

LAS ENSEÑANZAS DEL BREXIT

ARACELI MANGAS MARTÍN*

Han pasado tantas cosas desde el referéndum del 23 de junio de 2017 que conviene hacer un balance de la novedosa y absorbente experiencia vivida por la Unión Europea y extraer consecuencias.

Desde aquel día, aun siendo indeseable la retirada del Reino Unido, ya entonces afirmé que con el *brexit* se iba un gran Estado, pero que la Unión había nacido y evolucionado con éxito antes de que ingresara el Reino Unido en 1973 y podrá sobrevivir a su retirada¹. No era el fin del proceso de integración; sólo acaba la partida con los británicos y la ciudadanía confiaba en la firmeza de la UE para negociar un divorcio que no le iba a salir gratis o a buen precio al Reino Unido.

De entrada, en un marco de temor, se habló de efecto contagio con otros abandonos. No será necesariamente un caso único en la futura historia de la UE, pero el Reino Unido estaba abonado al reto. No fue una absoluta sorpresa por la relación, siempre, bastante tormentosa entre el Reino Unido y la UE. Recurrió

al segundo referéndum de retirada desde su ingreso con previas concesiones². Había antecedentes.

Hay que reconocer que con la retirada del Reino Unido, la Unión perderá a un buen socio cumplidor. Sí. Lo discute todo, mucho y bien, pero cuando finalmente las normas se aprueban en sus respectivos procedimientos legislativos o no legislativos europeos, las cumple.

El Reino Unido era el menos europeísta de todos los Estados miembros, pero era muy cumplidor. En 2014 el Reino Unido era el noveno mejor en el Informe Anual de la Comisión sobre el respeto al derecho de la UE, mientras que España ocupaba la posición vigésimo sexta de Veintiocho Estados... Entre 2013-2017 el Tribunal de Justicia de la UE estimó que el Reino Unido había violado el Derecho de la UE en seis ocasiones y las desestimó en tres procesos por incumplimiento. En ese mismo período España fue condenada en diecisiete sentencias por incumplimiento, en todos los casos sentenciados, sin que hubiera una sola desestimación en las demandas

contra España presentadas por la Comisión ante el Tribunal de Justicia. Entre 1986-2015, a España se le demandó con 244 recursos por incumplimiento en 30 años; por el contrario, sólo 139 al Reino Unido en 43 años en la UE (1973-2015)... A 31 de diciembre de 2017 España tenía abiertos ciento veinticinco (125) procedimientos de infracción; el Reino Unido setenta (70). En fin, los españoles somos devotos europeístas pero pecadores; los británicos son agnósticos pero legales.

I. LAS CONSECUENCIAS DE DEJAR TODO EL ESPACIO PARA LA PROPAGANDA Y LAS MENTIRAS DE LOS POPULISTAS

La política de inhibición de la UE en la campaña del referéndum dejó el espacio libre a las mentiras de los populistas, nacionalistas y xenófobos británicos. El mayor riesgo que ha originado el *brexit* es político. Es la desestabilización de Europa por la emergencia de los totalitarismos de derecha e izquierda: el nacionalismo, el proteccionismo, la xenofobia³.

El pluralismo del Parlamento Europeo debió ser un marco adecuado para hacer

* Catedrática de Derecho Internacional Público en la Universidad Complutense de Madrid. Académica de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Investigadora del ICEI (UCM)

¹ "Postbrexit: una Europa confusa, entre el desánimo y la incertidumbre", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 54, mayo-agosto (2016), p. 435 ss.

² Así lo puse de relieve en estos artículos: "Los dilemas del Reino Unido y de la UE: ¿salir o cambiar la Unión?", Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2016, WP 2016/3, pp. 1-20. También con posterioridad en la obra colectiva *España en la Unión Europea. Balance y perspectivas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2016, pp. 203-236.

³ "Postbrexit: una Europa confusa...", *loc. cit.*, en nota 5, p. 429.

llegar el mensaje europeísta a la ciudadanía británica y desenmascarar las mentiras y manipulaciones. Nada justificó el repliegue del Parlamento Europeo frente al populismo. La Comisión, bajo la buena fe de la neutralidad, tampoco debió esconderse ni renunciar a “la promoción del interés general de la Unión” (art. 17 TUE), pues el suministro de información objetiva acerca de la Unión Europea y su funcionamiento es parte de esta tarea.

II. PUDO HABER SIDO PEOR

Además, siendo un gran Estado, no tenía como moneda el euro; no era, pues, miembro de la Eurozona –lo que hubiera sido una conmoción muy grave– y tampoco ha estado vinculado a Schengen. Siempre puede haber algo de consuelo porque pudo ser mucho peor de lo que ha sido.

Lo que sí parece es que, pasada la conmoción inicial del *brexit* en junio-julio de 2016, fuimos saliendo a lo largo de 2017 de la larga y profunda crisis de confianza que arrastrábamos desde 2008, de esa Europa en apuros. Con el *brexit* tocamos fondo y esa inflexión resultó ser una vacuna frente a otros populismos graves a lo largo de 2016 y 2017 (Francia, Holanda).

Y fue extraordinariamente positiva la reacción de la opinión pública y de la opinión publicada frente al *brexit*, al

conmocionarse por una decisión tan errónea y perjudicial como la adoptada por la ciudadanía del Reino Unido, para ellos mismos, para su economía y para la influencia del poder blando de su Estado.

Ese asombro revelaba que, a pesar de las legítimas críticas que merece la UE, los europeos somos conscientes de que la integración es un bien común, un bien imprescindible para nosotros y un *global public good* para la comunidad internacional. En efecto, ese asombro y consternación también llegó a otros continentes que se preguntaban con temor si el mundo sería más estable y seguro sin la UE. Aquella conmoción ha provocado vientos favorables que benefician al proyecto europeo al revitalizar el apoyo ciudadano a la integración europea junto a la mejora de la situación económico-social en la UE y el nuevo liderazgo Comisión-Francia, a la espera de Alemania.

III. EL PLAZO PARA LA NOTIFICACIÓN DE LA RETIRADA

El precepto que regula la retirada (art. 50 TUE), desde la reforma de 2010, ha demostrado estar bien concebido, pero no es perfecto.

Se ha criticado en debates la ausencia de un plazo para notificar la intención de retirarse. Ajenos a las normas interna-

cionales, estimaban que el resultado del referéndum y su aceptación consecutiva en pocos días por los Gobiernos de Cameron y May era suficiente. Un “anuncio”⁴ hecho en la calle y por televisión. ¿Qué más queríamos?

Pues que debía cumplirse con el art. 50, que prevé la notificación oficial (comunicar con efectos jurídicos una decisión e inicio del plazo hasta consumir esa voluntad) del Gobierno británico –por conducto diplomático– ante el Consejo Europeo. Esa decisión oficial o formal sobre la “intención” de retirarse no puede ser un acto unipersonal de primer ministro, sino que debe traducir en un sistema parlamentario la intervención de órganos constitucionales. No hacer las cosas de cualquier manera.

El art. 50 TUE no señala el plazo que tiene un Estado para notificar oficialmente la intención de retirarse. No es un vacío o laguna ni tampoco un defecto. Ni plazo inicial de carencia (como sucede en la FAO), ni plazo final, ni condiciona su ejercicio a determinadas situaciones objetivas, por ejemplo, una reforma de los tratados. El derecho de retirada en la UE es un derecho abierto y constante que acompaña al estatuto del Estado miembro en una organización internacional. Y sobre el que no se puede poner plazo final al derecho de retirada. Un Estado no renuncia a un derecho inherente a su membresía.

Pero merecería una reflexión *ad futurum*. Parece razonable pensar en modificar en el futuro, por ejemplo, para limitar los efectos tan negativos que ha tenido demorar la notificación de la intención de retirada, casi un año después del referéndum. Esta experiencia de la “demora” británica en presentar la notificación oficial debe hacernos pensar en alguna mejora. Hay varias opciones para limitar su invocación.

Una de ellas, es limitar el momento o momentos de su invocación. La retirada podría –debería– tener condiciones temporales para la consumación de la des-



Consejo Europeo

⁴ La UE se hizo eco de lo que denominó “anuncio público” en la Decisión (UE) 2016/1316 del Consejo de 26 de julio de 2016 para modificar de urgencia y evitar el turno británico en el ejercicio de la Presidencia del Consejo, y de la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo (DO L 208 de 2 de agosto de 2016).



vinculación; por ejemplo, me parece aceptable, en términos políticos y jurídico-internacionales, que se pueda limitar a los supuestos de reforma de los tratados cuando las reformas sean indeseables e inaceptables para un Estado miembro.

Además, en una organización, cuyo proyecto está inacabado y en progresión –“unión cada vez más estrecha”–, hay que contar, como algo implícito, con la opción soberana de continuar o no, en especial, cuando se hacen reformas que acaben resultando inaceptables a los intereses soberanos de un Estado miembro. En este estricto sentido la retirada británica ha sido inesperada por no estar ligada a una reforma de los Tratados en

la que ese Estado hubiera sido beligerante. No obstante, hay que reconocer que dada la evolución cada vez más estrecha de los compromisos su retirada era *previsible* en algún momento de este proceso.

Como reconoció la primera ministra británica, Theresa May, en un discurso ante el cuerpo diplomático en Londres a finales de enero de 2017, se van porque no comparten el ritmo, la profundidad y consecuencias de la integración en la soberanía nacional. No porque la UE sea un fracaso o no funcione bien y democráticamente⁵.

⁵ Alocución de la *Premier* Theresa May al cuerpo diplomático en Londres el 17 de enero de 2017;

Otra cuestión es si, para evitar abusos en la presentación de la notificación oficial, pudiera ponerse un plazo entre el anuncio público –hecho relevante como es un referéndum de retirada⁶ y su notificación oficial, que en el caso británico fue el 29 de marzo de 2017⁷.

también con traducción oficial al español, <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>

⁶ Entendiendo por hecho relevante no solo un referéndum, si también una decisión política hecha pública por un jefe de gobierno o jefe de estado en un marco adecuado que permita entender que hay una voluntad decidida de retirada.

⁷ El tiempo ha demostrado que el gobierno británico se equivocó alargando el plazo de notificación y que tuvieron que cerrar un principio de acuerdo de forma precipitada y sumisa el 8 de diciembre de 2017.



Acortar este período parece aconsejable, pero no es fácil señalar el plazo pues dependerá tanto de circunstancias políticas como jurídicas (el procedimiento constitucional para requerir la aprobación parlamentaria interna). Es preferible recordar en una reforma futura, sin plazos concretos para el preaviso, que el Estado miembro actuará con la debida diligencia y respeto al principio de cooperación leal (art. 4.3 TUE).

El Estado que tiene intención de retirarse domina el primer tiempo hasta la notificación del preaviso, y en parte el *tempo* de la negociación, pero el tiempo no corre a su favor y los británicos jugaron y alargaron “la previa” y el primer tiempo de partido, y han hecho de la

negociación con plazo y prórrogas un “presente continuo”.

IV. LA RETIRADA COMO UN ACTO LEGAL EN UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

Si bien el art. 50 TUE ha regido la retirada del Reino Unido, el derecho a desvincularse de una organización internacional es independiente de su regulación expresa en su tratado creador⁸. Cuando no se regula el derecho de retirada en el tratado constitutivo ese silencio es irrelevante, pues se estima que por la *naturaleza* de estos tratados –ilimitados en el tiempo– los Estados miembros tienen un derecho implícito y pueden poner fin a su vinculación (art. 56.1.b del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados). Si se regula, como ahora en la UE, prevalece el régimen propio de retirada de la organización.

Las organizaciones internacionales tienen vocación de *permanencia* en sus tratados constitutivos, pero no son ni pueden ser pactos a perpetuidad. Al fin y al cabo, una organización intergubernamental es una asociación voluntaria de Estados soberanos e independientes con un ideal de estabilidad, pero no hay pacto a perpetuidad en su seno; tal pacto es propio de las entidades estatales. Por ello, no tiene sentido hacer comparaciones entre, de un lado, procesos de secesión –por naturaleza ilegales– como en Cataluña, otras regiones y, de otro, procesos de retirada –por naturaleza legales– de una organización internacional, tal como la UE. No son sujetos ni sus marcos jurídicos equiparables.

Además, no hay que temer a esta previsión de retirada y, por el contrario, hay que fijarse en el lado positivo del art. 50 TUE. En primer lugar, eliminar esa opción sería contraproducente políticamente dando más argumentos a los populistas. Precisamente, la existencia del art. 50, al prever el derecho de retirada, invalida las tesis euro-escépticas de una Europa “prisión de sus pueblos y Estados”.

⁸ A/CN.4/156 y Add.1 a 3 Segundo informe de Sir Humphrey Waldock, Relator Especial, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1963, II, p. 74 y ss, en especial p. 80.

En segundo lugar, el derecho de retirada demuestra que la UE no es un ente estatal, no es un estado federal ni está en ese camino. Si se elimina el derecho de retirada, estaríamos hablando de una evolución de la UE hacia formas estatilizantes para las que no hay el consenso necesario en la ciudadanía ni en sus Estados miembros para dar ese paso transformador de una organización internacional –una asociación de Estados– hacia un estado federal.

V. LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO, VISTA DESDE EL TRATADO DE LA UE

El art. 50 TUE ordena un criterio general sobre cómo debe formarse la voluntad del Estado. Solo se puede notificar la decisión de retirada si el Estado ha formado su voluntad conforme a sus propios procedimientos constitucionales.

Cómo se forma la voluntad de un Estado para decidir su retirada es un asunto interno, así como el peso jurídico o político que pueda tener, en su caso, un referéndum. No es ambiguo ni una expresión aislada que el art. 50 requiera que el Estado que se retire lo haga “de conformidad con sus normas constitucionales”, exigencia que se repite en paralelo en el art. 49 TUE al establecer la forma de ingreso. Se trata de evitar una formación ilegal de la voluntad del Estado que facilite la ruptura de un compromiso internacional sin los controles y contrapesos democráticos internos adecuados.

El paralelismo de exigencias procedimentales para ingresar y para retirarse evita que para el ingreso se requieran unos procedimientos exigentes de control y aprobación parlamentaria, mientras que para romperlos con el egreso pueda hacerse sin la garantía parlamentaria.

La tesis del paralelismo entre el procedimiento para ingresar (art. 49 TUE) y retirarse (art. 50 TUE) es sólida, garantista y equilibrada para dar estabilidad y seguridad a las relaciones internacionales. Luego, era evidente desde el lado comunitario que se necesitaba una apro-

bación del Parlamento británico para notificar su retirada.

Hay un interés objetivo y legítimo en las relaciones internacionales en que la voluntad de un Estado en la esfera internacional se haga “de conformidad con sus normas constitucionales”, cláusula de estilo en muchos tratados internacionales.

Es obvio que está relacionado con el art. 46 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que permite invocar la nulidad de un tratado ante la otra Parte cuando algunas instituciones de un Estado no respetan de forma manifiesta sus propias normas fundamentales sobre la competencia para celebrar tratados. La seguridad jurídica en las relaciones internacionales requiere, pues, el respeto a la competencia interna para manifestar el consentimiento del Estado para conjurar todo riesgo de nulidad del tratado de retirada.

Prescindir de la práctica constitucional propia de estos tratados hubiera podido originar algún conflicto en el que el nudo del litigio hubiera sido una eventual nulidad del tratado de retirada en violación del art. 46 del Convenio de Viena. Evitar las consecuencias de tal embrollo jurídico era importante.

El *brexit* es un exponente más de los choques alarmantes de legitimidades que los populismos esgrimen para poner fin al Estado de Derecho y a la democracia representativa en Europa. Con la excusa de una abstracta voluntad popular se tiende a desconocer la ley y el Estado de Derecho.

VI. LA CUENTA ATRÁS DESDE LA NOTIFICACIÓN: EL PLAZO DEL PREAVISO

Los redactores del art. 50 fueron muy estrictos en el plazo de preaviso, pues en dos años no es fácil poner fin a una relación tan compleja como la creada en el seno de la UE. Parece claro que la intención del art. 50 fue hacer muy difícil una retirada de la UE.

El plazo de preaviso tiene varias funciones en una organización internacional (aunque con peculiaridades institucio-

nales en la UE). De un lado, este plazo ha servido siempre como un plazo de reflexión, tanto para el Estado que la invocaba madurase su decisión y, llegado el caso, tuviera la oportunidad de revocarla, como para los demás Estados a fin de hacer concesiones antes de que se ejecutara. En definitiva, el preaviso permite al Estado que anuncia la retirada reconsiderar su postura. El preaviso habitual va de tres meses a un año.

De otro, la función de preaviso es la de facilitar a la organización internacional adoptar medidas para reestructurarse orgánica y presupuestariamente. También se trata en el caso de un estado miembro de la UE de facilitar la transición sin brusquedad del estatuto de miembro al de completa discrecionalidad soberana. Pero hay que reconocer que dos años “no es nada” para un caso tan complejo.

En futuras reformas del tratado debería ampliarse a tres años desde la notificación.

VII. REVOCABILIDAD

Los actos jurídicos unilaterales pueden ser modificados o revocados, en determinadas circunstancias y condiciones, mediante un nuevo acto unilateral. Así es en el Derecho internacional y en el subsistema que es el Derecho de la UE no podía ser distinto a tenor de la propia letra y espíritu del art. 50 TUE⁹.

El preaviso o intención de retirarse, en el particular acto unilateral que es la retirada, desencadena el proceso para la desvinculación; las partes conservan el derecho a mantener su vinculación con el tratado, cumplirlo en su integridad, hasta la expiración del plazo (y sus prórrogas) y consumación de la retirada. Es la contundencia de la práctica y de la norma internacional. La autonomía de

⁹ Así lo he venido manifestando desde principios de 2017 en varias publicaciones sobre el *brexit*: “Retirada de un Estado de una organización internacional: los procesos del ‘brexit’”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 94, 2016-2017, p. 304; “Cuestiones jurídicas del Brexit”, *Anuario Español de Derecho Internacional, Liber Amicorum Romualdo Bermejo y Cesáreo Gutiérrez Espada*, vol. 34 / 2018, p. 824. Es la posición confirmada de forma contundente por el Pleno del Tribunal de Justicia de la UE (ver nota siguiente).

la voluntad puede llevar al Estado que invoca el preaviso a revocarlo dentro del período del preaviso (con sus prórrogas). Para eso se ha concebido en el Derecho Internacional y en el art. 50, aunque no mencione su revocabilidad; pero está en la lógica de una asociación de Estados.

El art. 50 garantiza al Estado que lo invoca que nada impedirá su retirada tras el preaviso incluso aunque no hubiera acuerdo por mayoría cualificada en el Consejo, pero a su vez no le impide su revocación, aunque no la mencione, pues no es habitual explicitar el derecho a la revocación ya que el preaviso tiene la función de abrir una etapa de reflexión al mostrar una intención¹⁰.

Desde luego, cuando se haya extinguido el plazo, haya o no acuerdo de retirada, no cabe la revocación. Con posterioridad a la retirada –que se produce al expirar el preaviso o con el acuerdo–, toda vuelta atrás deberá seguir el procedimiento de una nueva adhesión, como el propio art. 50 contempla. La vuelta atrás cabe antes del vencimiento del plazo de preaviso (con sus prórrogas).

La revocación es posible mientras el preaviso no haya dado lugar a un acto convencional de retirada o expirado el plazo. En todo caso, no cabe invocar la revocación como un poder arbitrario de revisión o una añagaza para alargar la negociación.

La clave en el caso británico, en mi opinión, era tener la seguridad de que la eventual revocación se hace de buena fe; la prueba vendría dada si hubiera un segundo referéndum contrario a la retirada, o pruebas claras por parte del Gobierno y Parlamento británicos. Además, si se rechazara por el Consejo Europeo la revocación –poco probable– el Reino Unido podría interponer un recurso de nulidad. Es claro que la última palabra la tendría el Tribunal.

En caso de petición de revocación lo que importará es garantizar la buena fe, bajo el control institucional del Consejo Eu-

¹⁰ Pleno del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2018 (*Andy Wightman y otros contra Secretary of State for Exiting the European Union*, C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999. Se puso fin a las especulaciones al margen de Derecho internacional).

ropeo, y evitar que la revocación se utilizase como una argucia negociadora para disponer de nuevos plazos o lograr una renegociación.

VIII. UN ACTO ATÍPICO INESPERADO EN EL SISTEMA DE FUENTES DE LA UE

El art. 50 indica que la UE negocia con el Estado que se retira en el marco de unas Orientaciones que adopta el Consejo Europeo por consenso. Las Orientaciones aprobadas no fueron un documento retórico-político; establecieron mandatos precisos sobre el marco y los principios a los que se debían sujetar los negociadores de la UE, y el propio Consejo (de ministros) en sus directrices negociadoras e instrucciones¹¹.

Las Orientaciones del Consejo Europeo no era un acto jurídico “típico” que responda al sistema de fuentes del art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la UE; pero tampoco es asilvestrado, dado que su previsión o base jurídica está en el propio Tratado. Por ello, las Orientaciones aprobadas fueron un acto jurídico obligatorio para el Consejo y para la delegación negociadora que dirigió Michel Barnier por la Comisión, así como para los Estados miembros (para los 27). Fueron instrucciones públicas que no deben rebasarse o desconocerse por la delegación negociadora. Las Orientaciones solo pueden ser modificadas por el propio Consejo Europeo.

Aceptó un período transitorio en el que el Reino Unido pierde los derechos como Estado en las instituciones, no podrá participar en la toma de decisiones, pero asumirá las obligaciones de cumplimiento de la unión aduanera, mercado interior, políticas, así como su financiación asegurando el cumplimiento del Marco Financiero Plurianual (2013-2020) y la plena sumisión a procedimientos judiciales de la UE en esa etapa transitoria. Después de una decisión tan suicida como el *brexít*, tanto los acuerdos finales como la petición británica de mantener en el período transitorio de forma unilateral sus obligacio-

¹¹ Tanto las *Orientaciones* del Consejo Europeo de 29 abril de 2017 como las *Orientaciones* del Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2017.

nes financieras y otras, serán un ejercicio de limitación de daños.

IX. LECCIONES DE LA UNIDAD DE LA UE

Las Orientaciones desde abril de 2017 del Consejo Europeo demostraban que los Estados miembros no sucumbieron al “divide y vencerás” de la política británica del siglo XIX para arbitrar después sobre los equilibrios resultantes. Preocupaban los indicios sobre las diferencias entre los propios Estados miembros sobre la actitud general frente al Reino Unido, aunque quizás emerjan en las opciones sobre la relación futura. La diplomacia de ese Estado es experta en explotar las tácticas de división y atraer socios en su favor. Hay amplio acuerdo sobre la compacta y firme negociación sin fisuras de la UE.

El hecho de que el Reino Unido nunca ha sabido cómo consumir la retirada ni sus consecuencias ha ayudado. La UE ha negociado de forma unida para una retirada ordenada que minimice daños de un lado y otro. Hasta tal punto la UE dominó la negociación que ha hecho triunfar una filosofía laudable: los ciudadanos, primero. Los de la UE desplazados en cualquier circunstancia en Reino Unido, y los británicos que viven entre nosotros.

Las instituciones europeas se han volcado en la idea de que la gente no debe sufrir en su vida personal, familiar, laboral y socio-económica por una decisión como la retirada. Las personas no pagarán en lo sustancial por los errores de los políticos británicos. Es de agradecer. Pensar en las personas debería ser casi el único objetivo de los políticos.

X. A) LECCIONES EN POLÍTICA EXTERIOR, SEGURIDAD Y DEFENSA PARA LA UE¹²

El abandono británico no cambiará tan rápidamente la política exterior de la

¹² Estas cuestiones ya las analicé en “¿Brexít? Escenarios internacionales y Gibraltar”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, Madrid, 2016, DT 9/2016, pp. 1-16; y en “La retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *Foro, Nueva época*, vol. 19, núm. (2016): 29-63.

UE, que seguramente seguirá siendo intergubernamental. Sigue habiendo una gran heterogeneidad de intereses entre los Estados miembros, con percepciones y sensibilidades muy distintas entre los Veintisiete. No habrá que deducir, sin más, oportunidades especiales y rompedoras en materia de política exterior de la Unión. En todo caso, los dividendos, si llegan, serán en un amplio medio plazo.

Sin el RU, perdemos a una potencia nuclear y miembro del Consejo de Seguridad, así como las mejores capacidades militares disponibles. La retirada será perjudicial para ambos. La UE pierde al Estado con el mejor ejército y máxima determinación. Este poder viene acompañado de una cultura estratégica: es un Estado con determinación, con influencia decisiva en el seno de la OTAN y que sabe combinar esos activos, junto a su experimentada red diplomática, para transformarlos en influencia global.

Aunque el Reino Unido tiene una visión individual más proclive a proteger los intereses estratégicos de los EEUU, sus aportaciones eran importantes en la concepción de la PESC, en la capacidad de análisis, planificación y propuesta de esta política, así como su determinación en la decisión y por sus aportaciones en la ejecución de la PESC y de la defensa. Lo perderemos y habrá que rellenar ese flanco.

Pero el fuerte apego británico a una política exterior intergubernamental y a acciones limitadas en todo caso, junto a su oposición a una política de seguridad y defensa, han debilitado a la Unión como potencia con proyección global. Claro que el abandono británico no permite deducir alegremente que se generen oportunidades para la política exterior de la UE ni menos aún que, por fin, la UE sea un actor más integrado, coherente y activo en política exterior.

Por el contrario, los avances desde el *brexít* para la UE han sido muy positivos en materia de defensa al haber erigido una cooperación estructurada permanente con decenas de proyectos que siempre fueron vetadas por el Reino Unido. Se ha quitado el lastre de los vetos a los medios propios para una autonomía estratégica de la UE, tales

como el cuartel general propio, ya puesto en marcha; o recuperar para España el mando de la operación Atlanta en el Océano Indico. Hemos avanzado más en dos años que en setenta y esto solo debería estar empezando.

La idea de una autonomía estratégica de la UE, asumiendo todavía muchas más responsabilidades militares con determinación (en investigación, inversiones, planificación y gastos comunes, planes de defensa, acciones sobre el terreno en el exterior) es para depender más los unos de los otros socios europeos y menos de un tercero cada día menos fiable –de los EEUU– y que tiene tantas afinidades e intereses con regímenes autocráticos o abiertamente dictatoriales.

En materia de defensa debemos pasar a la ofensiva.

La UE tiene la oportunidad de afrontar su autonomía estratégica. Francia no puede sentir soledad estratégica al asumir la carga de la defensa en solitario, con el limitado y decidido apoyo de España. La propuesta francesa de una fuerza de intervención común, junto a un presupuesto de defensa común y un Fondo Europeo de Defensa, son un gran proyecto ya lanzado para avanzar hacia una defensa común, tal como prevé el Tratado.

En materia de defensa, no podemos seguir dependiendo sólo de la OTAN. Sin menoscabar el vínculo atlántico, necesitamos soluciones europeas y capa-

idades europeas para la seguridad y defensa. Tenemos que afrontar juntos la vigilancia común, investigación común, racionalizar y estandarizar la producción de armamentos, racionalizar su compra y distribución...no hay que gastar más; hay que gastar juntos y gastos compartidos por todos (*pooling and sharing*).

Además, la UE es cada vez más propensa a asumir una parte mayor de la carga de la seguridad global ante la prioridad estratégica de Asia para los Estados Unidos. También la UE y el mundo occidental han tenido que reordenar sus prioridades en torno a la protección de nuestro modo de vida y las fronteras exteriores más allá de su sentido técnico-jurídico del territorio.

Por otra parte, en el concepto de seguridad contemporáneo los medios y los riesgos no son sólo militares. Tampoco se pueden examinar aislando nuestros Estados de los análisis referidos a la estabilidad social, económica, política y ecológica de los Estados vecinos.

La ciudadanía europea exige respeto a nuestros valores, preservar nuestro modo de ser y de vivir, así como la independencia e integridad de nuestros Estados. Sin seguridad no cabe ni la libertad ni la prosperidad. La seguridad y defensa no se garantiza de forma aislada por un Estado, ni siquiera por los mejor dotados militarmente.

Probablemente, el mayor riesgo para la UE es el colapso de los Estados en su

vecindad ampliada (Oriente Medio, Asia, norte de África y Sahel), pues en ellos anida un expansivo terrorismo global y multiplicaría las migraciones. Y en esa zona la implicación británica ha sido mínima y la responsabilidad sobre el terreno hace tiempo que la asumieron Francia y España con una defensa avanzada.

Ciertamente, la dominación militar no es el único medio eficaz en el medio y largo plazo para los retos como son el terrorismo yihadista infiltrado en nuestras sociedades o los Estados desestructurados y los Estados fallidos. En todo caso, la acción militar será necesaria sólo en casos extremos con evaluaciones muy exigentes sobre consecuencias y proporcionalidad.

X. B) LECCIONES EN POLÍTICA EXTERIOR, SEGURIDAD Y DEFENSA PARA EL REINO UNIDO

Las relaciones exteriores y la seguridad del propio Reino Unido se verán afectadas. La aspiración de que Gran Bretaña sea una nación independiente sin ataduras y un actor relevante en el ámbito internacional no es creíble debido a la cambiante realidad internacional en la que los Estados solo controlan una parte del poder, y también porque los problemas globales son desequilibrantes, desde el cambio climático a los Estados fracasados y al terrorismo yihadista.



El Reino Unido tendrá que renunciar a que la UE refleje sus intereses y prioridades. Si el Reino Unido es considerado como una potencia influyente en el mundo, si se le considera potencia, es por ser miembro de la UE. La pertenencia del Reino Unido a la UE forma parte de su *soft power*. También puede decirse en sentido inverso; la presencia y fuerza disuasoria británica es parte considerable del *soft power* europeo. La interacción es mutua: se ha beneficiado y nos beneficia por ser una economía saneada, un Estado con inmejorables relaciones exteriores (en especial en Asia) y el de mayor influencia internacional de la UE.

Gran Bretaña ejerció siempre un veto permanente sobre el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, más aun sobre una defensa autónoma europea. Y se aseguró hasta 2016 de forma consistente de que fuera compatible con la OTAN. Perderá esa influencia.

La común pertenencia a la OTAN será una red de salvación para la seguridad colectiva de los Estados europeos unidos por el vínculo atlántico. Los compromisos de seguridad del Reino Unido, como los del resto de estados europeos de la OTAN, permanecen en el seno de la organización militar atlántica.

Y hay pocas dudas de que en situaciones que pongan a prueba la paz en Europa, el Reino Unido no se podrá desentender de la acción conjunta, ya como socio atlántico, ya como socio externo de la propia UE. Los tratados franco-británicos son una garantía de que se seguirán entendiendo y preparando para situaciones extremas.

El Reino Unido perderá la condición de miembro de *Europol* y de *EuroJust*, instrumentos que coordinan la lucha contra la delincuencia grave y organizada entre los países de la UE. La cooperación judicial penal –en concreto, grandes avances como la orden de detención y entrega europea, incluso a pesar de los disgustos que se ha llevado España, y la obligación de reconocimiento mutuo de decisiones judiciales– ya no será aplicable al Reino Unido, de modo que habría que volver a los lentos, complejos e inseguros convenios internacionales de extradición y de reconocimiento de sentencias extranjeras. Se perderá eficacia, mucha eficacia. Se precisará una intensa cooperación británica y europea que evite vacíos. Todo parece que habrá acuerdos efectivos de futuro en interés de ambas partes.

XI. DECLIVE ANGLO-SAJÓN

El Reino Unido se engaña si cree que ganará en términos de influencia global. Gracias a su ingreso en la UE en 1973, tras la pérdida de su imperio colonial, pudo reconducir la crisis de identidad postcolonial y mantener una posición privilegiada ante el mundo. Se puede comprender que el Reino Unido tenga el sueño de ser un actor individualizado en el mundo, porque su sociedad ha cultivado la conciencia de su pasado (allí no hay anglofobia). Pero sabemos que el pasado no vuelve. Gran Bretaña no va a recuperar el espléndido aislamiento. Además, es bien sabido que fue un mito, una quimera, ni hubo aislamiento ni fue tan espléndido. Hoy, si el Reino Unido es considerado una potencia influyente en el mundo, si se le considera potencia, es por ser miembro de

la UE y por ejercer influencia y control considerable dentro de –y desde– la UE.

La fiebre referendaria y la penosa gestión de la negociación y aprobación del acuerdo de retirada por el Gobierno conservador ha dañado también la reputación internacional del Reino Unido por la volubilidad de su identidad como Estado y como potencia en el sistema internacional al marginar sus prioridades y responsabilidades de seguridad. Hay que reconocer que el Gobierno conservador ha sembrado la desconfianza hacia la democracia representativa y presenta al Reino Unido como poco fiable en la escena internacional.

Puede ser premonitorio del futuro global del Reino Unido: pasar de ser un legislador, en calidad de Estado miembro de la UE, a ser relegado a un tomador de reglas como país tercero. El Reino Unido, además de afrontar las consecuencias económicas y sociales, tendrá que asumir que pasará de ser un actor líder con capacidad de contrapeso muy fuerte, con el poder blando de la membresía europea, a ser un destinatario de normas sin capacidad de control del proceso regulador de la globalización que posee la UE.

XII. EN BUSCA DEL TIEMPO PERDIDO

Mientras la gente contemplaba absorta como el Reino Unido se miraba su ombligo, la Unión ha tenido que dedicar más tiempo al *brexít* que a reformas y políticas ambiciosas o a las amenazas externas y ataques reales a nuestra seguridad como el terrorismo internacional o a la necesidad de cooperar entre policías y servicios europeos de inteligencia. El tiempo gastado en más de tres años nos ha impedido ocuparnos adecuada y concienzudamente de nosotros mismos y nuestros problemas de futuro.

En estas *policrisis* europeas y globales ha arreciado el debate sobre el proyecto europeo. En parte, porque frente a la Europa “existencial” o finalista, es decir, la Europa volcada en los grandes proyectos y ambiciones de futuro –la del pasado, la que existió entre 1950 y el 2000–, en este nuevo siglo acabó triunfando la idea de la Europa “instrumental” incluso antes de la misma crisis, menos ambiciosa, pero que se concentra y brega en solución de los problemas inmediatos. Pero el *brexít* nos ha limitado la acción regular emprendedora al estar pendientes de los sobresaltos por la falta de una clara posición británica.

Sin embargo, espoleadas por el *brexít* –y también por el presidente Trump–, pues ambos están sirviendo como motor federador de Europa, ahora, las instituciones europeas y nuestros Estados combinan la Europa *instrumental*, la que resuelve día a día, con la Europa *finalista* que piensa en las ambiciones de futuro.

Al fin y al cabo, “*europos*” significa “el que ve lejos” (así calificaba Homero al dios Zeus), el que se entusiasma con renovadas ambiciones, nuevas metas, nuevas fechas-faro (2030), tan del gusto de la UE. Ante la adversidad, la UE ha reaccionado. Ha conjurado el peligro de la pasividad, la muerte por descuido. La UE hoy quiere estar más cerca de sus ciudadanos, al tiempo que asumirá poco a poco un papel más global. ❖