de 2016, y a pesar de lo que muchos euroescépticos pensaban, la Unión Europea (UE) ha ido profundizando la integración en un dominio clave para su futuro como potencia global: la defensa.

Asimismo, la salida de Reino Unido ha abierto un nuevo capítulo en la historia de la integración europea y su análisis: el impulso a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) a través de un mecanismo conocido y utilizado ya por la UE: la integración diferenciada (ID).

La UE perdió como socio a una de las grandes potencias económicas, militares y nucleares, lo que, indudablemente, debilita su posición global, pero es capaz de retirar por fin el veto británico y conseguir más coordinación y cooperación en un ámbito determinante para su posición estratégica y militar. Asimismo, a través de la ID, el avance hacia una Unión Europea de la Defensa y la autonomía estratégica, parecen hoy en día cada vez más posibles.

Consiguientemente, se utilizarán tres variables para determinar la materialización de la ID en la política de defensa europea post-brexit:

- La creación de la Cooperación Estructurada Permanente.
- El cambio producido en el discurso y comportamiento de los líderes europeos.
- La creación de nuevas coaliciones en materia de defensa.

## ¿Qué supone la integración diferenciada?

La ID es un concepto polisémico y complejo, que a lo largo del tiempo ha causado varios debates en cuanto a su significado y práctica, aun cuando el Tratado de la UE (TUE) prevé su utilización en el marco de los artículos 20 y 46.

En pocas palabras, la ID representa un instrumento de la UE para adoptar políticas comunes allí donde existen intereses comunes, y sin ningún tipo de coacción para que los Estados miembros (que no tienen la suficiente capacidad en dicho momento) puedan sumarse más tarde. El hecho de que los Estados puedan progresar según ritmos diferentes con respecto al proceso de integración ha creado reticencias acerca de esta

práctica, ya que los miembros relativamente nuevos de la UE han percibido la ID como una vía hacia la creación de «Estados miembros de primera y de segunda categoría»<sup>1</sup>.

No obstante, el TUE regula firmemente la finalidad de la ID, que se reduce a potenciar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar el proceso de integración europea, además de que su utilización debe ser moderada, para promover asimismo la inclusión y no la exclusión de los Estados. Consiguientemente, la utilización de la ID resulta clave en el ámbito de la defensa, ya que propicia la cooperación reforzada en el marco de la PCSD y la construcción de una verdadera Unión Europea de la Defensa.

A lo largo del tiempo, la ID se ha ido desarrollando a partir de la heterogeneidad de características económicas, sociales e históricas que define a los países europeos. En este sentido, Schimmelfennig<sup>2</sup> encontró evidencia de que el neofuncionalismo consigue explicar el asentamiento de la ID en la UE, ya que el resultado de la ID ha sido el de acomodar dicha heterogeneidad de intereses y recursos de los Estados. Por lo tanto, la ID produce un efecto de derrame positivo (*spill-over*) mediante el cual, la cooperación en un grupo de Estados creará fuertes incentivos para la integración de otros Estados *a posteriori*.

Asimismo, la arquitectura institucional europea se ha ido diseñando a través de una integración «multivelocidad», siendo la ID el instrumento idóneo para obtener una UE cuyas políticas se vayan uniformizando en el futuro.

El *brexit* juega un papel decisivo en este sentido, ya que ha creado suficientes presiones para que los países que no hayan querido integrarse en el pasado, reconsideren sus intenciones de exclusión voluntaria<sup>3</sup> de la PCSD<sup>4</sup>. El mejor sustento empírico de la ID lo representa el establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés).

---

<sup>1</sup> DURAND, P. *Informe sobre la integración diferenciada*. Parlamento Europeo, 2018. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0402\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0402_ES.html)

<sup>2</sup> SCHIMMELFENNIG, F. & WINZEN, T. *Differentiated EU Integration: Maps and Modes*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. (24), 2020, pp. 1-24. Disponible en: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/66880>

<sup>3</sup> Esta es la cláusula que permite a los Estados miembros eludir (por motivos de política nacional, en general) la toma de una decisión/ley por parte de la UE, lo que significa que pueden no participar en ciertas áreas políticas.

<sup>4</sup> BÁRCENAS, L.A. *El Brexit y las relaciones OTAN-UE. En El Brexit y sus implicaciones en la seguridad y defensa europea*. IEEE. Febrero de 2019. pp. 27-49. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_trabajo/2019/DIEEET02-2019Brexit.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEEET02-2019Brexit.pdf)

## La Cooperación Estructurada Permanente

La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés) representa el mecanismo más flexible de la integración diferenciada que los Tratados europeos han creado, y su principal objetivo es promover la diferenciación positiva y una mayor convergencia en el sector de la defensa europea.

Aunque la posibilidad de crear la PESCO estaba ya prevista en el TUE (arts. 42.6 y 46), esta iniciativa no había sido puesta en marcha hasta que Alemania, España, Francia e Italia decidieron lanzarla en septiembre de 2017 <sup>5</sup>.

Para entender mejor el funcionamiento de la PESCO, cabe destacar que actualmente la PCSD está viviendo una transición hacia un modelo de diferenciación flexible. Según Morillas<sup>6</sup>, esto supone la cohabitación de varios grados de membresía, lo que, a largo plazo, se traducirá en una integración más profunda y, sobre todo, a más institucionalización de las políticas de defensa.

Este modelo supone en consecuencia una flexibilidad innovadora, que ha permitido la creación de varios círculos de integración: tanto que los círculos interiores están conformados por Estados que se comprometen a más integración, en los círculos exteriores se encuentran los que desean un menor grado de cooperación. Asimismo, la PESCO posee un *modus operandi* que es suficientemente flexible para poder lidiar con la diversidad de los intereses de los Estados, y suficientemente resistente para generar ganancias colectivas tangibles en el dominio de la defensa, ya que contribuye a reforzar la cooperación en el círculo interior, a la vez que permite a los Estados del círculo exterior ajustarse a los valores del primero para poder, en un momento determinado, formar parte de él.

No hay mejor plasmación de este último punto que la misma configuración de la PESCO. Por un lado, destaca el círculo interior, conformado por los *big four* (Francia, Italia, Alemania y España, presentes en casi todos los proyectos), y, por el otro, el círculo exterior: Grecia, Rumanía o Polonia, entre otros.

<sup>5</sup> Actualmente, la PESCO está formada por 25 Estados de la UE ya que Dinamarca y Malta utilizaron la cláusula de exclusión voluntaria de la PCSD para no participar.

<sup>6</sup> MORILLAS, P. *Formas para una Unión: del “ever closer union” a la diferenciación flexible después del Brexit*. CIDOB - Barcelona Centre for International Affairs (166), enero de 2017, pp. 1-6. Disponible en: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/notes\\_internacionals/n1\\_166/formas\\_para\\_una\\_union\\_del\\_ever\\_closer\\_union\\_a\\_la\\_diferenciacion\\_flexible\\_despues\\_del\\_brexit](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_166/formas_para_una_union_del_ever_closer_union_a_la_diferenciacion_flexible_despues_del_brexit)

Por otra parte, la PESCO se formula como la expresión más firme de la cooperación reforzada. Asimismo, nos encontramos frente a una característica de la PESCO de gran relevancia: la integración positiva en defensa. Prueba de esto, es su misma *raison d'être*: veinticinco países que se han puesto de acuerdo para gastar más y de manera inteligente en el equipo, el entrenamiento y las capacidades de defensa, para formar una «unión más estrecha» y capacitada para realizar operaciones en el nivel más alto del espectro militar.

Aun con la creación de la PESCO como un instrumento ambicioso, vinculante e inclusivo<sup>7</sup>, los compromisos conjuntos asumidos en 2017<sup>8</sup> no han recibido la atención suficiente, ya que no todos los Estados se han involucrado de la misma manera.

A pesar de los ya 46 proyectos que se han aprobado, ninguno de ellos ha conseguido abordar las deficiencias prioritarias de la PESCO: no ha habido ni una distinción entre los proyectos estratégicamente relevantes y los otros, ni una obligación de que un Estado participe en al menos un proyecto, lo que ha producido una falta de coordinación y una participación de los Estados poco eficiente e inestable. Con cada ronda, la participación se ha convertido en más exclusiva: si en la primera había una media de 7 Estados por proyecto, esto se redujo a 4 en la segunda y solamente a 3 en la tercera<sup>9</sup>.

Consiguientemente, la PESCO necesita ser abordada desde un enfoque más nítido, y los Estados deben centrar su atención en implementar los proyectos necesarios para alcanzar la integración de la política de defensa europea, y no una mera cooperación militar.

El año pasado el Consejo de la UE aprobó los resultados de la primera Revisión Estratégica de la PESCO<sup>10</sup>, que insta a los Estados a cumplir con sus compromisos para superar las deficiencias identificadas en el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP, por sus siglas en inglés) y la Revisión Anual Coordinada de Defensa (CARD, por sus siglas

---

<sup>7</sup> CÓZAR MURILLO, B. *El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea*. IEEE, 2018. Disponible en: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEEO32-2018\\_Coop-Estrcut-Perman\\_UE\\_SegyDef\\_BeatrizCozar.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO32-2018_Coop-Estrcut-Perman_UE_SegyDef_BeatrizCozar.pdf)

<sup>8</sup> Más información en: <https://pesco.europa.eu/binding-commitments/>

<sup>9</sup> BLOCKMANS, S & CROSSON, D. *Differentiated integration within PESCO – clusters and convergence in EU defence*. Diciembre de 2019. Disponible en: [https://www.ceps.eu/wpcontent/uploads/2019/12/RR2019\\_04\\_Differentiated-integration-within-PESCO.pdf](https://www.ceps.eu/wpcontent/uploads/2019/12/RR2019_04_Differentiated-integration-within-PESCO.pdf)

<sup>10</sup> *Council Conclusions on the PESCO Strategic Review 2020*, Council of the European Union. (2020). Disponible en: <https://pesco.europa.eu/wp-content/uploads/2020/12/2020-11-20-Council-Conclusions-on-PESCO-Strategic-Review-2020.pdf>

en inglés): la alta fragmentación y falta de coherencia de las actividades militares conjuntas, sobre todo en el dominio terrestre.

En este sentido, Francia y Alemania, en colaboración con la Comisión Europea y el Alto Representante tendrán un papel esencial para reunir a los Estados más dispuestos a integrar sus esfuerzos en defensa, contribuir a grandes proyectos y darle a Europa el sitio que le corresponde en un sistema internacional cada vez más multipolar.

### **El discurso y el comportamiento político de los líderes europeos**

Si bien la PESCO representa la concreción más importante de la ID en el área de la defensa, su implementación no hubiese sido posible sin el impulso que se le ha dado desde la Comisión Europea.

Fue bajo la presidencia de Jean Claude Juncker (2014-2019), cuando, por primera vez en 2017 se reconoció de forma explícita que la ID es una opción viable para el desarrollo del futuro europeo: «En un escenario en el que la UE-27 avanza como hoy, pero en el que algunos Estados miembros quieren hacer más en común, surgiendo una o varias «coaliciones de los dispuestos» [...]. El estatus de otros Estados se mantiene, pudiendo unirse más tarde si cooperan más»<sup>11</sup>.

La dimensión de poder blando de la UE (la cooperación al desarrollo, la diplomacia, la prevención de conflictos) era insuficiente para lidiar con las nuevas amenazas e inestabilidades, que afectaban además al correcto funcionamiento de la PCSD. Por lo tanto, se necesitaba un nuevo complemento: combinar poder blando y poder duro, a través de nuevos instrumentos «duros» de seguridad y defensa.

Asimismo, el *brexit*, el cambio en la dirección de la política exterior de EE. UU. con la llegada de Donald Trump, junto a las deficiencias de la OTAN, han hecho que la UE se encaminara hacia nuevas metas. Por un lado, dar más espacio en el proyecto de integración europea a la seguridad y defensa, y, por otro, consolidar una «autonomía estratégica»<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Disponible en: [https://ec.europa.eu/spain/news/future-of-europe\\_es](https://ec.europa.eu/spain/news/future-of-europe_es)

<sup>12</sup> LABOIRE, M. *El momento de la defensa europea*. IEEE. 2017. Disponible en: <https://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/09/DIEEO92-2017.html>

Si hasta ese entonces se abogaba por la utilización de la ID como mecanismo de emergencia, en un contexto post-brexit su uso queda previsto como un gran avance de cooperación en defensa.

Las intenciones de propulsar la PCSD y la Unión Europea de la Defensa han sido a veces miradas con recelo, dado que, en aquel momento, se pensaba que las directrices de Juncker no iban a concretarse después del agotamiento de su legislatura. Este es el caso de los cinco Estados neutrales de la UE (Austria, Chipre, Irlanda, Malta y Suecia), que han sido siempre reticentes al compromiso militar y el uso de la fuerza, por lo que han presionado a la UE a utilizar los medios legales de que dispone y no extender más su techo competencial en materia de defensa. Además, algunos países (sobre todo Estados de Europa Central y Oriental), le dan un papel secundario a la UE, ya que consideran que la defensa colectiva es responsabilidad de la OTAN, y no de la UE<sup>13</sup>.

No obstante, la llegada de von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea hizo que el impulso a la PCSD no se debilitara, sobre todo por sus grandes ambiciones en materia de defensa, como resultado de haber sido la ministra de Defensa de Alemania durante 6 años.

Bajo von der Leyen se está fortaleciendo la aspiración de la autonomía estratégica, que convertiría a la UE en un actor militar sustancial, pero sin socavar o cuestionar la supremacía de la OTAN en cuanto a la seguridad del continente europeo. Una sinergia entre la PCSD y la OTAN supondrían, por lo tanto, un reforzamiento de las relaciones transatlánticas y de la seguridad en la región.

La autonomía estratégica está en sintonía con la ID, al empujar un grupo de Estados a avanzar más que otros en la consolidación del pilar europeo de defensa y seguridad. Fijando la autonomía como objetivo político para obtener una mayor movilización, el grupo de Estados irá extendiéndose. Esto lo sostiene además Borrell, al explicar que la autonomía estratégica sólo puede funcionar sobre la base de una «relación evolutiva» entre socios europeos<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> En los últimos años, países como Polonia, Hungría o República Checa, han seguido una senda de «deseuropeización», disminuyendo su influencia en la EU, además de priorizar a la OTAN, en detrimento de la PCSD.

<sup>14</sup> BORRELL, J. "Por qué es importante la autonomía estratégica europea", *Real Instituto Elcano*, 23 de diciembre de 2020. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/es/zonas\\_es/borrell-por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas_es/borrell-por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea)

Siguiendo la misma idea, en un discurso reciente, Macron propone también seguir la senda de la ID y la cooperación en defensa: «Pero tenemos que ir más lejos. Lo que más le falta a Europa hoy, a esta Europa de la Defensa, es una cultura estratégica común»<sup>15</sup>.

La existencia de culturas estratégicas divergentes en Europa no es ninguna novedad, y representa de hecho uno de los grandes obstáculos para alcanzar la autonomía estratégica, dado que, sin una convergencia real entre los Estados, este objetivo no se puede conseguir.

Por lo tanto, obtener la autonomía estratégica no es una tarea fácil, ya que se conforma como un proceso a largo plazo, que requiere más gasto, más coordinación y más integración en el ámbito de la defensa.

### Las nuevas coaliciones político-militares dentro de la PCSD

En materia de defensa, el tándem dinamizador no ha sido nunca el eje francoalemán, sino el eje francobritánico<sup>16</sup>, ya que Francia y Alemania han encontrado siempre varios obstáculos a la hora de alinear sus estrategias militares.

No obstante, el *brexit* ha engrandecido la centralidad y el protagonismo francoalemán, lo que, sin duda, representa una oportunidad inédita para el impulso del proyecto europeo, que no en pocas ocasiones ha sido obstaculizado por el Reino Unido<sup>17</sup>.

Si hasta 2016, la preferencia de Alemania por proyectos logísticos e infraestructuras securitarias chocaba con la preferencia de Francia por misiones ejecutivas robustas, además del distinto marco político decisor (fuerte parlamentarización alemana vs. el amplio margen de maniobra de la presidencia francesa), el *brexit* ha cambiado las dos posiciones antagónicas.

---

<sup>15</sup> MACRON, E. *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, 26 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>

<sup>16</sup> Recordemos, por instancia: la Cumbre de Saint Malo de 1998 que da el inicio a la Política Europea de Defensa; los acuerdos de Lancaster House que refuerzan la cooperación nuclear de ambos países; o la operación militar en Libia de 2011.

<sup>17</sup> PONTIJAS, J. *Implicaciones del Brexit en los campos de la defensa y la seguridad*. IEEE. 2018. Disponible en: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEEO22-2018\\_Implicacion\\_Brexit\\_SegyDef\\_JLPC.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO22-2018_Implicacion_Brexit_SegyDef_JLPC.pdf)

Francia y Alemania sufragaban en 2016 alrededor del 40 % de los gastos de Defensa de la UE (Reino Unido incluido)<sup>18</sup>, por lo que su colaboración es vital para reforzar las capacidades militares de la Unión y responder ante los desafíos estratégicos, a la vez que movilizar los objetivos colectivos de la UE y la OTAN.

Uno de los actos más importantes ha sido el gesto conjunto, de solidaridad y cohesión, por parte de sus ministros de Exteriores, Jean-Marc Ayrault y Frank-Walter Steinmeier, que en 2016 preactivaron la PESCO, articulando además un núcleo importante de Estados en torno a su lanzamiento<sup>19</sup>.

Sin embargo, las tensiones entre estos dos países no tardaron en aparecer, ya que, si Alemania priorizó el carácter inclusivo de la PESCO, Francia abogó por la «selectividad preferida» y el uso de la PESCO como «grupo de vanguardia»<sup>20</sup>. Esto suscitó mucha inquietud entre la gran parte de líderes europeos, dado que actualmente los dos representan casi el 50 % de las capacidades militares e industriales de la UE<sup>21</sup>, por lo tanto, la PESCO se desplegaba solo si ambos se ponían de acuerdo.

Ante las dudas sobre la sostenibilidad de esta nueva coalición, los dos acordaron realizar concesiones. Mientras que Francia redujo el presupuesto de defensa en 2018 para corregir su déficit crónico, Alemania se comprometió a aumentar su gasto en Defensa<sup>22</sup>, pese a su cultura estratégica no partidaria del uso de la fuerza o expansión presupuestaria.

Aunque siguen existiendo algunas divergencias entre ambos países, lo más destacado del impulso francoalemán lo representa tanto la reactivación de la PCSD, como también

---

<sup>18</sup> Según los últimos datos del Departamento de Asuntos Presupuestarios de la UE, en 2016 Francia aportaba 40 700 millones de euros o el 20,4 % del total de la UE, mientras que Alemania 32 700 millones de euros o el 16,4 %.

<sup>19</sup> Se trata de Italia y España, y con el próximo apoyo de Bélgica, la República Checa, Finlandia y los Países Bajos.

<sup>20</sup> GROENENDIJK, N. Flexibility and Differentiated Integration in European Defence Policy, 2019. En M. Jopp & G. N. Tzogopoulos (eds.) *L'Europe en formation. Revue d'études sur la construction européenne et le fédéralisme*. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/338639962\\_Flexibility\\_and\\_Differentiated\\_Integration\\_in\\_European\\_Defence\\_Policy](https://www.researchgate.net/publication/338639962_Flexibility_and_Differentiated_Integration_in_European_Defence_Policy)

<sup>21</sup> Cálculo basado en el artículo de Chagnaud, M., Mölling, C., Schütz, T. y von Voss, A. (2017, mayo). Arming Europe: the State of the European Defense Technological and Industrial Base, En A.M. Kellner, U. Optenhögel & H.P. Bartel (eds.), *Strategic Autonomy and the Defense of Europa. On the Road to a European Army?* (100-120). Dietz.

<sup>22</sup> Francia redujo su presupuesto en defensa en 900 millones de euros, y no lo incrementó en 1500 millones, tal y como lo tenía previsto en 2017. Por otra parte, Alemania se comprometió a llegar a un gasto de 2 % del PIB para 2024, y desde 2016 no ha dejado de aumentarlo, llegando hoy en día a un 1,57 %.

el haber conseguido atraer hacia el proyecto a una gran parte de los Estados que antes de 2016 no tenían voluntad alguna de unirse.

Asimismo, el eje francoalemán y el impulso a la PCSD han tenido un efecto de derrame positivo sobre los otros miembros, por lo que, en la práctica, se han reforzado las ya existentes coaliciones institucionales de la Figura 1, y también han surgido otras bastante interesantes.

Tipo de cooperación	Estados miembros
Tratados Lancaster House	Francia y Reino Unido (no-PESCO miembro)
Tratado de Élysée y Aachen	Francia y Alemania
Cooperación Nórdica de Defensa (NORDEFECO)	Suecia, Finlandia y no- PESCO miembros: Dinamarca, Noruega e Islandia
Visegrád 4	Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia
Cooperación de Defensa de Benelux (Declaración de cooperación en defensa de 2012)	Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo
Cooperación de Defensa Báltica	Estonia, Lituania y Letonia
Cooperación de Defensa de Europa Central	Austria, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Croacia y Polonia (observador)

Figura 1. Coaliciones institucionales en la Unión Europea. Fuente. Elaboración propia.

En el marco de la NORDEFECO, Finlandia y Suecia tienen diferentes visiones en cuanto a sus socios. Tanto en la PESCO, como en la Iniciativa de Intervención Europea (EI2), Finlandia ha preferido cooperar con el eje alemán-holandés-polaco, mientras que Suecia ha elegido a Francia y a España como socios.

Por otra parte, Holanda<sup>23</sup> se ha mantenido fuerte en los últimos años dentro de la coalición Benelux, aunque también se ha observado una mayor cooperación en defensa con el ejército alemán. Holanda sigue la misma senda de refuerzo de la cooperación en defensa que los *big four*, sin embargo, su sensible relación con Polonia y otros Estados del centro y este de Europa, más las incongruencias entre Francia y Alemania, pueden poner en peligro las preferencias de los holandeses de seguir cerca del círculo interior.

<sup>23</sup> "Forming coalitions in the EU after Brexit. Alliances for a European Union that modernises and protects", *Advisory Council on International Affairs*, 108, 2018, pp. 34-40.

En cuanto a Visegrado, destaca sobre todo Polonia, que a partir de la Cumbre de Varsovia de 2016 ha empezado a mostrar más interés hacia Finlandia y Suecia<sup>24</sup>. Una de las razones principales de esta nueva orientación tiene que ver con el refuerzo del apoyo de la OTAN para contrarrestar la influencia de Rusia en la región. Además, los ideales de Visegrado coinciden con los de los países escandinavos en lo que tiene que ser la preferencia por un partenariado más fuerte con la OTAN, siendo Suecia y Finlandia socios cruciales de la alianza militar. La presencia de la OTAN en el Báltico es esencial para los países de la región, y la recién visita del secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg para hacer visible la puesta en marcha de SWENEX-21, el ejercicio militar sueco-finlandés más grande de la historia, enmarcó una cooperación más profunda entre la OTAN y Finlandia y Suecia<sup>25</sup>.

En este sentido, se plantea la cuestión de si estos inesperados grupos de cooperación han nacido como consecuencia de las sintonías naturales de las culturas estratégicas de los Estados y de la posible integración de los valores e intereses de cada uno. El estudio de Pannier y Schmitt<sup>26</sup> muestra que no existe evidencia empírica de que la cooperación institucionalizada conduzca a una convergencia de las políticas de defensa, por lo que esto supone un gran reto para la futura configuración de la PCSD.

A este desafío se le añade el uso continuo y en muchas ocasiones injustificado del derecho de veto por parte de Hungría dentro de la PCSD, además de las actuales divergencias entre Bruselas y Varsovia en cuanto al Estado de derecho de la UE. Sin duda alguna, el obstruccionismo de los dos países está amenazando con destruir los esfuerzos de la UE para diseñar una PCSD concreta y efectiva, por lo que la UE tiene por delante una labor difícil.

## Resultados y conclusiones

La salida británica, indudablemente, representa un punto de inflexión para la futura forma de integración europea. Aun así, el *brexit* ha desencadenado la herramienta para

---

<sup>24</sup> PRADZYNSKI, T. "A New Alliance Between Poland, Sweden, and the United States for Baltic Security?", *GMFUS*, 2019. Disponible en: <https://www.gmfus.org/news/new-alliance-between-poland-sweden-and-united-states-baltic-security>

<sup>25</sup> "Secretary General stresses strength of NATO's partnership with Sweden", *NATO*, 2021. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_188069.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_188069.htm)

<sup>26</sup> PANNIER, A. & O. SCHMITT. "Institutionalised cooperation and policy convergence in European defence: lessons from the relations between France, Germany, and the UK", *Tandfonline*, 2014. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2014.884073>

progresar en la defensa europea, siguiendo el proceso del derrame positivo, y a través de un mecanismo que ha suscitado mucha polémica: la integración diferenciada.

La aprobación de la PESCO, como un novedoso mecanismo de cooperación reforzada, es uno de los raros ejemplos de diferenciación positiva, ya que permite más integración para los Estados que así lo desean, pero sin afectar el actual ritmo. La PESCO implica un cambio de mentalidad, que va desde la planificación de la defensa nacional, al establecimiento de unos objetivos e intereses comunes para seguir avanzando en la PCSD.

En tanto que esta investigación ha aplaudido el impulso que se le ha dado a la defensa europea<sup>27</sup>, esto no debe quedarse solamente en una reacción a corto plazo frente al *brexit* y a un clima internacional de inseguridad, sino extenderse de cara al futuro. La resucitación de la defensa europea debe rentabilizar el pleno potencial del enfoque integral de la UE y de las competencias interconectadas cívico-militares de los Estados, para asegurar el objetivo de una cultura y autonomía estratégica común.

A pesar de que la ID se ha configurado como una herramienta necesaria para propulsar la integración europea en defensa, existen todavía factores que pueden afectar la realidad del progreso europeo en esta materia.

Uno de los puntos más débiles se refiere al hecho de que varios Estados siguen apostando por la Alianza Atlántica como Pilar de defensa y seguridad europea, y se muestran reticentes ante el deseo de la UE de consolidar su propia autonomía estratégica. Además, con la presidencia de Donald Trump y junto al *brexit*, los lazos euroatlánticos están más frágiles que nunca. Aún con la llegada de Joe Biden y su deseo de retomar las relaciones con Europa, la UE no renunciará a los esfuerzos de avanzar en una mayor autonomía estratégica, recortando la dependencia militar de Estados Unidos<sup>28</sup>, pero con el compromiso de mantener una estrecha colaboración con la OTAN. La amistosa reunión entre Biden y Macron del 29 de octubre de 2021 en el marco de la G-20 representa una buena señal para las relaciones euroatlánticas, reforzando el apoyo

---

<sup>27</sup> Sobre todo, porque la mayoría de los académicos, los think-tanks, investigadores y líderes europeos han mostrado una visión positiva hacia la utilización de la ID en la defensa europea post-Brexit.

<sup>28</sup> En la Cumbre Europea de febrero de 2021, el jefe de la diplomacia comunitaria declaró: «Nos habíamos acostumbrado a estar bajo el paraguas de EE. UU., pero Washington tiene razón cuando pide que seamos más autónomos». DE MIGUEL, B. «La UE impulsa sus planes de autonomía militar pese a la sintonía con Washington», *El País*, 2021. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-02-25/la-ue-impulsa-sus-planes-de-autonomia-militar-pese-a-la-sintonia-con-washington.html>

estadounidense a los objetivos militares de la UE<sup>29</sup>, sobre todo después de la reciente disputa diplomática entre los dos y la exclusión de Francia de AUKUS<sup>30</sup>.

Por otra parte, sigue existiendo un importante desajuste en materia estratégica y geopolítica entre los Estados miembros. Por una parte, aunque Alemania y Francia fueran los principales pioneros de la revitalización del proyecto de defensa, sus divergencias se han materializado en el marco de la PESCO. El eje francoalemán es decisivo, ya que, a pesar de sus incongruencias, estos dos países, por sus capacidades económicas y militares, representan la columna vertebral de la defensa europea. Por lo tanto, mientras Alemania finaliza las negociaciones para formar su próximo gobierno y vuelve a funcionar, Francia deberá reforzar sus relaciones con otros Estados de la UE para insistir en la formulación de políticas en seguridad y defensa, consolidando el papel internacional de la UE y su autonomía estratégica, de cara a la próxima presidencia francesa del Consejo de la UE y las elecciones presidenciales de 2022.

Por último, se debe prestar especial atención a la actuación de algunos países de Europa Central y del Este, como Hungría y Polonia, que podrían reemplazar el veto británico en los proyectos de integración europea y socavar el avance hacia una Unión Europea de la Defensa.

Más allá del *brexit*, la falta de la voluntad política de los Estados y sus diversas ópticas geopolíticas no se van a solucionar con tan solo la implementación de la PESCO y sus consiguientes proyectos militares, ni tampoco con los discursos efusivos de los líderes europeos. Consecuentemente, los países europeos deben entender que la integración requiere compromisos y una solidaridad compartida. La formación de coaliciones en defensa debe ser creíble y duradera, para augurar alianzas eficientes para futuros proyectos, y suprimir la regla del «retorno justo»<sup>31</sup>.

Como solución intermedia a estos desafíos, y siguiendo las líneas de Morillas, se propone una nueva receta de la PCSD: combinar la diferenciación con flexibilidad.

Antes veíamos que la PESCO se constituye como uno de los mecanismos más flexibles de ID, por lo que representa una gran oportunidad para la integración, que además

<sup>29</sup> A tener en cuenta la importancia de Francia para la industria militar europea.

<sup>30</sup> AUKUS es una alianza estratégica militar firmada el 15 de septiembre de 2021 por Australia, Reino Unido y Estados Unidos.

<sup>31</sup> Según el retorno justo, cada Estado miembro mide primero en términos de empleo y derivados industriales lo que obtiene en base a la cooperación en defensa, y apenas luego decide si se compromete o no.

producirá el tan deseado efecto del derrame positivo. En otras palabras, al coexistir un esquema de círculos exteriores e interiores, tanto la legitimidad como la rendición de cuentas estarían en el núcleo de la industria de defensa. La ID flexible puede hacer frente a la heterogeneidad de culturas estratégicas, a la vez que ofrecer un alto nivel de institucionalización de la PCSD.

Si hasta ahora, la defensa europea ha sido incapaz de funcionar bajo una lógica de «igual para todos», ya ha llegado el momento de hacer una revisión al intergubernamentalismo paralizante y abogar por un modelo de ID, que en algún momento podrá tener un carácter flexible.

*Anda Gavrilă\**

Politóloga por la Universidad de Granada  
Colaboradora del Ministerio de Asuntos Exteriores  
[@ada\\_gavrila](https://twitter.com/ada_gavrila)