

12 octubre 2017

ISSN: 2386-2491

La Albolafia

Revista de Humanidades y Cultura



Dossier:

EL BREXIT

Causas y efectos de un proceso
singular

Coordinado por Jorge Malfeito Gaviro

Revista científica de periodicidad cuatrimestral

Director: Luis Palacios Bañuelos

La Albolafia: Asociación de Humanidades y Cultura Instituto de Humanidades de la Universidad Rey Juan Carlos
www.albolafia.com/info@albolafia.com

LA ALBOLAFIA:
REVISTA DE HUMANIDADES Y CULTURA
Revista científica digital de periodicidad cuatrimestral

Director

Luis Palacios Bañuelos

Edita: La Albolafia: Asociación de Humanidades y Cultura

Colabora: Instituto de Humanidades de la Universidad Rey Juan Carlos

2017 © La Albolafia: Asociación de Humanidades y Cultura

No se permite la reproducción total o parcial del contenido de la revista, así como su transformación, distribución o comunicación pública salvo autorización expresa.

Las instituciones que editan esta revista no asumen necesariamente los criterios expuestos en los artículos firmados por sus respectivos autores, únicos responsables del contenido de los mismos.

Publicación editada en Madrid (España)

ISSN: 2386-2491

www.albolafia.com

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Dossier | El Brexit: Causas y efectos de un proceso singular

Introducción por Jorge Malfeito Gaviro	9-10
El Brexit, ¿Principio del fin o nuevo impulso para la Unión Europea? por Josep Borrell Fontelles	11-16
El Brexit: Una decisión que divide a un país y a un continente por Miguel Ángel Idígoras Urrezola	17-30
Relevancia del Brexit. Problema y oportunidad para la Unión Europea y su política exterior por Francisco Aldecoa Luzárraga	31-50
Brexit: Efectos económicos en un escenario incierto por Jorge Malfeito Gaviro	51-70
Las consecuencias del Brexit en el sector financiero: entre pasaportes y equivalencias por Jorge Sicilia	71-88
La cuestión de Gibraltar por Juan Velarde Fuertes	89-92
Bibliografía temática comentada	93-104

Miscelánea

Reseñas bibliográficas

Novedades

Colaboradores del Dossier

Colaboran en este Dossier

Equipo Editorial

Componentes del Equipo Editorial de *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*

Número anteriores y próximo número

Números anteriormente publicados

Próximo Número

El Brexit: Causas y efectos de un proceso singular

Dossier

INTRODUCCIÓN

El comienzo del siglo XXI parece venir acompañado de importantes desafíos que están poniendo a prueba la validez no sólo del modelo económico global sino también del sistema democrático y de relaciones sociales puestos en marcha tras la Segunda Guerra Mundial.

En este sentido, el proceso de integración económica europeo iniciado en 1951 con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y ampliado más tarde en 1957 con el Euratom ha generado desde entonces el mayor área económica común del mundo. Este proceso de integración, pionero entre todos los vigentes en la actualidad y el más avanzado, coincide con el periodo más largo de paz y prosperidad del que ha disfrutado el continente europeo probablemente a lo largo de toda su historia. Dicho proceso se ha visto conmovido recientemente como consecuencia de la aprobación, por vez primera, de la salida de uno de sus países miembros, el Reino Unido, después de más de cuatro décadas de adhesión, tras aprobarse en referéndum en junio de 2016 el llamado *Brexit*.

Cierto es que el proceso de construcción europea no ha estado exento de dificultades a lo largo de estos últimos sesenta años y también que el Reino Unido no ha sido seguramente el socio más entusiasta, pero además nunca antes ningún país había mostrado de una manera tan explícita su descontento con la Unión Europea y mucho menos su voluntad, al menos aparente, de salirse de ella. Esta postura también es compartida en los últimos tiempos por otros gobiernos o líderes políticos de Europa que parecen virar hacia posiciones más nacionalistas y menos europeistas y que en ocasiones encuentran su refrendo en las urnas.

Estas posiciones contrarias a la continuidad de la Unión Europea sólo pueden entenderse como consecuencia de los efectos negativos de la crisis económica que venimos padeciendo en los últimos años y de los dramáticos resultados cosechados con las políticas de ajuste aplicadas recientemente, así como del secuestro del poder político por parte de las élites económicas, una torpe manera de administrar los cada vez mayores flujos migratorios internacionales, el uso partidista de unos medios de comunicación que muchas veces ejercen como medios de propaganda más que como medios de información y un alto nivel de ignorancia y menosprecio de la historia más reciente de Europa.

Es verdad que la Unión Europea está en crisis y que el hecho singular del *Brexit* agrava esa situación pero esta crisis también puede servir para construir más Europa. Con el Reino Unido fuera de la Unión se abre una oportunidad para que aquellos países miembros más comprometidos, con Alemania y Francia a la cabeza, puedan avanzar sin la resistencia británica en aquellos aspectos aún pendientes del proceso de integración, como la unión política, y en una reforma de aquellos elementos que resulten más controvertidos como los aspectos presupuestarios, la adecuada gestión de la política monetaria europea o la cesión de soberanía y la mayor legitimidad democrática de las instituciones comunitarias.

Considerando que nos encontramos ante un proceso recién abierto y que genera mucha incertidumbre, este número de la revista quiere aportar algunas ideas, aunque solo sean preliminares, en torno al tema del *Brexit*. Para ello se ha tratado de contar con diferentes autores que por su especialización y proximidad a las cuestiones tratadas aporten con sus reflexiones y testimonios la lucidez necesaria para alcanzar ese propósito. Se pretende hacer una reflexión sobre el porqué del *Brexit*, pero también atender a los efectos que ha provocado y que seguirá generando en los próximos meses y años, así como las oportunidades y los inconvenientes que se presentan en

aspectos tan importantes de la Unión como su política exterior y de seguridad. También resulta crucial analizar los posibles escenarios de negociación y los efectos económicos que puede generar la salida del Reino Unido no ya para el país sino para la propia Unión Europea, así como su fuerte incidencia en los mercados financieros internacionales. Asimismo, conviene tomar en consideración los efectos que la salida de los británicos puede generar sobre el contencioso que España mantiene desde hace décadas a cuenta de la soberanía de Gibraltar.

En los próximos años tendremos que afrontar con toda seguridad grandes retos políticos, económicos, sociales, ambientales y tecnológicos, desafíos a los que probablemente será mejor enfrentarse unidos que separados. Se puede compartir la idea de que la Unión Europea no ha funcionado todo lo bien que debería y a menudo lo económico ha primado sobre lo político y lo social, pero no es menos cierto que nunca antes los ciudadanos europeos habíamos vivido un periodo de paz y bienestar tan largo como estos últimos sesenta años y en buena medida lo debemos a la Unión Europea. Es cierto también que algunos países han venido siendo contribuyentes netos al presupuesto comunitario, pero igualmente se debe reconocer que países como Reino Unido, Alemania o Francia no podrían haber alcanzado el crecimiento y el desarrollo que han disfrutado en las últimas décadas sin el abrigo de la Unión Europea y de su mercado único. También resulta innegable el enorme esfuerzo que se ha hecho desde la Unión para cobijar en los últimos años a los países del Este europeo, en un ejercicio de interés mutuo pero también de solidaridad sin precedentes. Si durante estas seis últimas décadas los Europeos hemos sido capaces de evitar conflictos armados entre nosotros, probablemente no se deba a una mayor bondad de las generaciones presentes respecto de las generaciones pasadas sino tan solo a que el proceso de integración europea ha permitido generar intereses comunes y, lo que es más importante, crear un sistema de solidaridad entre los países miembros que, pese a las desigualdades todavía existentes, ha permitido un mayor desarrollo y una mayor cohesión social para el conjunto de los Estados miembros.

En estos momentos, donde parecen retornar los fantasmas que invadieron Europa durante la primera mitad del siglo pasado y que tanto dolor causaron, es tiempo de aunar esfuerzos para preservar el legado de la construcción europea que estadistas como Jean Monnet, Robert Schuman y tantos otros que les han seguido dejaron para las generaciones futuras. Contribuir a este propósito último es también lo que se persigue con los trabajos recogidos en este número.

Jorge Malfeito Gavero
Profesor de Economía Aplicada
Universidad Rey Juan Carlos

EL BREXIT, ¿PRINCIPIO DEL FIN O NUEVO IMPULSO PARA LA UNIÓN EUROPEA?

Josep Borrell Fontelles

Ex Presidente del Parlamento Europeo. Ex Ministro del Gobierno de España

RESUMEN:

El Brexit puede ser un factor que relance el proyecto europeo o puede ser el principio de su fin. Existe la posibilidad de que el Brexit pueda generar un “efecto contagio” estimulando referendums nacionales sobre la pertenencia a la UE en otros países o por el contrario que actúe como un catalizador que obligue, al menos, a repensar qué clase de Europa se quiere construir y en qué consiste la identidad europea.

ABSTRACT:

Brexit will either help relaunch the European Project or it will mark the beginning of the end. It may trigger a “domino effect”, encouraging other countries to hold their own referendums on whether they wish to remain in the EU. Alternatively it may act as a catalyst that will at least force us to rethink what kind of Europe we want to build and what European identity truly means.

PALABRAS CLAVE *Brexit, Unión Europea, Reino Unido.*

KEYWORDS: *Brexit, European Union, United Kingdom*

Más que a una de sus habituales crisis, la Unión Europea (UE) se enfrenta hoy a una multicrisis (económica, monetaria, inmigración, terrorismo, populismos...) cuyo último componente ha sido el Brexit, es decir la decisión del pueblo británico de salir de la UE.

En efecto, el 23 de junio del 2016 el 52 % de los británicos que participaron en el referéndum votaron a favor de salir de la UE. Ese día será una fecha histórica para el Reino Unido y también para la UE. La decisión de los británicos pretendiendo reconquistar una soberanía que en realidad nunca habían perdido, tendrá importantes

consecuencias geopolíticas. Parece una reminiscencia de la vieja ambición de jugar la carta de la mundialización imperial en contra de la europeización, apoyándose en la Commonwealth y la “relación especial” con EE.UU.

Lo podemos lamentar, pero, nos guste o no, no cabe sino respetar la decisión de los británicos de dejar de pertenecer a la UE, aunque se haya tomado sin ninguna exigencia de quórum ni de mayoría cualificada.

Y también procurar que se ponga en práctica cuanto antes, aunque muchos de los que apoyaron el Brexit ahora parecen

horrorizados por el resultado. Hasta el punto de que más de 4 millones de británicos han pedido ya que se celebre un segundo referéndum. Pero un segundo referéndum, o cualquier intento de utilizar la actual mayoría anti-Brexit en la Cámara de los Comunes para frustrar el resultado del primero, podría crear más división y hacer más impopular la causa europea.

Aunque algunos británicos piensen que no todo está perdido y que cuando se vean las consecuencias económicas de la decisión crecerán las presiones para que esta se reconsidere, siempre pensé que era un error pensar que la Sra. May, que votó en contra del Brexit, pudiese esquivar la obligación democrática de hacerlo efectivo.

Y después de su discurso del pasado 17 de enero anunciando un “Brexit duro”, es decir con todas sus consecuencias entre ellas la salida del RU del mercado único y de la unión aduanera, y hacerlo de forma tan agresiva como lo había hecho antes en el Congreso del partido conservador, ya no debe quedar ninguna duda al respecto.

Un aspecto positivo del Brexit es que ha demostrado que la UE no es una “cárcel de los pueblos”, como se le acusaba; los británicos son libres de salir de ella porque una mayoría así lo ha deseado. Pero las cuestiones que se debatieron en el Reino Unido se plantean en otros países y continuarán siendo objeto de debates en la mayoría de los países y en Bruselas, sobre todo en lo que se refiere a la libre circulación de personas y de trabajadores y el equilibrio del poder entre la UE y sus estados miembros.

El Brexit ha provocado demandas de aprovechar la ocasión con audacia para evitar la decadencia del ideal europeo. ¿Puede el abandono británico servir para provocar el salto adelante en la integración que necesitamos? ¿Podemos hacer de la necesidad

virtud y dar un nuevo impulso al proyecto europeo al que los británicos ponían palos en las ruedas continuamente?

Puede ser difícil, porque la pareja franco-alemana, sin la cual no hay nada que hacer, está en desacuerdo en casi todo, desde la inmigración a la política monetaria y a cómo tratar el excesivo endeudamiento de las economías europeas. Y la creciente asimetría entre el poder económico de esos dos grandes países y su diferente papel en la globalización tampoco ayudan a forjar un proyecto común.

Merkel, que tiene elecciones en septiembre, sabe que su opinión pública no pide más integración ni más riesgos compartidos con los demás estados europeos, y teme que eso de más argumentos al partido euroescéptico Alternativa para Alemania que tiene el viento en popa en las encuestas.

Y Francia va a vivir en plena precampaña de las presidenciales con la amenaza de que la Sra. Le Pen aproveche el tirón populista que representa la victoria de Trump en EEUU. El que el candidato de la derecha, sea, también por sorpresa, el Sr. Fillon, y los socialistas estén profundamente divididos y debilitados, aumenta la incertidumbre en la que va a vivir sumida la política interior francesa. Malos tiempos para tomar decisiones trascendentales en lo que al futuro de Europa se refiere. Y el auge de los movimientos políticos que contestan el principio mismo de la construcción europea, más por razones identitarias que económicas, es un problema cada vez más serio.

Y eso ocurre porque la sociedad europea de hoy, y especialmente los más jóvenes, creen que tragedias como la batalla del Somme (1 de julio 1916), conocida como el “Verdun de los ingleses”, en cuyo primer día de combate los británicos tuvieron 20.000 muertos y 40.000 heridos y acabó con 1.200.000 muertos de los cuales 400.000 británicos, no pueden volver a ocurrir. Les parece que la paz es el estado natural de las cosas.

Y aunque esa paz la hayamos conseguido gracias al proceso de integración europea, una vez conseguida la paz ya no es un elemento movilizador. Europa es la paz. Bien, ¿y que más?, parecen preguntar los euroescépticos y eurófobos que crecen en todos los países y han demostrado ser mayoría en el RU. Algunos queremos que sea mucho más, pero no deberíamos dejar de reconocer el enorme mérito que tiene lo que ya ha conseguido como base previa a seguir construyendo esa unión “cada vez más estrecha” que proclamaba el Tratado de Roma y todavía repetía, con el acuerdo británico, el de Lisboa.

Para alumbrar ese futuro es ilustrativo preguntarse por qué han ganado en el Reino Unido los partidarios del abandono de la UE.

Quizás ganaron los brexistas porque la UE no concedió a Cameron cambios suficientes en el status del RU. O porque el partido laborista tardó en presentar una defensa unificada de la permanencia y su líder Corby fue débil y titubeante. Como lo ha demostrado su reciente cambio de posición abrazando la idea de construir un Reino Unido mejor fuera de la UE y de limitar la movilidad de los trabajadores europeos. O porque las políticas de austeridad han reducido los niveles de vida y creado pobreza y marginación. O porque no se comunicó con eficacia una narrativa coherente y positiva acerca de la utilidad de la UE y de su futuro. O, quizás y sobre todo, se perdió porque en realidad el referéndum sobre salir o no de la UE se convirtió en un referéndum sobre la inmigración, haciendo creer a muchos británicos que, por culpa de la UE, serían invadidos por miles de refugiados como le ocurre a Grecia, cuando en realidad no ha llegado ninguno a sus costas. Y que la entrada de Turquía, presentada como algo inminente, agravaría el problema.

Añádase a ello la muy baja calidad política de la campaña. El triunfo de las emociones y las falsedades sobre las razones y los datos constatables, lo que ahora, y sobre todo

después de la elección de Trump, se viene en llamar la época de la post-verdad. El Reino Unido solía ser reconocido por la calidad de su debate público y de sus órganos de radiodifusión, por la cortesía, la decencia y el *selfrestrain*, la autocontención, de su gente. Algunos de mis amigos británicos se preguntan si este sigue siendo el mismo país que conocían desde hace veinte o treinta años. ¿De dónde ha salido sino tanta tosquedad, con la gente insultando a los inmigrantes polacos, buenos trabajadores, residentes legales como ciudadanos europeos que son, que pagan sus impuestos y han contribuido a la prosperidad del país, pidiendo que se vuelvan a sus casas?

Las consecuencias serán malas para todos y creo que para los británicos más que para el resto de los europeos. Salir de la UE tiene muchos inconvenientes para un país con un fuerte déficit comercial con la Europa continental, destino del 43 % de sus exportaciones. Y las soluciones que habrá que buscar ahora no evitarán la libre circulación de los ciudadanos comunitarios si quieren mantenerse en el mercado único en condiciones parecidas a las de Noruega. Y en términos de aportaciones de recursos al Presupuesto comunitario tampoco les va a salir gratis porque Noruega también tiene que contribuir y además sin poder influir en las decisiones comunitarias que les son de aplicación.

La posición británica ante estas cuestiones la ha contestado y fijado de manera rotunda la Sra. May en su discurso del 17 de enero, utilizando un tono antieuropeo que es un mal presagio para el desarrollo de las negociaciones que van a empezar en marzo, casi día por día con la celebración del 60 aniversario del Tratado de Roma. Si ya se esperaba que su posición fuera dura, sus planteamientos han superado las expectativas en tres puntos fundamentales.

En primer lugar, formulando una denuncia en toda regla del proyecto económico europeo. Para la premier británica, el

funcionamiento de la Unión impide a sus países miembros maximizar su potencial de crecimiento, no concede suficiente flexibilidad para desarrollar los distintos modelos de negocio que demandan economías diversas, ni el suficiente control democrático de las decisiones, ni la suficiente apertura externa de las economías, ni el necesario control de los flujos de mano de obra.

En lógica consecuencia, la Sra. May cree ahora, aunque votara en contra, que la salida del Reino Unido de la UE aumentará el crecimiento económico y permitirá aumentar la firma de acuerdos de libre comercio y desarrollar su actividad exportadora.

Es fácil creer desde el otro lado del Canal de la Mancha que esos argumentos son falaces. En realidad la economía europea está ya muy abierta comercialmente y los debates sobre los acuerdos comerciales con los EEUU (Tafta) y Canadá (Ceta) han puesto de manifiesto que las ganancias esperables en términos de crecimiento no eran muy grandes. ¿Y es razonable creer que los británicos aislados tendrán un mejor equilibrio de poder en las negociaciones que Europa tiene que tener con China?

El segundo componente de su planteamiento es el de un rechazo neto y claro de los inmigrantes europeos. ¡Ya durante la campaña del referéndum los partidarios del Brexit explicaban a los inmigrantes pakistaníes que estaban discriminados con respecto a los polacos!

Aunque May siga diciendo que quiere un país abierto, que no de la espalda a los demás ciudadanos europeos ni se desentienda de los problemas de los flujos migratorios, lo cierto es que reconoce y denuncia que “la llegada de extranjeros ha ejercido presión sobre los servicios públicos, las escuelas, congestionado nuestra infraestructura, en particular la situación de la vivienda y ejercido una presión a la baja sobre los salarios de la clase obrera”.

Unos argumentos que el líder laborista ha hecho suyos al menos parcialmente. En resumen, aparte de personal altamente cualificado que pueda aportar un valor añadido claro a la economía británica, los extranjeros europeos ya no son bienvenidos en el Reino Unido.

Es sin duda un mensaje guiado por consideraciones de política interior. May quiere asegurar a los que votaron Brexit que ha entendido sus razones... y que por eso merecerá su voto en las siguientes elecciones. Aunque sea al precio de un discurso xenófobo que ha merecido el aplauso de Nigel Farage, el ex líder de la extrema derecha del partido UKIP y gran vencedor del referéndum.

Y finalmente, la *premier* británica ha puesto sobre la mesa las cartas de lo que será su posición negociadora con la UE. Su objetivo es firmar un acuerdo de libre comercio con el continente, lo que significa que los aranceles sean bajos o nulos y compartir algunas de las actuales regulaciones, especialmente en la construcción de automóviles o la prestación de los servicios financieros. Si se abandona el famoso "Pasaporte" que permite la venta de productos financieros británicos en Europa, la City sufrirá un duro golpe, perspectiva que ya ha provocado el anuncio de HSBC de la transferencia de sus 1.000 puestos de trabajo del banco de inversión de Londres a París.

Muchos detalles quedan abiertos. Por ejemplo hasta qué punto están dispuestos los británicos a que el BCE controle las transacciones en euros realizadas desde Londres. Pero por si acaso no consiguen lo que quieren, la Sra. May ya nos ha advertido que el Reino Unido puede emprender una política de dumping social, fiscal y regulatorio para atraer a las empresas europeas y mundiales. Es decir, amenaza en convertir al reino Unido en un gran paraíso fiscal a las puertas de Europa.

La condena del proyecto europeo que ha hecho May es muy parecida a la que ha hecho

Trump, que se ha apresurado a cambiar la posición de Obama claramente contraria al Brexit. Y los europeos que queremos seguir avanzando en nuestra integración no podemos dejar de preocuparnos por lo que representan las posiciones de esos dos grandes países.

El Brexit puede ser un factor que relance el proyecto europeo o puede ser el principio de su fin. Ciertamente que la UE tiene otros desafíos, quizás más graves, como nos lo recuerdan trágicamente los atentados terroristas y las dramáticas consecuencias de los insostenibles niveles de desempleo en muchos países, especialmente el nuestro. Pero es seguro que el Brexit provocará un choque geopolítico de la mayor importancia y no solo para la UE.

El Brexit puede actuar como un catalizador que nos obligue al menos a repensar qué clase de Europa queremos construir y en qué consiste la identidad europea. El 2017 puede ser un año de grandes celebraciones o el réquiem de la Unión Europea.

Finalmente, no olvidemos que Reino Unido es un caso muy particular dentro de la construcción europea. Desde el discurso de Churchill en Zúrich al día siguiente de acabar la II Guerra Mundial los británicos nunca han ocultado sus reticencias hacia un proyecto de integración política europea.

El Brexit ha sido provocado por el desacuerdo latente que ha existido desde el principio en las relaciones entre el Reino Unido y “Europa”. A ello se han añadido varios factores coyunturales que han contribuido al resultado del referéndum, entre ellos el rechazo social a las élites políticas y financieras londinenses y las luchas de poder en el seno del partido conservador. El resultado refleja también las características específicas desde el punto de vista histórico y geográfico del Reino Unido: su insularidad, su pasado imperial, su apertura económica

más global y su decidida resistencia al nazismo. Estas características explican por qué los electores de mayor edad no son tan “proeuropeos” como en otros países, en particular en el nuestro. La eurofobia de la prensa populista británica también ha desempeñado un papel clave en el resultado del 23 de junio.

La cuestión es si el Brexit va a ser una vacuna contra nuevos abandonos de la UE o si por el contrario va a generar un “efecto contagio” estimulando referéndums nacionales sobre la pertenencia a la UE en otros países europeos. Es posible que así sea ya que en varios países las fuerzas políticas minoritarias reclaman los referéndums por ser incapaces de conquistar el poder por la vía habitual de la democracia representativa. Pero me parece que las dificultades que se están poniendo de manifiesto sobre cómo administrar el Brexit en la práctica y sus efectos económicos negativos, van a producir más bien un “efecto vacuna” y disuadir esos intentos.

Tampoco conviene confundir el euroescepticismo, la crítica a menudo contradictoria de la UE, y la degradación de su imagen, con la eurofobia, es decir, la voluntad de salir de la UE. En el caso de muchos Estados miembros, salir de la UE significaría también salir del euro y del espacio Schengen (la supresión de fronteras interiores) y esta doble ruptura tendría consecuencias mucho más graves que la “simple” salida británica ya que a fin de cuentas el Reino Unido no está ni en la unión monetaria ni en Schengen, aunque sea ya de por sí suficientemente destabilizadora para el Reino Unido.

Por todo ello, y pecando quizás de optimista, no creo que el Brexit sea el inicio de un proceso de “desintegración” de la UE. A pesar de las importantes divisiones entre los pueblos y los Estados miembros que la componen, no creo que haya muchos que tengan ganas de imitar a los británicos. Más

bien al contrario y sobre todo, el Brexit puede ser una oportunidad para que la Unión Europea tome conciencia de la gravedad de sus crisis y se decida a actuar con mayor energía frente a las amenazas a las que tiene que hacer frente.

A pesar de las dificultades que antes he reseñado, después del Brexit, deberíamos ser capaces de dar saltos cualitativos en el proceso de integración, haciendo del euro un instrumento de progreso compartido, lo que exige cambiar el sistema de piloto automático basado en reglas fijas e inamovibles, por un verdadero gobierno europeo, dando más legitimidad democrática de sus órganos, empezando por el Parlamento Europeo.

Considerando los problemas del desempleo y de la desigualdad como problemas que exigen soluciones a la escala europea.

Garantizando la seguridad en nuestras fronteras exteriores, que son fronteras comunes a todos y no solo del Estado que está en una determinada posición geográfica. Creando un sistema de asilo europeo que reparta las cargas que la actual situación geopolítica produce y aumentando la cooperación en materia de seguridad para hacer frente a la amenaza terrorista y la capacidad de defensa común.

Ojala que el Brexit sea la ocasión para avanzar en esa dirección. Esperemos no dedicar los dos próximos años a discutir cómo se van los británicos, sino a acelerar la búsqueda de soluciones a los problemas de la UE, que a lo mejor se resuelven mejor sin el que ha sido su miembro más reticente.

EL BREXIT: UNA DECISIÓN QUE DIVIDE A UN PAÍS Y A UN CONTINENTE

Miguel Ángel Idígoras
Corresponsal de TVE en Londres

RESUMEN:

La decisión británica de abandonar la Unión Europea ha sumido al viejo continente en una incertidumbre económica, política y social no conocida en los últimos años. Muchas son las razones que explican el triunfo del brexit en el referéndum de junio de 2016. Desde el histórico euroescepticismo que se vive en las islas hasta el discurso populista y xenófobo que culpa a la "inmigración descontrolada" de los males del país. Se abre ahora un proceso negociador de dos años entre Londres y Bruselas del que saldrá un nuevo escenario que nadie se atreve a imaginar y que afectará al futuro de los ciudadanos tanto británicos como del resto del continente.

ABSTRACT:

The British decision to abandon the European Union has left the continent in a state of never before seen economic, political and social uncertainty. There are many reasons to explain the victory of brexit in the June 2016 referendum. From the historical euroscepticism that has prevailed to the populist and xenophobic sentiment that accounts 'uncontrolled immigration' for the country's failures. A two year negotiation process is now taking place between London and Brussels from which a new scenario that no one dares to imagine will descend, affecting not only the future of British citizens, but also that of the rest of the continent.

PALABRAS CLAVE: *Brexit. Euroescepticismo. Partido Conservador. Partido Laborista. UKIP. Escocia. Independencia.*

KEYWORDS: *Brexit, Euroescepticism, Conservative Party, Labour Party, UKIP, Scotland, Independence.*

INTRODUCCION

Una de las primeras conclusiones que se puede extraer del triunfo del llamado *brexit* (la salida del Reino Unido de la Unión Europea), es que los plebiscitos populares sobre cuestiones que dividen a un país casi en partes iguales acaban siendo traumáticos incluso para quienes

los ganan. En este caso, al menos, así ha ocurrido.

Es cierto que la "cuestión europea", entendida como el sentimiento euroescéptico que siempre ha existido en el Reino Unido, ha perseguido como una sombra a los primeros ministros británicos desde antes incluso de la propia existencia de la Unión Europea. Sirva como anécdota ilustrativa aquel

famoso titular del The Daily Mail que, nada más acabada la guerra mundial y con motivo de la intensa niebla que obligó a cerrar el tráfico marítimo en el Canal de La Mancha publicó en su portada: "Niebla en el Canal, el continente aislado".

No fue por lo tanto David Cameron el primero en encontrarse en el 10 de Downing Street con este problema, con el recelo de buena parte de los británicos hacia Europa. Todos los primeros ministros, de una u otra forma, han acabado sufriendo la niebla del canal, crisis de distinto calado por la "cuestión europea" que han hecho tambalear sus mandatos. Y para algunos, como es el caso de Cameron, ha supuesto incluso la salida de la política.

Entiendo necesario, por lo tanto, recordar aunque sea de manera somera, cómo ha sido el devenir y la evolución de ese euroescepticismo en la sociedad británica a lo largo de los últimos años. Y, en definitiva, cuáles fueron las razones, los motivos que llevaron al primer ministro David Cameron a convocar el famoso referéndum del 23 de junio de 2016 para decidir la permanencia o no del Reino Unido en la Unión Europea. Y cuyo resultado no fue otro que el triunfo de los partidarios de la salida británica (*brexit*) frente a quienes defendieron la permanencia por un 52% de los votos frente a un 48%.

1.- PRIMEROS PASOS EN EUROPA

Tanto el Partido Laborista, en su ala más radical, como la derecha del Partido Conservador mostraron un claro sentimiento euroescéptico desde la creación misma de la Comunidad

Europea. Cuando en 1961 el entonces primer ministro Harold McMillan solicitó la entrada en el incipiente club europeo, le llovieron críticas desde todos los frentes:

El laborismo, con su líder Hugh Gaitskell al frente, lanzó el grito de alarma al entender que se ponía fin a "mil años de independencia de Gran Bretaña". Desde la izquierda radical se veía a la Unión Europea como un gran mercado donde el capitalismo tenía todas las de ganar. E incluso en la derecha *tory*, que recordaba con nostalgia los años dorados del "gran imperio" y la Commonwealth, no se ocultaba que entrar en el club europeo llevaba consigo una cierta carga de traición.

Las reticencias de Francia, entonces con Charles De Gaulle al frente, impidieron sin embargo que Gran Bretaña entrara en la Unión Europea. Tuvo que esperar hasta 1973, con un posterior referéndum en 1975, que respaldó después el ingreso de manera mayoritaria, para dar el paso.

Si algo empujó, a pesar de todo, al Reino Unido a sumarse al proyecto europeo fue sin duda el desastre que supuso la II Guerra Mundial. Aunque Gran Bretaña no llegó a ser invadida por las tropas alemanas, muchos altos mandos militares británicos y líderes políticos de Westminster tenían claro que era necesario sentar las bases de una Europa fuerte para evitar que se volvieran a generar las bases de un nuevo conflicto bélico.

Aunque es cierto que los intereses comerciales primaron a la hora de establecer los primeros vínculos de lo que luego acabó siendo la Unión Europea, no es menos cierto que la idea de unir definitivamente Europa y alejar así el

fantasma de nuevas y devastadoras guerras pesó en el ánimo, especialmente de las potencias que salieron vencedoras del conflicto.

Con el paso de los años el recuerdo de los horrores de la guerra se fue lógicamente desvaneciendo y comenzaron a primar otros intereses. Especialmente los económicos. La Unión Europea, y así se vio desde el Reino Unido, se estaba convirtiendo paulatinamente en una gran maquinaria burocrática que trataba de restar soberanía a cada uno de sus miembros para alimentarse a sí misma. Y llegó el momento del gran enfrentamiento, en 1988, de la entonces primera ministra, Margaret Thatcher, con los dirigentes europeos, a los que acusó de traición. De querer convertir el continente en una gran federación a costa de borrar la identidad de sus miembros. En este caso del Reino Unido.

Margaret Thatcher formaba por aquel entonces un poderoso tándem con Ronald Reagan, presidente de los EE.UU. Sus inclinaciones hacia una economía de libre mercado, cada vez más alejada de lo que podía parecerse a un modelo socialdemócrata de la época, sus enfrentamientos con los sindicatos y los recortes de muchas prestaciones sociales que para la izquierda eran poco menos que sagradas, llevaron a la "Dama de Hierro" al divorcio con el Partido Laborista.

Y esta situación afectó directamente a las relaciones del Reino Unido con la UE. Porque el laborismo, hasta entonces euroescéptico, encontró en el seno de Europa una defensa contra el liberalismo de Thatcher y Reagan. La izquierda británica dio un giro en su manera de ver y entender la alianza europea y se volcó en su defensa, entre otras razones porque

la Europa comunitaria defendía mejor los derechos de los trabajadores.

2.- EL PAPEL DE LA PRENSA

La prensa británica también tomó partido de una manera clara. La mayoría de las publicaciones, muy críticas siempre con el proyecto europeo, no dudaron en poner el acento en los riesgos que para el Reino Unido podía suponer la pérdida de soberanía en materia económica, legal, en el tránsito de personas, etc. Y así ha permanecido, en general, hasta el día de hoy.

Merecería quizá un capítulo aparte analizar el papel que han jugado los medios de comunicación británicos en la victoria del *brexít*. En este sentido me atrevería a decir que sin la crítica continua hacia las instituciones europeas por parte de la prensa escrita, que en el Reino Unido sigue teniendo muchos lectores y por lo tanto gran influencia, el triunfo del *brexít* difícilmente se hubiese dado.

La prensa británica se ha encargado día tras día de alertar de los peligros que acechan detrás de la integración plena en la UE. Ni siquiera el hecho de quedarse fuera del euro aplacó el sentimiento euroescéptico. El temor a perder soberanía en materia económica, a que controlaran su ejército, su pesca, su agricultura, sus leyes y sobre todo sus fronteras ha ido alimentando entre los británicos el sentimiento que les ha llevado a tomar la decisión de abandonar la UE.

En este sentido existe un estudio llevado a cabo por el catedrático de la Universidad de Londres, Neil Thurman (1), de reciente publicación, aunque basado en datos que van de abril de 2015 a marzo de 2016, en el que se asegura que el 89% de los lectores británicos se informa preferentemente a través del papel, es decir, los periódicos impresos tradicionales. El 7% lo hace mediante dispositivos móviles y solo un 4% emplea los ordenadores personales. Según este estudio, los periódicos impresos se leen un promedio de 40 minutos al día, mientras que quienes visitan las páginas web de los diarios solo dedican a estas 30 segundos de media diaria.

Datos sorprendentes que en cualquier caso evidencian la fuerza de la prensaescrita y el relevante papel que ha jugado a la hora de incidir en la opinión pública británica a lo largo de la campaña del referéndum e incluso mucho antes.

3.- LA DECISIÓN DE DAVID CAMERON

No podemos sin embargo decir que la prensa tenga en exclusiva la responsabilidad de lo sucedido. Por mucho que su contribución haya sido valiosa. Sería un error. Debemos preguntarnos por lo tanto, cuáles han sido las razones que llevaron a David Cameron a convocar el referéndum. Qué circunstancias, en su conjunto, incidieron en el líder conservador para que tomara esa decisión.

Varios son los elementos que, en mi opinión, crearon el ambiente propicio para una consulta de profundo calado y

elevado riesgo. Algunos están relacionados entre sí. Otros, sin embargo, son independientes y ajenos a toda coyuntura política o económica.

El primero de ellos, y a mi modo de entender más importante, es el que explica el histórico euroescepticismo de los británicos. Una desconfianza hacia el resto del continente que se remonta casi a los orígenes de Inglaterra y el Reino Unido como país y que tiene que ver con cuestiones que van desde el idioma, la cultura, la religión, la ley y la geografía. Y por muy frívolo que parezca, hasta el hecho de conducir al revés que el resto de los países del entorno, no haber sido invadidos en la historia reciente y haber llevado su concepto de civilización occidental por medio mundo, donde perdura en forma de asamblea de naciones (Commonwealth) que tiene a su reina como jefa de Estado ha generado en su conjunto, un agudo sentimiento nacionalista de difícil gestión para cualquier Gobierno. Y así lo fue para el de David Cameron.

Desde el euroescepticismo siempre se ha alimentado la imagen de un Reino Unido que en solitario ha sido capaz de las mayores y más grandes gestas. Se ha insistido en que las alianzas con Europa no han supuesto más que un lastre. Y quienes así se han manifestado, unas veces con más insistencia que otras, han contado siempre con el apoyo de la prensa, que se ha mantenido a la espera de tiempos mejores que demostraran que la unión de Europa es una quimera de la que el Reino Unido debe alejarse cuanto antes y a toda velocidad.

De hecho una encuesta publicada a primeros de febrero de 2017 por la firma YouGov asegura que el 33% de los británicos opina que la Unión Europea

necesita al Reino Unido más de lo que este país necesita al bloque comunitario. Un 28% se inclina porque ambos se necesitan por igual. Y solo un 17% cree que el Reino Unido necesita más a la UE que a la inversa. Un 8% cree que ninguno se necesita para nada.

Sin embargo en los años 90 del pasado siglo la situación no era esa. Había razones que obligaban a los euroescépticos a relajar su discurso. La Unión Europea avanzaba a velocidad de crucero con el viento a favor de una economía próspera, ajena a la crisis que esperaba agazapada y que terminó por irrumpir de manera dramática y a escala global: Deuda bancaria, bancarrota de grandes empresas, rescate de economías nacionales, crisis financiera, paro...A partir de 2007 el cielo se cubrió de nubarrones y los euroescépticos no dudaron en decir que la tormenta venía del viejo continente, del otro lado del Canal. Las críticas hacia los "arrogantes e ineficaces" líderes europeos fueron ganando fuerza. La masiva llegada de inmigrantes de todo el mundo, muchos de ellos jóvenes de España, Italia o Portugal volvió a ser utilizada por quienes querían despertar el nacionalismo - en este caso ya el ultranacionalismo - de los británicos que creen que solos les irá mejor y que Europa es una pesada carga que solo trae problemas.

4.- EL POPULISMO BRITÁNICO

En este contexto nace el UKIP. El Partido para la Independencia del Reino Unido (*United Kingdom Independence Party*), liderado por Nigel Farage, un personaje que hace de la xenofobia y el

ultranacionalismo su programa político y que exige al Gobierno la inmediata salida de la UE y el control efectivo de las fronteras, impidiendo así el libre tránsito de ciudadanos de la UE.

Aunque el UKIP nace en 1993 como una escisión del ala euroescéptica del Partido Conservador, no consigue grandes resultados electorales hasta 2013, donde obtiene el 25% de la representación en los comicios municipales allí donde concurre. Y ya en las elecciones generales de 2015, en las que se convierte en la tercera fuerza del país, con el 12,6% de los votos, si bien solo consigue un escaño en Westminster debido al peculiar sistema electoral que rige en el Reino Unido.

Su creciente reconocimiento entre el electorado se convirtió sin duda en una amenaza para el Partido Conservador. Así lo veían muchos de sus diputados euroescépticos al escuchar cómo Nigel Farage se dirigía a los votantes con mensajes más claros y contundentes contra la Europa comunitaria que los que se lanzaban desde las propias filas conservadoras.

5.- LA TORMENTA PERFECTA

Se iba formando por lo tanto la tormenta perfecta que empujaría a David Cameron a convocar el referéndum sobre la Unión Europea: El histórico euroescepticismo cobraba fuerza y crecía, empujado por la prensa escrita y por la crisis económica. Europa encarnaba todos los males. Era la responsable, si no de haber generado el desastre, sí al menos de no encontrar la solución. Y lejos de todo esto, enviaba año tras año un número creciente de

inmigrantes a las islas. El UKIP tenía el discurso perfecto para canalizar el descontento no solo de los tradicionales euroescépticos conservadores, también de buena parte de la clase media trabajadora que, aunque votante laborista en muchas ciudades, se dejó arrastrar por el discurso populista y xenófobo y no dudó en culpar a los inmigrantes, y por lo tanto a la UE, de los males del país.

A todo esto hay que añadir que el nivel de prestaciones sociales que reciben los inmigrantes en el Reino Unido es superior a la media europea. Los beneficios por tener hijos, las ayudas a la vivienda, el acceso a la sanidad y la educación públicas o a un salario social se asumen en el país como una obligación del Estado que se sufraga con los impuestos de los ciudadanos. Y éstos han ido viendo en los últimos años el deterioro de buena parte de esas prestaciones. La sanidad se ha masificado, la calidad de los colegios públicos depende del poder adquisitivo de los vecinos del entorno y los salarios se congelan debido al abaratamiento de la mano de obra.

La política de austeridad y recortes se impuso, si bien no tanto como le hubiera gustado al Gobierno conservador de David Cameron y, especialmente, a su ministro de Economía George Osborne. El hecho de gobernar en coalición con los liberal-demócratas de Nick Clegg limitó el freno en el gasto público y se mantuvieron, a duras penas, prestaciones sociales que se entendían básicas.

El UKIP acusó constantemente al Gobierno de Cameron de llevar a cabo una política suicida en materia de inmigración. La constante llegada -sin ningún control, decía el UKIP- de ciudadanos procedentes de países recién

incorporados a la UE como Rumanía o Bulgaria, o la ya numerosa presencia de polacos, fue empleada por los sectores más ultranacionalistas como una de las razones de peso para abandonar la UE y su política de "libre tránsito de personas".

Las imágenes que llegaban de los refugiados que, procedentes de Siria y otros países del Medio Oriente, intentaban llegar a Europa en condiciones inhumanas a través del Mediterráneo, en precarias balsas y con un alto coste de vidas, contribuyó igualmente a fomentar la idea de que Europa y sus gobernantes no son capaces de hacer frente a una crisis que amenaza con desestabilizar a todo el continente.

David Cameron recibió un claro mensaje desde sus propias filas: O se hacía frente al discurso del UKIP con contundencia o el Partido Conservador iba a sufrir en las Elecciones Generales de 2015 para conseguir una mayoría que le diera la posibilidad de gobernar.

Y aquí se despierta, a mi modo de entender, otra fuerza más que se suma a la tormenta ya desatada: la personalidad y la forma de entender la política de David Cameron.

El *premier* británico había ganado en septiembre de 2014 el referéndum de independencia de Escocia y había conseguido neutralizar una clara amenaza para el futuro del país. Pactó la celebración de la consulta con el entonces ministro principal para Escocia, Alex Salmond, y recibió el respaldo del Parlamento para seguir adelante con sus planes. Prácticamente todas las encuestas realizadas en los meses precedentes a la consulta daban como resultado una clara victoria del "no" a la independencia.

A diferencia de España, donde la Constitución aparece como una "ley de leyes" que necesita de un amplio consenso para ser modificada, en el Reino Unido la carencia de una Carta Magna permite al Gobierno llevar a cabo cualquier tipo de iniciativa siempre que cuente con el respaldo de las Cámaras. Así que una vez obtenido el visto bueno de sus señorías, Cameron se lanzó a la organización del referéndum de independencia de Escocia que tanto ansiaban los nacionalistas del SNP (Scottish National Party). Estaba convencido de que las encuestas acertarían y que el rechazo a abandonar el Reino Unido se impondría.

Por aquellas fechas, primeros meses de 2014, los observadores más cercanos al primer ministro comenzaron a atisbar en él una faceta que hasta entonces parecía permanecer oculta: su afición al riesgo político. A jugárselo todo a cara o cruz. Y a asumir las consecuencias, por supuesto. Un rasgo común en muchos políticos anglosajones de clase alta, educados en colegios de élite como Eaton, que actúan con un planteamiento sencillo pero firme: o convences a los demás de que tus ideas son las mejores o vete a tu casa.

El referéndum de Escocia le salió bien. La permanencia en el Reino Unido ganó por un 55,3% frente a un 44,7%. Pero no resultó nada fácil. Unos meses antes de la cita con las urnas las encuestas no estaban tan claras, lo que obligó al Gobierno de Londres a emplearse a fondo. Los laboristas, con el ex primer ministro Gordon Brown, de origen escocés, también participaron activamente contra los argumentos de los independentistas. Se dijo que una Escocia independiente quedaría fuera de la Libra Esterlina, fuera

del Banco de Inglaterra y, lo más importante, fuera de la Unión Europea. Y este fue el argumento que más peso tuvo en el resultado final, tal y como se ha podido ver con el paso del tiempo.

La situación que se vive en estos momentos en Escocia, tras el triunfo del *brexít*, es cuando menos paradójica. Los escoceses votaron contra la independencia para seguir en la UE, y en el referéndum del *brexít* también se mostraron abrumadoramente a favor (62%) de seguir en el seno de la Unión. Sin embargo, ahora se ven obligados a dejar la UE por ser parte de un país que así lo ha decidido. Una delicada situación que ha reavivado la aspiración nacionalista de celebrar un nuevo referéndum de independencia. La ministra principal Nicola Sturgeon, de hecho, quiere anunciar la celebración de un nuevo plebiscito entre el otoño de 2018 y la primavera de 2019: "Antes de que sea demasiado tarde y el Reino Unido haya salido de la UE", ha dicho. La Primera Ministra Theresa May ya ha descartado esa posibilidad. Y aunque el Parlamento de Edimburgo apruebe la celebración de una nueva consulta, es Westminster quien tiene la última palabra. "Una nueva cita con las urnas traería inestabilidad política y económica al Reino Unido. Y más en un momento tan delicado, en plena negociación del *brexít*", ha precisado la premier británica.

En cualquier caso, el reto separatista escocés se solventó a favor de Londres. A Cameron le había salido bien la apuesta. Su figura ganó enteros y su liderazgo al frente del Partido Conservador era casi incontestable de cara a las Elecciones Generales de junio de 2015. Únicamente la "cuestión europea", cómo no, le seguía como una sombra. Dentro de su partido

el ala más euroescéptica reclamaba más contundencia. El UKIP iba ganando terreno gracias a las soflamas de Nigel Farage y la prensa escrita seguía jugando su papel antieuropeo, salvo honrosas excepciones.

En este ambiente y en medio de estas circunstancias, David Cameron decidió repetir la jugada y zanjar, como ya había hecho con el independentismo escocés, el viejo problema de la permanencia en la UE: Habría un referéndum para decidir si el país seguía o no unido a sus socios europeos. Fue su compromiso electoral para los Comicios Generales de junio de 2015. No se fijó una fecha para el plebiscito, pero se dijo que sería antes de finales de 2017.

Y volvió a ganar las elecciones ¡por mayoría absoluta! Cuando las encuestas no vaticinaban ni mucho menos unos resultados semejantes. El Partido Conservador se garantizaba así el control de la Cámara de los Comunes y por lo tanto la continuidad de la política de austeridad que desde unos años antes ya venía aplicando el ministro de Economía George Osborne. Una política contestada por una amplia capa de la sociedad británica, pero asumida con resignación también por una parte no menos importante del país. De hecho la victoria conservadora se cimentó básicamente en la estabilidad institucional y en la lenta pero constante mejora económica de los últimos años.

Si el triunfo del “no” a la independencia de Escocia supuso un importante espaldarazo a la figura, el liderazgo y las políticas de David Cameron, el triunfo en las elecciones generales por mayoría absoluta le afianzó aún más en el 10 de Downing Street. Y lo más importante, le legitimó (había además un compromiso

con el electorado) para convocar el referéndum para la permanencia o no del Reino Unido en la Unión Europea.

Todo hacía pensar que, tal y como se prometió en la campaña electoral, el plebiscito tendría lugar poco antes del final de 2017 y no a mediados de 2016, como así fue. A finales de 2015 no existía una imperiosa demanda popular a favor de la consulta, ni siquiera la “cuestión europea” acaparaba más portadas de las habituales. Los británicos, como la mayor parte de los europeos, trataban de superar los largos años de crisis con temor y recelo. Aunque los datos macroeconómicos apuntaban a un crecimiento incontestable, una parte de los británicos no veía ninguna mejoría. Bien al contrario, comprobaba cómo muchos de los servicios sociales básicos del país experimentaban un paulatino deterioro.

Y aquí entra en acción, lo comentábamos antes, otra de las fuerzas que desatan la tormenta perfecta que empuja hacia el referéndum: el populismo que ve en la inmigración y en la “globalización desmedida” la razón de todos los males.

6.- UNA CAMPAÑA CRISPADA

La campaña del referéndum se desarrolló en un ambiente de creciente crispación. No solo el Partido Conservador se dividió entre partidarios del *remain* (la permanencia) o del *brexit* (la salida). El propio Gobierno de David Cameron se fragmentó. Mientras el Primer Ministro y el titular de Economía, George Osborne fueron firmes defensores de la permanencia, otros miembros del

Ejecutivo como Michael Grove, ministro de Justicia, hicieron sin campaña a favor de la salida de la UE. Incluso el que fuera alcalde de Londres, el conservador Boris Johnson, se convirtió en uno de los líderes de la campaña a favor del *brexit*. El UKIP, liderado por un histriónico Nigel Farage, recurrió sin reparo a mensajes claramente xenófobos y populistas, con grandes carteles en los que se podían ver montajes de largas columnas de refugiados en una especie de marcha imparable hacia las fronteras del Reino Unido.

El Partido Laborista, fiel a su tradición europea, se volcó en la campaña a favor del “sí”, de la permanencia en la UE. Su líder, Jeremy Corbyn, quien en otra época fue un duro crítico de la política de Bruselas, tenía claro que en esta ocasión había que apoyar un proyecto común para el viejo continente del que el Reino Unido debía formar parte.

En un mitin de marcado carácter social, en el *Senate House*, en el centro de Londres, Corbyn defendió la necesidad de continuar en el bloque europeo para proteger los derechos de los trabajadores, el medio ambiente y a los consumidores británicos. *“El Partido Laborista está abrumadoramente a favor de quedarse, porque creemos que la Unión Europea ha traído inversión, empleos y protección para los trabajadores, los consumidores y el medio ambiente, y ofrece la mejor opción de cumplir con los desafíos que afrontamos en el siglo XXI”.*

No faltó sin embargo quien, desde las propias filas laboristas, acusara a Corbyn de no emplearse a fondo en esta campaña y de no haber dejado claro el mensaje del laborismo en un tema tan fundamental.

Incluso el propio presidente entonces de los EE.UU. Barack Obama pidió el

apoyo a la permanencia en un artículo publicado en el *Daily Telegraph*, donde dejó claro que si el Reino Unido abandonaba la UE se pondría “en el furgón de cola de los países que quieren llegar a acuerdos con Estados Unidos”. Muy pocos, por no decir nadie, sospechaban entonces que quien sustituiría a Obama en la Casa Blanca sería el republicano Donald Trump, un duro crítico de la Unión Europea, partidario del *brexit* y que lo primero que haría al tomar posesión de su cargo sería abrir las puertas de Washington al Gobierno de Londres.

A medida que se acercaba la cita con las urnas la campaña se fue endureciendo. Quienes estaban por el “sí” insistían una y otra vez en la debacle económica y las graves consecuencias que la salida traería para el país. Los partidarios de irse, por el contrario, lo hacían reivindicando más soberanía para el Reino Unido y más control de sus fronteras, es decir, de la inmigración.

La crispación en los debates de tv, en la prensa escrita y en los medios en general alcanzó su máxima expresión días antes del referéndum con el asesinato de la diputada laborista Jo Cox, de 42 años. Una firme defensora de la permanencia que perdió la vida en la localidad de Birstall, en el norte de Inglaterra, tras ser apuñalada y tiroteada a plena luz del día por Thomas Mair, de 52 años. Un individuo que al parecer había tenido problemas mentales y estaba relacionado con grupos nazis en el Reino Unido.

Casada y madre de dos niños de corta edad, el asesinato de Jo Cox supuso una fuerte conmoción en la sociedad británica. Mucho creyeron, erróneamente, como luego se vio-, que la muerte de Cox podía suponer una

llamada a las conciencias de los ciudadanos. Especialmente a las de aquellos que no tenían claro, según las encuestas, por cuál de los dos lados se iban a posicionar en la cita del 23 de junio.

7.- TERREMOTO POLÍTICO

En la madrugada del 24 de junio de 2016 supimos que el 52% de los británicos, frente al 49, habían decidido abandonar la Unión Europea. Era el triunfo del *brexit* y el desencadenante de una crisis política sin precedentes en el Reino Unido en las últimas décadas.

La dimisión del Primer Ministro David Cameron no se hizo esperar. El referéndum fue un compromiso que adquirió personalmente y la derrota tenía por lo tanto consecuencias directas sobre él. Solo le quedaba la dimisión. Y la anunció la mañana del mismo día 24 en el 10 de Downing Street. ***“No puedo ser el capitán que dirija al Reino Unido hacia su nuevo destino”***, dijo Cameron, al tiempo que comunicó que entregaría su cargo en el congreso del Partido Conservador previsto para octubre de ese año.

Se abrió así la “guerra” por la sucesión entre los *tories*. Todo apuntaba a que el gran vencedor era Boris Johnson. El que fuera alcalde de Londres había destacado en la campaña por el *brexit*. Sin embargo su excéntrica personalidad y algunas “traiciones” de otros diputados conservadores que creían estar en mejor posición que él le apartaron de la carrera.

La elegida finalmente fue la exministra del Interior, Theresa May. Había sido defensora de la permanencia, pero su moderada posición le granjeaba las simpatías de muchos euroescépticos conservadores. Aceptó ser la nueva inquilina del 10 de Downing Street con todas las consecuencias. Y quien creyó ver en ella un resquicio de luz para revertir el referéndum, se equivocó. ***“brexit is brexit”***, dijo. Y despejó cualquier duda cuando se comprometió a trabajar en la dirección de lo que habían votado los británicos en las urnas. E incluso se decantó por un *“brexit duro”*, una salida con todas las consecuencias.

El laborismo sufre también desde entonces una profunda crisis. Firme defensor como hemos visto de la permanencia, muchos de sus diputados vieron cómo en las circunscripciones donde habían conseguido su escaño los votantes se habían inclinado en el referéndum por la salida de la UE. La derrota en las Elecciones Generales de 2015, en la consulta sobre la Unión Europea y la falta de liderazgo y cohesión de su jefe de filas Jeremy Corbyn han abierto una profunda crisis de identidad en esta formación.

Muchos políticos laboristas observan con preocupación un cambio radical en buena parte de la clase trabajadora británica. Asidua votante en otras ocasiones de su partido, ha desoído sin embargo las llamadas a favor de la permanencia en la UE y ha preferido optar por la salida. En el campo y en las pequeñas ciudades, pero también en muchos de los cinturones industriales de ciudades medias, el voto ha sido favorable al *brexit*. El miedo a la inmigración ha sido la clave y su desafección al laborismo palmaria.

Y, por muy contradictorio que pueda parecer, incluso en el UKIP se desataron duros enfrentamientos tras la victoria del *brexít*. Contra la lógica que podría imperar en un líder político responsable y coherente, Nigel Farage dimitió como jefe de filas de la formación. Llegó a decir que ya había cumplido su objetivo y que ahora se apartaba para dejar paso a otros al frente del partido. Le sustituyó de manera efímera Diane James, quien comprobó de inmediato que no contaba con los apoyos necesarios para llevar a cabo un liderazgo estable. La deriva de la formación y las luchas internas llevaron incluso al enfrentamiento físico a algunos de sus miembros. Farage, a pesar de todo, sigue siendo su rostro más popular, en busca siempre de mensajes efectistas en los medios, como su visita relámpago a Washington para verse con Donald Trump tras su toma de posesión y su jocosos anuncio ofreciéndose como embajador USA en la UE.

El terremoto social que supuso el triunfo del *brexít* se extendió efectivamente por toda la geografía política británica. Y también la económica. Aunque las consecuencias en este campo no han sido tan inminentes, los nubarrones de la incertidumbre, principal enemigo de la estabilidad financiera, comenzaron a asomarse por la *City* londinense, primer centro financiero de Europa y motor económico de los británicos. Por lo pronto, desde junio de 2016, fecha del referéndum que dio la victoria al *brexít* y marzo de 2017, cuando se escriben estas líneas, la libra esterlina ha sufrido una devaluación del 20% respecto del euro y casi el 30% respecto del dólar.

8.- EL PAPEL DE THERESA MAY

La victoria del *brexít* supuso la dimisión de David Cameron como primer ministro y su sustitución por Theresa May, hasta entonces Ministra del Interior y defensora de la permanencia en la UE. Las dos alas del Partido Conservador, partidarios y detractores de la UE, vieron en ella a una mujer de consenso. Y lo más importante, a una mujer dispuesta a defender el resultado del referéndum aun después de haber votado en su contra.

A los pocos días anunció su intención de invocar el artículo 50 de Tratado de la Unión para iniciar así las negociaciones para la salida de la UE. Y para que nadie tuviera dudas, dejó claro en una conferencia pública que el *brexít* sería “duro”. Es decir, una salida con todas las consecuencias. “Renunciaba” a la permanencia en el mercado único a cambio de recuperar la soberanía sobre las fronteras y el control de la inmigración. Bruselas no le deja otra: no se puede pretender libertad de movimientos de mercancías y capitales y controlar el de las personas.

Tras el triunfo del *brexít* su gobierno se puso manos a la obra para comenzar con las negociaciones. Theresa May entendía que el resultado del referéndum era un mandato para su Gobierno y prescindió del Parlamento. Un iniciativa popular en los tribunales, seguida de varios recursos en instancias superiores, han obligado sin embargo al Ejecutivo británico a solicitar el permiso de las dos cámaras de Westminster. Todo podía haberse quedado en un simple trámite de no ser porque los *lores* decidieron a finales de febrero incluir una enmienda que pedía mantener los derechos de los

comunitarios en el Reino Unido una vez se produjera la salida.

La enmienda obligó a reunirse a los Comunes para debatirla, donde la mayoría conservadora impuso el criterio del Gobierno. Todo quedó en un ligero retraso que no impidió que Theresa May siguiera con sus planes.

A pesar de todo, el paso por el Parlamento ha obligado a debatir y aprobar distintas enmiendas. Y aquí hay que destacar especialmente una que a mi modo de entender puede resultar fundamental. Sobre todo para quienes abrigan aún la esperanza de que el *brexit* pueda tener marcha atrás: Y es que el gobierno de Theresa May se ha comprometido a no firmar el acuerdo de salida definitiva con Bruselas previsto para 2019, si antes no ha obtenido la aprobación de las dos cámaras del Parlamento. Es decir, los diputados de los Comunes y la Cámara de los Lores tendrían la última palabra. Como por cierto han señalado los tribunales.

¿Quiere esto decir que el Parlamento puede decidir dentro de dos años que no hay *brexit*? A mi modo de entender nadie llegará a plantearse esa cuestión abiertamente, teniendo en cuenta que ha sido una decisión aprobada por la soberanía popular de manera directa, pero la retirada definitiva de la UE podría entrar en un callejón sin salida si los distintos grupos parlamentarios entienden que el acuerdo alcanzado con Bruselas lesiona los intereses del país y, en consecuencia, se oponen a su firma.

Hay que tener en cuenta que el Reino Unido se encontrará en 2019 a las puertas de unas nuevas elecciones generales y el escenario político puede ser tremendamente complicado. Y quizá por

eso, adecuado para exponer a la ciudadanía los problemas con toda su crudeza. Y el planteamiento podría ser el siguiente: El Gobierno ha negociado la salida sin escatimar esfuerzos. (Nadie podrá reprochar a Theresa May ni a su Gobierno no haber puesto todo de su parte en la defensa del *brexit*). Los resultados no son positivos para los intereses del país y el Parlamento no acepta el acuerdo. El Gobierno termina su mandato. Hay elecciones generales y las principales fuerzas (conservadores y laboristas) vuelven a plantear una nueva consulta.

Quienes defienden la permanencia del Reino Unido en la UE sueñan con un escenario de estas características. Rebuscado, complicado pero posible. Más si tenemos en cuenta la velocidad a la que se están produciendo los cambios políticos en Europa. Dos años son mucho tiempo en política y nadie se aventura a predecir quiénes van a gobernar en el viejo continente. Qué ideologías van a dominar y cuál va a ser el criterio del nuevo orden mundial que se avecina.

Quienes nos sentimos europeístas sabemos que la actual estructura comunitaria y sus políticas no han dado respuesta a muchas de las demandas de la ciudadanía. Que los populismos se han aprovechado de esas carencias y del contexto de crisis para medrar políticamente. Y que los nacionalismos acechan detrás de cualquier referéndum para, en nombre de la democracia, levantar de nuevo las fronteras que tanto han costado derribar.

9.- UN FUTURO LLENO DE INCERTIDUMBRE

Dos son ahora, a mi modo de entender, las preguntas básicas que se plantean tras la victoria del *brexít*: la primera de ellas es **cómo se va a llevar a efecto la salida definitiva del Reino Unido de la Unión Europea**. Y la segunda deriva lógicamente de la primera: **¿Cuáles van a ser las consecuencias que la salida va a tener tanto para los británicos como para el resto de ciudadanos europeos?**

Días antes de la celebración del referéndum el diario británico *The Guardian* publicó un informe oficial del Gobierno de David Cameron realizado por funcionarios especializados en la materia, en el que se advertía de que el abandono del Reino Unido de la UE daría paso a un complejo proceso de salida y crearía una década de incertidumbre. Los servicios financieros, la industria del motor, la agricultura y la vida de millones de británicos que viven en Europa se verían afectados con el *brexít*.

Los autores del informe destacaban la imposibilidad de concretar la salida en dos años, tal y como se recoge en los tratados. Y es que quienes tienen un conocimiento más profundo de los procesos burocráticos de la UE aseguran que la decisión tomada por los británicos en referéndum no significa el final de un proceso, si no el comienzo. Se calcula que habría una década, o quizá más, de profunda incertidumbre. Porque ese sería el tiempo que necesitaría el Gobierno de Londres para retirarse de la UE y cerrar nuevos acuerdos comerciales con otros países. Según el informe, la única base legal para la salida es el Artículo 50 del tratado de la UE y no existe ningún

precedente, por lo que se antoja complicado que en dos años se pueda llevar a cabo una negociación de manera exitosa. Y para ampliar ese periodo se requiere un acuerdo unánime con los otros 27 miembros de la Unión.

Añaden los autores del citado informe que la salida británica significaría tener que desenredar todos los derechos y obligaciones que el Reino Unido contrajo durante su ingreso en la UE y a lo largo de los 40 años de participación.

El *brexít* afectaría directamente a la *City*, centro económico y financiero por excelencia. La salida de la UE podría provocar que 10.000 puestos de trabajo y 1,8 billones de activos del sector bancario y financiero británico se trasladen a los otros 27 países miembros. Según el centro de estudios europeo Bruegel, si al final de las negociaciones en 2019 el Reino Unido sale efectivamente del mercado único europeo como ha prometido el Gobierno británico, los bancos perderán el llamado "pasaporte financiero" que les permite operar en la UE desde territorio británico y tendrían que desplazar parte de su actividad al suelo comunitario para poder seguir operando en el mercado único.

Muchos analistas aseguran, sin embargo, que las entidades podrían escoger como destino Nueva York, principal plaza financiera mundial. Una sospecha que comparten también diversas fuentes del sector bancario europeo.

En definitiva, a partir de ahora se abre un largo proceso de negociación que nadie de momento se aventura a predecir cómo va a ser. Solo se sabe que va a generar una profunda incertidumbre, el peor

escenario para la estabilidad económica y política de un país y de todo un continente.

RELEVANCIA DEL BREXIT, PROBLEMA Y OPORTUNIDAD PARA LA UNIÓN EUROPEA Y SU POLÍTICA EXTERIOR

Francisco Aldecoa Luzárraga

Catedrático de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN:

El Brexit es y será un tema central para la Unión Europea y su política exterior al menos durante una década. Sin embargo, esto no quiere decir que el Brexit sea algo irreversible. Durante el año transcurrido desde el referéndum sobre el Brexit sus efectos han sido contrarios a lo que se esperaba, ya que no ha llevado consigo que otros Estados miembros adopten la misma postura. Por el contrario, se está incrementando la cohesión entre los Estados miembros y entre estos y las instituciones europeas. Además, está facilitando la aplicación de la Estrategia Global, especialmente con la puesta en marcha de la política de defensa europea.

ABSTRACT:

Brexit is and will be a central issue for the European Union and its foreign policy at least for one decade. Nevertheless, this doesn't mean that Brexit is something irreversible. Since the referendum took place in UK, the effects of Brexit have been the opposite to what was expected, as it didn't make other countries adopt the same posture. On the contrary, cohesion among member States and among these and the European institutions is increasing. Moreover, Brexit is facilitating the implementation of the Global Strategy for Foreign Policy, particularly with the launch of the European Defence Policy.

PALABRAS CLAVE: *Brexit, PESC, PCSD, PESCO, Estrategia Global, SEAE, Alianza Defensiva*

KEYWORDS: *Brexit, CFSP, CSDP, PESCO, Global Strategy, EEAS, Defensive Alliance*

1.- PLANTEAMIENTO DEL TEMA: EL BREXIT, UN GRAVE PROBLEMA Y UNA OPORTUNIDAD PARA LA UNIÓN EUROPEA Y SU POLÍTICA EXTERIOR

El resultado del referéndum de 23 de junio en el Reino Unido fue de un 51,9% de los

votantes favorables a la salida frente a un 48,1% que apoyaban la permanencia. El análisis del voto refleja una relevante fractura en la sociedad británica, especialmente en términos de edad, así como de localización geográfica. En este sentido, los jóvenes de menos de cuarenta años votaron a favor de la permanencia en más de un 65% y en sentido inverso ocurrió con los mayores de sesenta y cinco años, entre los que más de un 65% votó a favor de la salida.

El Brexit significa un grave problema para el Reino Unido ya que incluso puede amenazar su propia existencia, dado que los resultados del referéndum fueron muy distintos en Escocia, donde votó un 62% a favor de la permanencia. El parlamento escocés ha aprobado una resolución el pasado 28 de marzo de 2017 en la que se solicita formalmente un segundo referéndum de independencia, en este caso con objeto de permanecer en la Unión Europea a la luz del resultado citado, y pueden darse también otros importantes efectos económicos, políticos y sociales. Algo similar ocurrió en el Ulster, aunque no de forma tan pronunciada.

En el caso de la Unión Europea, el Brexit no amenaza su existencia. Es un grave problema para los ciudadanos europeos, para la economía, para la sociedad y para el proyecto europeo, pero en ningún momento amenaza su existencia. La construcción europea nació y se desarrolló sin el Reino Unido, y durante sus cuarenta y cuatro años de pertenencia a la Unión Europea este ha dificultado su funcionamiento y especialmente su profundización.

Por ello, su retirada puede facilitar el relanzamiento de la Unión al desaparecer el freno político británico. Este freno se refiere al menos a tres grandes temas: al desarrollo de la economía social de mercado, a los avances en la unión económica y monetaria y a la consecución de la política exterior europea y especialmente de defensa. Además, la salida del Reino Unido posibilita el desarrollo del modelo político de la Unión, tal y como propone la Resolución Verhofstadt, aprobada por el Parlamento Europeo el 16 de febrero de 2017, en la que se plantea la convocatoria de una nueva Convención Europea con este fin.

El Reino Unido ha sido un obstáculo fundamental para el desarrollo de la profundización de la Unión Europea. Por ello, su abandono (o, en su caso, la posibilidad del mismo) obliga a los demás Estados miembros a pronunciarse, y a las instituciones comunes a tomar las decisiones que no se han podido o querido tomar hasta ahora, obstaculizadas por el Reino Unido.

El hecho es que la integración europea, a pesar de todo, ha llegado muy lejos, mucho más de lo que hubieran pensado y querido los británicos, con un proceso muy dificultoso que ha permitido en la actualidad la integración de ciudadanos y Estados. Así, entendemos que casi tan difícil como la integración, que lo ha sido mucho, será la desintegración de uno de sus miembros, sobre todo si esta es completa, lo que parece casi imposible. De momento, creo que el término que hay que utilizar frente a la ampliación es el de “reducción”.

Este artículo tiene como objetivo analizar la relevancia del Brexit y cómo afecta este a la política exterior europea y a la Unión Europea como actor global, diplomático y normativo. Se está dando por sentado que el Brexit dificulta el desarrollo de la Unión Europea, y especialmente de su política exterior. Sin embargo, parto de la tesis opuesta, ya que el mismo no está dificultando el desarrollo de la misma exterior, ni tiene por qué hacerlo en el futuro, y del análisis del primer año transcurrido se desprende que está ocurriendo lo contrario.

Esta afirmación se fundamenta en tres proposiciones: a) el desarrollo de la Unión Europea como actor global está más consolidado de lo que generalmente se dice, b) el Brexit está facilitando el entendimiento entre los Estados miembros y sus instituciones, y c) la reestructuración del sistema político internacional, y especialmente la incertidumbre que provoca Trump, así como la aplicación de la Estrategia Global permite y exige a la Unión Europea su profundización y el desarrollo de su política exterior.

Desarrollaré la idea, en la que nadie pensaba, de que casi un año después de celebrarse el referéndum sobre el Brexit la Unión Europea está consiguiendo una cohesión entre los Estados miembros y las instituciones europeas como posiblemente no se había producido desde comienzos del siglo XXI, es decir, definiendo que el Brexit se puede estar convirtiendo en un posible federador interno de la Unión Europea.

Analizaré cómo de una forma casi silenciosa la Unión Europea ha surgido como una

potencia global, especialmente a lo largo del siglo XXI, participando de forma progresiva en la gobernanza mundial y especialmente desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, con el desarrollo de una diplomacia propia que sentará las bases para un nuevo desarrollo global a partir de la VIII legislatura, así como en el nuevo dinamismo que impulsa Federica Mogherini con la Estrategia Global.

Esta es consecuencia de las nuevas percepciones frente a los riesgos y amenazas que condicionan la posición de la Unión Europea en el mundo. Por ello, significa una nueva etapa en la política exterior, en la que se sacará partido al marco jurídico del Tratado de Lisboa, transformándolo en compromisos políticos como el de la Estrategia Global y la defensa de ciudadanos y territorios que implica la defensa territorial.

Analizaré a continuación las posiciones del Reino Unido y de la Unión Europea en relación con la negociación y estudiaré especialmente las implicaciones políticas que puede tener el desarrollo de las mismas en materia de política exterior, partiendo de un doble convencimiento: que es más fácil la profundización y el desarrollo de la política exterior a veintisiete aunque la Unión Europea pierda tamaño (el 12% en población y aproximadamente un 16% en riqueza), y que a pesar de esta reducción de tamaño la Unión podrá tener más presencia en el mundo, ya que su política exterior será más eficaz, y será más fuerte debido a su unidad y su cohesión.

El Reino Unido no tendrá más remedio que apoyar esa política exterior y especialmente en el ámbito de la seguridad y la defensa. Aunque no esté en la Unión Europea es difícil pensar que el Reino Unido se separe sustancialmente de la política exterior europea, que se aísle de una Europa más fuerte en el mundo, que tenga una política exterior claramente diferenciada, especialmente en materia de seguridad y defensa. Actualmente existe un vínculo permanente entre la seguridad interior y la lucha antiterrorista y la seguridad exterior.

Por último, tendré en cuenta las últimas propuestas sobre el futuro de Europa y en

particular el informe de la Comisión de 2 de marzo de 2017 sobre el futuro de Europa y los cinco escenarios posibles, teniendo en cuenta especialmente las implicaciones que la posible agenda de la Unión Europea tendrá en el desarrollo de su política exterior y en su relación con el Reino Unido.

2.- LA OBSTRUCCIÓN DEL REINO UNIDO EN LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE SU POLÍTICA EXTERIOR

El Reino Unido no vio con buenos ojos, ya desde los comienzos del proyecto europeo en los años veinte y treinta, las propuestas de unidad europea en torno al pensamiento federal y al objetivo supranacional de poner en común la soberanía, y por ello siempre defendió la posición unionista, que implica una unión de Estados de carácter intergubernamental. Con ello, los británicos partían de una concepción distinta de Europa, ya manifestada en el propio Congreso de La Haya, en el que se visualizó que no eran partidarios del federalismo ni de la noción de soberanía compartida que implicaba. No es casualidad que la iniciativa intergubernamental que surge de dicho congreso, el Consejo de Europa, naciera en Londres el año siguiente, en 1949, siguiendo el modelo intergubernamental clásico y liderado por ellos.

La participación del Reino Unido en el proceso de construcción europea ha sido desde sus inicios muy problemática. En 1950 rechazaron la invitación de Robert Schumann para formar parte de la CECA y lo mismo ocurriría en 1957, cuando no aceptaron participar en la CEE. Después, en 1961, solicitaron el ingreso en la Comunidad Económica Europea por razones estrictamente económicas, lo cual llevó al general De Gaulle a no aceptar su candidatura, ya que entendía que era un caballo de Troya y que iban a destruir a la Comunidad Europea desde dentro. También señaló que era un submarino norteamericano, lo cual no iba a permitir el desarrollo de la política exterior y de defensa.

Las negociaciones con el Reino Unido no comenzaron hasta 1970, después de que dimitiera De Gaulle y fuera sustituido por el presidente Pompidou, y fueron llevadas a cabo por el gobierno conservador de Edward Heath, concluyendo con la firma del Tratado de Adhesión en 1972 y produciéndose el ingreso en enero de 1973, sin referéndum. Sin embargo, como consecuencia de los resultados electorales y del cambio de gobierno, el nuevo Primer Ministro, el laborista Harold Wilson, planteará la renegociación y el posterior referéndum, que se celebró el 6 de junio de 1975 con una abrumadora victoria proeuropea: un 67,20% a favor de la permanencia frente a un 32,80% en contra.

Sin embargo, esa abultada diferencia no presagiaba la reticente posición que mantuvieron en el seno de la Unión Europea, y sobre todo en las revisiones constitucionales, en las que en todo momento apostaron por los mínimos cambios. El primer ejemplo de ello ocurrió en las negociaciones para las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo y también se manifestaría en la reforma del Acta Única Europea, que se produce después de que la Comunidad Europea pagara el cheque británico. Hay que señalar que el Acta Única, que implicaba una reforma institucional, una limitada ampliación de competencias y la formalización de la cooperación política europea -embrión de la política exterior europea-, fue posible porque su objetivo era la consecución del Mercado Único para 1992, objetivo muy querido por la Sra. Thatcher y los británicos.

La elaboración del Tratado de Maastricht, impulsada por los cambios en Europa y en el mundo a partir de la caída del muro en noviembre de 1989, supuso una dificultosa negociación, liderada por Jacques Delors, que incluso provocó la sustitución de Margaret Thatcher por John Major, ya que esta no acababa de aceptar la necesidad de la tenue unión política. Durante la misma se abrió la puerta a las dos velocidades, que implicó la excepción británica en la Unión Económica y Monetaria y la no aplicación de la política social en el Reino Unido, lo que fue el origen de su integración diferenciada.

Asimismo, se puso en marcha el segundo pilar intergubernamental, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y el tercero, la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI), aunque vinculados a la Unión. Quizá lo más significativo fue la desaparición de la “vocación federal” de la Unión Europea, aunque se mantuvo “la unión cada vez más estrecha” y el conjunto de disposiciones del tratado que rezumaban dicha vocación.

En las siguientes revisiones -menos audaces-, durante la década de los 90, también se notó el peso británico, como en la comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Ámsterdam, que sería acordado al precio de nuevas excepciones para el Reino Unido, como la de mantener los controles en sus fronteras. También consiguieron límites al desarrollo de la PESD y vetaron las cooperaciones reforzadas en estas áreas.

Es muy significativa la posición del Reino Unido en la primera Convención Europea de 1999, que redactó la Carta de Derechos Fundamentales, oponiéndose a aceptar el valor jurídico de la misma. Debido a esta oposición, la Carta de Derechos Fundamentales no tendrá valor jurídico hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa diez años después. También intentaron evitar la inclusión de los derechos sociales, cosa que no consiguieron.

En la segunda Convención Europea, la de 2002-2003, en la que se redacta el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el Reino Unido jugó un papel de freno en los avances de tinte federal, manteniendo el carácter intergubernamental de la PESC, aunque desapareciera el pilar. Obtuvieron también, entre otras cosas, la aceptación de la reversibilidad de la integración con la cláusula de retirada, que es precisamente el origen del artículo 50 del Tratado de la Unión, que es el que ahora se va a aplicar para la retirada del Reino Unido.

Durante los veinte años de la etapa comunitaria, el Reino Unido se sintió más cómodo que en la fase posterior de la Unión Europea, en la que la explicitación de la

vocación federal, así como el desarrollo de la unión política, del modelo social y de la cohesión, resultaban incompatibles con su concepción de Europa. Fue especialmente clara su oposición a la unión económica y monetaria -en la que se buscó la fórmula de las dos velocidades a través del “opting out”- y también su oposición al Protocolo Social. Donde la oposición fue completa fue en relación con la propuesta del Tratado Constitucional.

Tiene también especial relevancia la cuestión de la política exterior como elemento paradigmático. Ya que explica bastante bien la forma de actuar del Reino Unido. Este se va a oponer de forma rotunda a cualquier desarrollo de la política exterior y de la diplomacia, y concretamente a la denominación de “Ministro de Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad”, ya que para ellos no había más ministros que los ministros de Su Majestad. Por ello, al final se aceptó la denominación actual de Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Sin embargo, una vez en vigor el Tratado, aprovecharon todos los resquicios que contemplaban las nuevas disposiciones e incluso consiguieron nombrar a una británica, la Sra. Catherine Ashton, primera Alta Representante. Asimismo, adoptaron la estrategia adecuada para conseguir las mejores de las nuevas embajadas de la Unión Europea (a cuya creación se habían opuesto) con objeto de que defendieran los intereses británicos.

Por todo ello podemos decir que el Reino Unido limitó de forma clara los avances en la senda federal y puso una gran cantidad de límites al desarrollo de la integración supranacional, defendiendo con ahínco la Europa de los Estados, que implica un modelo de integración limitada. A lo largo de estos casi cuarenta y cinco años, sobre todo en las reformas constitucionales, se ha visualizado con claridad la incompatibilidad de la concepción británica intergubernamental y liberal con el modelo político del proyecto europeo de integración supranacional, de sociedad de bienestar, que en algunos ámbitos, como en el de la política

exterior, necesita más profundización en la puesta en común de competencias soberanas.

3.- EL BREXIT: UNA OPORTUNIDAD PARA LA UNIÓN EUROPEA Y PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR PROPIA Y AUTÓNOMA

Como hemos visto a lo largo de estas líneas, el Brexit es un grave problema para la Unión Europea, y especialmente para el Reino Unido. Sin embargo, como ocurrió en las grandes crisis europeas (concretamente con el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954, que desembocará en la reunión de Messina del año siguiente, en la que se diseñan la CEE y el Euratom), el Brexit puede ser el revulsivo que la Unión Europea necesitaba para seguir su camino y enfrentarse al futuro.

El Libro Blanco sobre el Brexit presentado por la Sra. May el 2 de febrero de 2017 clarifica bien cuáles son las razones de su salida. Entre estas no está, pese a lo que generalmente se apunta, la de que Europa está en crisis y no funciona, sino que en el Libro Blanco se argumenta prácticamente lo contrario: que se van porque funciona y porque su modelo es incompatible con el de la Unión Europea. Esa incompatibilidad se debe a la no aceptación, tanto de la concepción federal de Europa como de la economía social de mercado en la que se fundamenta la sociedad europea del bienestar.

Por esto, la retirada del Reino Unido es una oportunidad para el avance del proyecto europeo de vocación federal que el dicho país tanto ha obstaculizado, pero que ha seguido desarrollándose hasta la fecha, si bien con limitaciones. Esta oportunidad debe aprovecharse para emprender una profundización de mayor alcance y ambición en todas aquellas áreas en las que la actuación común suponga beneficios para los ciudadanos. El Parlamento Europeo debe seguir tomando la iniciativa, como lo hizo en 1984 cuando aprobó el Proyecto de Tratado de Unión Europea -que terminó inspirando

el Tratado de Unión Europea de 1992-, así como en las últimas legislaturas.

A mi juicio, son al menos cuatro las oportunidades que el Brexit ofrece a la Unión Europea: a) está consiguiendo la cohesión entre sus miembros, b) aumenta la capacidad negociadora de la Unión Europea en detrimento de la del Reino Unido, invirtiendo la situación previa, c) posibilita la profundización de la Unión Europea y desbloquea los grandes temas que el Reino Unido paralizaba, y d) permitirá el desarrollo de la política exterior y la defensa propia y autónoma.

a) Cohesión entre sus miembros

En contra de lo que se esperaba, a lo largo del año transcurrido desde el referéndum se ha ido produciendo una gran cohesión entre los Estados miembros, y entre estos y las instituciones europeas, como posiblemente no ocurría desde principios del siglo XXI. La negociación será muy importante para el fortalecimiento de la cohesión entre los miembros de la Unión Europea que permanecen en ella y para un desarrollo futuro de esta que permita pensar juntos sobre la profundización de la Unión Europea y de su política exterior.

De momento, en estos primeros meses esto parece claro y ahora a ningún Estado se le ocurre pensar en abandonar la Unión, sino en todo lo contrario: en fortalecer la posición común en la negociación frente al Reino Unido con objeto, por un lado, de defender los derechos de sus ciudadanos en el Reino Unido, y, por otro, de sacar las máximas ventajas, incluso financieras o presupuestarias (los 60.000 millones de euros del coste de salida). Además, al no estar el Reino Unido en la Unión Europea el sector euroescéptico dentro de la Unión se debilita en su doble legitimidad: la de los ciudadanos, en el Parlamento Europeo, y la de los Estados en el seno del Consejo.

b) Inversión en la capacidad negociadora

El peso del Reino Unido en la negociación que comienza ahora ha cambiado

completamente respecto a la situación anterior al referéndum. Antes el Reino Unido tenía mucho más capacidad negociadora de la que le correspondía por su peso, ya que, dado que ningún Estado miembro quería su salida, obtenía, incluso a través del chantaje, muchas ventajas. Esto es algo así como lo que ocurre con el secuestrador de un banco antes de soltar los rehenes, cuando con objeto de que no haga explotar la bomba se acepta todo lo que pida.

Ahora que se ha producido “la bomba” del Brexit, el Reino Unido ya no tiene aquella capacidad excepcional de negociación que tenía. En la actualidad tiene incluso menos de la que le correspondería con arreglo a sus indicadores económicos y políticos, que es cinco, seis o siete veces menor que la de la Unión Europea (cinco en términos de economía, seis en términos de comercio y siete en términos de población). El problema es que ahora el Reino Unido no acaba de darse cuenta del cambio de la situación, y por ello de momento no aborda la negociación con realismo y cambia constantemente su posición negociadora (no es casualidad que el New York Times llamara a la Sra. May “Sra. Maybe”).

c) Profundización de la Unión Europea y desbloqueo en los grandes temas

El referéndum negativo significa también una oportunidad para Europa, ya que le permitirá avanzar en el modelo federal de integración, previsto desde sus orígenes, que había estado expresamente vetado y obstaculizado por el Reino Unido. La convulsión creada por esta decisión permitirá a la Unión tomar medidas audaces en ámbitos en los que el Reino Unido vetaba, como el desarrollo de la Unión Económica y Fiscal, el blindaje del modelo social, el desarrollo de la Política Común de Defensa y la reforma del sistema de recursos propios del presupuesto de la Unión, que hasta ahora sigue condicionado por el cheque británico. Unos de estos avances se podrán hacer dentro de los actuales tratados y otros exigirán la reforma de los mismos y eventualmente la convocatoria de una Convención Europea, tal y como analizaremos más adelante.

d) **Desarrollo de una política exterior y de defensa europea propia y más autónoma**

En contra de lo que se pensaba, el Brexit está permitiendo el desarrollo de la política exterior europea, y especialmente la puesta en marcha de su política de defensa. Como veremos posteriormente, “la bomba” del Brexit estalla cinco días antes de la presentación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad, que había sido elaborada con la participación del Reino Unido.

Durante el primer año de aplicación de dicha Estrategia Global el Reino Unido está colaborando lealmente en su aplicación y no impide su desarrollo, aunque ha puesto algunas dificultades en el desarrollo de la política de defensa. El Reino Unido sabe que si ahora veta la política de defensa esta nacerá, si bien con dos años de retraso, pero sin poder moldearla lo más mínimo conforme a sus intereses.

La explicación de este hecho está en que al Reino Unido hoy le sigue interesando que la política exterior de la Unión Europea funcione, especialmente en el ámbito de la seguridad, ya que tiene plena conciencia de que la seguridad interior y exterior son indivisibles. La lucha antiterrorista es prioritaria para los británicos y saben que no la pueden desarrollar por sí solos, dado que la seguridad europea no se puede parcelar. La amenaza terrorista es contra Europa en su conjunto, contra sus valores comunes y su modelo de sociedad, y no contra este o aquel Estado. Por ello, para que la lucha contra el terrorismo sea efectiva tiene que ser colectiva.

No cabe duda de que la política exterior de la Unión Europea sin el Reino Unido pierde peso. Sin embargo, será más fácil que la Unión se consolide, que mejore sus procedimientos de toma de decisiones en política exterior y que esta se pueda desarrollar de forma más efectiva, sin la obstrucción del Reino Unido. Habrá que ver, en todo caso, qué mecanismos se establecen para seguir vinculando al Reino Unido con el futuro de la política exterior europea.

4.- EL SURGIMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL, NORMATIVO Y DIPLOMÁTICO

Al analizar la dimensión internacional del proyecto de unidad europea desde su origen hasta nuestros días, observamos que especialmente cuando esta es ya una realidad, a partir de 1950, será solo un sujeto pasivo de la sociedad internacional, como consecuencia de la Guerra Fría y la política de bloques, y únicamente tuvo cierta influencia como actor comercial primero y económico después. No será hasta después de 1989, con la desaparición de la política de bloques y como consecuencia de la mutación de la naturaleza de la construcción europea de económica en política -después de Maastricht- y del desarrollo progresivo de la política exterior común, cuando la Unión Europea se vaya transformando paulatinamente en actor global, desde el comienzo del siglo XXI.

Tres serán especialmente los factores que explican este ascenso, a veces imperfecto y contradictorio, en la política global: a) el aumento de su peso comercial y económico, y especialmente con el nacimiento de la moneda como expresión del modelo de sociedad de bienestar, ya que significa la mitad del gasto social mundial; b) la importancia de la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria, que significa también casi la mitad del total mundial, así como la financiación del sistema de Naciones Unidas, que es también casi un cincuenta por ciento del mismo, y c) el desarrollo de la diplomacia común europea desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, que está suponiendo un gran impulso para la política exterior de la Unión.

Al mismo tiempo, desde comienzos de este siglo la Unión Europea se configura como un actor normativo, utilizando la expresión de Ian Manners, para quien es una potencia normativa aquella cuyo poder consiste en su capacidad de transformar las normas internacionales, en este caso, en la dirección de mayor regulación internacional en materia de defensa de valores compartidos, como los derechos humanos, el estado de derecho, etc. Esta dimensión internacional es consecuencia

del modelo interno de sociedad de bienestar, que implica un equilibrio entre mercado, sociedad y Estado.

Así, la Unión Europea ha participado activamente en la gobernanza mundial en temas como los Derechos Humanos, la abolición de la pena de muerte, el Tribunal Penal Internacional, el Tratado de París sobre cambio climático de 2015 o los objetivos del desarrollo sostenible de Naciones Unidas para 2030, aprobados en 2015 en la Asamblea General e impulsados por la Unión Europea. No debemos olvidar la importante iniciativa de la Unión Europea de poner en marcha el G-20 en 2008 y su incidencia en la regulación internacional a través de las doce cumbres, incluida la de Hamburgo de julio de 2017.

Está teniendo enorme importancia la puesta en marcha y el desarrollo de la Unión Europea como actor diplomático. Esto será posible desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 1 de diciembre de 2009, en el que se contempla la existencia de la diplomacia común europea, que en definitiva implica la existencia de un “Ministro”, que es el actual Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; un “Ministerio”, que es la organización administrativa central del Servicio Exterior, en Bruselas; y unas “Embajadas” o delegaciones de la Unión Europea en el exterior.

En la actualidad estas embajadas -antes eran únicamente delegaciones de la Comisión- son ciento cuarenta y dos, acreditadas ante Estados y organizaciones internacionales, y están funcionando eficazmente con un despliegue progresivo. Esta diplomacia nueva es distinta a la de los Estados y está formada en dos tercios por funcionarios de la Comisión y del Consejo de la Unión Europea y en el tercio restante por diplomáticos de los Estados Miembros. Hay que señalar también que esta nueva diplomacia extiende los derechos de la ciudadanía a través de la asistencia consular.

En todo caso, hay que tener en cuenta que ambas diplomacias llevan funcionando algo más de seis años de forma simultánea, sin existir jerarquía entre ellas, y con una relación de “compatibilidad” -en ningún caso

“complementariedad”-, ya que cada una de ellas actúa en función de sus correspondientes competencias. Esto no quiere decir que en todos los casos esa coordinación funcione bien y permita potenciar la acción común de la Unión Europea. Al mismo tiempo comienzan a cerrarse embajadas de los Estados miembros, las cuales en alguno casos se incorporan a las embajadas de la Unión.

Así es como surge el actor diplomático, cuyo papel fundamental es articular de forma autónoma la política mundial de la Unión Europea, dándole unidad y coherencia en la programación (tanto en los aspectos políticos y de seguridad como en los aspectos de relaciones exteriores, con una cierta dimensión económica) y también en la ejecución. No olvidemos que la Alta Representante es también vicepresidenta de la Comisión Europea. Así, la diplomacia europea provee de seguridad al conjunto de la Unión a través de la dimensión externa de las políticas comunes y el desarrollo de la política exterior y de seguridad europea.

El nombramiento de la Sra. Mogherini en 2014 como Alta Representante significó la confirmación del cambio hacia el desarrollo de una política exterior más potente. A lo largo de su mandato, esta está demostrando la voluntad de “*ampliar márgenes, rompiendo límites*”, consiguiendo hacer avanzar a la Unión Europea como actor normativo y diplomático de forma mucho más audaz que su antecesora, la Sra. Ashton. En tanto que vicepresidenta de la Unión, a la Sra. Mogherini le compete actualmente coordinar a los cinco comisarios que tienen competencias en la dimensión externa de la Unión.

De los distintos informes de evaluación de la actividad del Servicio Europeo de Acción Exterior, como el *European Foreign Policy Scorecard* publicado en enero de 2017, se desprende que es precisamente desde que entra en vigor el Tratado de Lisboa cuando la Unión se convierte en un actor más potente en la política mundial. El informe lleva publicándose desde 2011, que es cuando se inicia el funcionamiento de la diplomacia europea, y su última evaluación confirma la

consolidación del surgimiento del actor global y normativo.

Son muchos los ejemplos que podemos poner en relación a este nuevo dinamismo, pero entre ellos habría que citar, al menos, la consecución del acercamiento de Serbia y Kosovo, la firma del acuerdo sobre desnuclearización de Irán con las potencias occidentales, las solicitudes de autorización del uso de la fuerza ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para la operación militar Sofía -que tiene como objetivo la desaparición de las mafias que potencian el tráfico de seres humanos- y las resoluciones del Consejo de Seguridad de 2015 y 2016, aceptando parcialmente dicha propuesta de autorización del uso de la fuerza.

Por último, hay que resaltar que en esta VIII Legislatura el Parlamento Europeo está teniendo una mayor participación en la política exterior que en las anteriores, como consecuencia del compromiso que adquiere el Presidente de la Comisión al ser nombrado por primera vez teniendo en cuenta los resultados electorales y -en la práctica- de la voluntad de la Alta Representante de conseguir un respaldo de la cámara, especialmente a través del trabajo conjunto con la Comisión de Asuntos Exteriores y con la Subcomisión de Seguridad y Defensa, ambas muy activas en esta Legislatura, en las que participan los líderes más desatacados de la política europea.

En estas comisiones se están aprobando unas resoluciones claras de respaldo a la nueva política exterior, como la importante resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2015, sobre el informe de la Alta Representante en materia de política exterior, o, especialmente, la de 29 de marzo de 2016, en la que se aprueban las líneas generales de la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad, así como las que se están aprobando en 2017, en particular en el ámbito de la defensa europea.

Desde el punto de vista del papel de la Unión Europea en el mundo, tal y como hemos analizado a lo largo de estas líneas, la Unión tiene un rumbo en la política mundial, que es nada más y nada menos que el de convertirse

en un actor global, diplomático y normativo más potente para mejorar la gobernanza mundial. La Unión Europea ha experimentado un cambio cualitativo en su papel en la sociedad internacional, especialmente en lo que llevamos del siglo XXI, cuando se ha producido un avance considerable.

Este se manifiesta a través de tres desarrollos diferentes: a) como actor global, desde el momento en que finaliza la Guerra Fría y se produce su transformación de una comunidad de naturaleza económica en una unión de naturaleza política, en la que de forma paulatina se está desplegando la Política Exterior Común; b) como actor normativo -consecuencia de la adopción implícita de la teoría de potencia normativa-, caracterizado por la exportación de valores y del modelo europeo, mediante la reforma de la gobernanza global, con objeto de hacerla lo más parecida posible al modelo interno, y c) como actor diplomático, desde hace apenas poco más de un lustro, cuando se ponen en marcha las previsiones del Tratado en torno a la diplomacia común europea a la que hemos hecho referencia, y que va a permitir potenciar el actor global y el carácter normativo que venía desarrollándose anteriormente.

La Unión Europea ha desarrollado papeles importantes en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, siendo la primera potencia mundial en este campo, y está incorporando esa experiencia de forma progresiva al actor diplomático. Ahora ha comenzado a tener una actuación en el ámbito de la defensa, sin bien especialmente en la gestión de crisis. A lo largo de este siglo, de sus más de treinta misiones doce son operaciones militares, de las que la mitad siguen activas, teniendo todas ellas la autorización expresa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

A pesar de que los desafíos son mayores, la Unión Europea se encuentra mejor dotada como actor global y con una estructura diplomática que permite una actuación más eficaz, efectiva y creíble en la sociedad internacional. Hasta ahora faltaba el desarrollo del actor defensivo, que tiene por objeto hacer creíble este actor global, especialmente como alianza defensiva, que es

precisamente lo que se está reforzando durante este último año, coincidiendo con “la bomba” del Brexit.

De tal forma, el Brexit -y más recientemente la llegada de Donald Trump- coge a la Unión Europea cuando su liderazgo en la política mundial se está perfilando cada vez más. Así, la Alta Representante Federica Mogherini se ha convertido en la interlocutora principal con la administración estadounidense, exigiendo a esta, en su entrevista con el Secretario de Estado de febrero de 2017 en Washington, que “de la misma forma que la Unión Europea no interfiere en la política exterior de los Estados Unidos, estos no interfieran en las políticas de la Unión Europea”.

5.- EL BREXIT Y LA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD

Después de largas negociaciones y bastantes retrasos, se aprueba la “Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte”, conocida como la Estrategia Global y presentada el 28 de junio de 2017. Fue negociada durante más de dos años, participando en la negociación tanto los propios gobiernos de los Estados miembros como el Parlamento Europeo y un grupo de expertos de los diferentes países.

La Estrategia Global fue muy criticada porque se presentó cinco días después del referéndum del Brexit y unos meses antes de la victoria de Trump. Sin embargo esto ha supuesto una gran virtud, ya que ha colocado a la Unión Europea con una estrategia clara que le ha permitido hacer frente de forma colectiva a estos nuevos desafíos imprevistos, consiguiendo posiciones comunes de gran relevancia y de cierta efectividad.

Mantiene la concepción de la “Estrategia Europea de Seguridad, una Europa segura en un mundo mejor”, formulada en diciembre de 2002 por Javier Solana, primer Alto Representante. Sin embargo, tiene dos novedades: una de ellas consecuencia de la

nueva situación internacional de agravamiento de las amenazas, que implicará la enunciación de la política de defensa, y otra más dirigida a la acción, lo que lleva a que se la califique de “pragmatismo basado en valores”.

El punto de partida de la Estrategia es que las circunstancias internacionales en materia de seguridad y defensa han cambiado, que el mundo es diferente y que el entorno de seguridad internacional es más inseguro, más volátil y con mayores incertidumbres. En ella se establecerá que “los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesarios”, señalando más adelante que “un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro de sus fronteras”.

La Estrategia permitirá consolidar a la Unión Europea como el actor normativo al que hemos hecho referencia y también aborda la necesidad de convertirla en actor estratégico. Como actor normativo al señalar que “mediante nuestro peso combinado podremos promover normas acordadas para contener las relaciones políticas basadas en el poder y contribuir a un mundo pacífico, justo y próspero”. Recogerá a continuación que “la Unión fomentará un orden mundial basado en normas, con el multilateralismo como principio esencial y articulado en torno a las Naciones Unidas. Un orden internacional basado en el Derecho Internacional, incluidos los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos”.

Por lo que respecta a la Unión Europea como actor estratégico, esta incorpora el principio innovador de autonomía estratégica. Quizás su aportación más importante es que traslada la obligación jurídica de alianza defensiva establecida en el artículo 42.7 del TUE a un compromiso político, cuando señala que “la Unión fomentará la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y sus territorios”. Con ello se concreta el compromiso jurídico del Tratado

en un objetivo estratégico de primer orden, que lleva consigo el cambio cualitativo del alcance de la política de defensa. Se pasa de operaciones de gestión de crisis en el exterior a la defensa de ciudadanos y territorios que implica la defensa territorial, hasta ahora responsabilidad exclusiva de los Estados miembros.

Es importante destacar que uno de los elementos fundamentales del desarrollo de la Estrategia Global es la política de defensa europea, que hasta ahora ha sufrido un veto importante por parte del Reino Unido. Durante este último año ha habido un avance considerable, posiblemente como no se había conseguido en la última década, al ponerse en marcha dicha política. El Reino Unido ha dificultado pero no ha impedido su puesta en marcha, y con ello está naciendo la política de defensa europea, de la mano de la Estrategia Global.

Dicho todo esto, surgen varias preguntas: ¿será posible la aplicación de la Estrategia Global sin el Reino Unido?, ¿el Brexit hará irrealizable la misma?, ¿llevará a aplazar algunas de las prioridades y a alterar el desarrollo de la política de defensa, o será la Estrategia Global el gozne que en el futuro siga vinculando al Reino Unido con la Unión en materia de política exterior? No es fácil contestar a estas preguntas y posiblemente la respuesta a las mismas será una de las claves del futuro de la Estrategia Global y de su relación con el Reino Unido, así como de la política exterior europea

A mi juicio, el Brexit no tiene porqué desvirtuar el sentido general de la Estrategia, aunque quizás altere alguna de sus prioridades. La aplicación de la misma durante este último año nos ha demostrado que el Reino Unido sigue vinculado a la Estrategia y quiere incidir en su desarrollo, especialmente en la puesta en marcha de la política de defensa europea. Por ello entiendo que la Estrategia será el vínculo de unión entre el Reino Unido y la Unión Europea en materia de política exterior, lo cual no será fácil de articular en determinados escenarios.

A pesar de que la Unión Europea sin el Reino Unido reduce su dimensión en cuanto a la población, riqueza y comercio (ya que

dejará de ser la primera potencia comercial mundial, aunque por poco), y de que pierde un puesto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ganará en unidad y coherencia, así como en la capacidad de transformar su modelo, mejorando su procedimiento de toma de decisiones y pudiendo conseguir una política exterior más eficaz.

Queda por resolver cómo será la relación futura y qué acuerdos se pueden implantar para que el Reino Unido participe en la política exterior y, especialmente, en seguridad y defensa. Aunque no es previsible que adopte una política exterior claramente diferenciada, tampoco se puede esperar que se conforme con una posición como la que actualmente mantiene Noruega, que aplica en gran medida la política exterior europea, especialmente en las organizaciones internacionales, sin participar en el proceso de toma de decisiones.

6.- LA POLÍTICA DE DEFENSA

EUROPEA: UNA CUESTIÓN

PARADIGMÁTICA

¿Para qué es necesaria la política de defensa? Para consolidar a la Unión Europea como actor global, normativo y diplomático, que actúa cada vez más en la gobernanza mundial, siendo la dimensión externa de su modelo interno. Hay que resaltar que no hay que entender la política de defensa como una parte de la política exterior, sino como una política imprescindible para que pueda funcionar el actor global sin que su actividad sea condicionada por presiones de carácter militar.

La presencia de la Unión Europea en el mundo nunca se deberá a su capacidad defensiva de carácter militar, sino a la defensa de valores e intereses y a su modelo de sociedad, a través de instrumentos tales como la política comercial, cultural, humanitaria, de desarrollo, etc. Sin embargo, para que esto sea hoy posible, es imprescindible una defensa colectiva que implique la posibilidad del uso de la fuerza y que permita esta actuación transformadora en el mundo, que

no esté condicionada por presiones militares externas.

¿Y por qué es necesario hoy el fortalecimiento de una política de defensa autónoma? A mi juicio son al menos tres las razones que contestan a esta pregunta: a) el agravamiento progresivo de los riesgos y amenazas en nuestra vecindad próxima, citados anteriormente, que además siguen aumentando de forma considerable. Estos riesgos y amenazas lo son para la Unión Europea en su conjunto, así como para su modelo político y de sociedad, fundamentado en valores, y no para uno o varios de los Estados miembros individualmente. La respuesta, por tanto, debe ser colectiva; b) un actor político global debe responsabilizarse de su propia defensa y no puede subrogarla a otros, como ocurre actualmente con la OTAN. Si quiere ser un actor autónomo, la Unión Europea debe asumir su propia responsabilidad en la defensa de sus ciudadanos y sus territorios, y c) en los últimos años, especialmente desde noviembre de 2015, fecha en la que se activa la cláusula de alianza defensiva como consecuencia de los actos terroristas en Francia, se está produciendo una vinculación estructural entre la seguridad interior y la seguridad exterior, siendo necesaria la política de defensa incluso para cuestiones de terrorismo. Ambas dimensiones se convierten en este caso en dos caras de la misma moneda.

En materia de política de defensa no hay que olvidar que la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) nace influenciada por la Declaración franco-británica (entre Chirac y Blair) de Saint Malo, de 3 y 4 de diciembre de 1998. El Reino Unido jugó un papel importante en el desarrollo de las primeras operaciones militares de gestión de crisis, en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, desde 2010 -con el gobierno conservador- comenzó a participar cada vez menos en dichas operaciones, debido a su decisión de revalorizar las operaciones de la OTAN. En la actualidad es solo el quinto de los contribuyentes a las operaciones militares de la PCSD -detrás de Francia, Italia, Alemania y España- y el séptimo en operaciones civiles.

Hoy los expertos militares señalan que el Reino Unido no es esencial en la defensa europea, teniendo mucha más relevancia para la defensa atlántica. Por otro lado, en el Libro Blanco que presentó la Sra. May el pasado 14 de febrero sobre el Brexit destaca su compromiso en mantener la relación de cooperación en seguridad y defensa con la Unión Europea y sus Estados miembros. Habrá que ver cómo se materializa esta posible relación privilegiada.

Si bien durante los últimos meses se han dado pasos importantes en el marco de la Estrategia Global, desarrollando algunos aspectos de la política de defensa, todavía hay muchas cuestiones pendientes decisivas para que la misma sea creíble a nivel internacional. Quizá la primera medida necesaria sería adoptar una decisión del Consejo por unanimidad sobre la defensa común, que implique su separación de la política exterior. Esto exige a su vez varias decisiones, siendo el paso fundamental que hay que dar el de la puesta en marcha de la cooperación estructurada permanente.

La Estrategia Global es una reflexión basada en valores y pensada para la acción. Así, se basa en la visión y ambición de una Unión más fuerte, deseosa y capaz de marcar una diferencia positiva respecto a sus ciudadanos y el mundo. Este planteamiento se ha puesto rápidamente en funcionamiento -y no se ha quedado solo en palabras, tal y como algunos pensaban- a través de diversas medidas, entre otras, desde el 2016, la Declaración de Bratislava de 26 y 27 de septiembre, el Plan de Acción Europeo de Defensa de 30 de noviembre y la Declaración del Consejo Europeo de 15 de diciembre.

La Declaración conjunta entre el Parlamento de la Comisión Europea y el Secretario General de la OTAN, derivada de la reunión informal de veintisiete ministros Defensa de la Unión Europea los días 26 y 27 de septiembre de 2016 en Bratislava, en la que se pone de manifiesto que la Unión y la Alianza están buscando una nueva relación basada en el trabajo y el apoyo mutuo, y que supone la confirmación de un nuevo clima y la aceptación de la Estrategia Global. La Declaración se desarrolla a través de las conclusiones adoptadas por los respectivos

Consejos, entre las que se incluyen más de cuarenta propuestas.

El Plan de Acción Europeo de Defensa, adoptado por la Comisión Europea y publicado el 30 de noviembre de 2016, desarrolla la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad. Su objetivo es crear las condiciones adecuadas para permitir que la ambición de la Estrategia se convierta en hechos. Presenta diferentes propuestas, entre ellas la del mercado común de la defensa o la utilización del presupuesto comunitario, con objeto de contribuir a una unión en el ámbito de la defensa. La propuesta más ambiciosa es la creación de un Fondo Europeo de Defensa, que establece dos orientaciones, una dedicada a la investigación y otra a capacidades.

El Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2016, que tuvo como objetivo conseguir una capacidad operativa permanente de planeamiento y conducción a nivel estratégico, el refuerzo de la pertinencia y la capacidad operativa de utilización y despliegue de instrumentos de respuesta rápida, con el fin de hacer realidad el principio de autonomía estratégica, que se irá desarrollando en los Consejos de Asuntos Exteriores y de Defensa posteriores.

A lo largo del 2017, se están adoptando diversas medidas, entre ellas la decisión adoptada por el Consejo de Asuntos Exteriores de 6 de marzo de 2017 de crear un cuartel de operaciones, con el objeto de ponerlo en marcha de forma inmediata al frente de un conjunto de operaciones ya en funcionamiento. Se considera que este cuartel es el embrión de un cuartel general, cuya creación no se decidió por el veto de Reino Unido, que entendía que de momento el cuartel general debe ser solo el de la OTAN. También, muy recientemente, el Consejo de Asuntos de Defensa de 18 de mayo ha abordado un pacto sobre los principios claves del esquema de gobernanza de la cooperación estructurada permanente.

Estas decisiones son algunas de las medidas, entre otras, que tratan de ilustrar el desarrollo y aplicación de los primeros pasos en materia de política de defensa, estando previsto que se sigan adoptando otras en la misma

dirección a lo largo del 2017, año fundamental en este campo, ya que no debemos olvidar que la Comisión Europea presentará en el mes de junio el informe de reflexión sobre el futuro de Europa en materia de política de defensa, en el que se fijarán los objetivos comunes.

Es imprescindible activar la cooperación estructurada permanente, regulada en el artículo 42.6 del TUE y en el artículo 1 del Protocolo nº 10, compromiso adoptado en la agenda de Juncker “Un nuevo Comienzo”, así como en diversas resoluciones parlamentarias, especialmente en la última, de 16 de marzo de 2017, en sus puntos 30 a 34. En el punto 30 se “subraya la importancia y necesidad de que participen en una cooperación estructurada permanente y eficiente todos los Estados miembros dispuestos a avanzar en la integración de su defensa hasta el máximo nivel de ambición” y se considera que “debe crearse una fuerza europea integrada permanente como fuerza multinacional”. Esta propuesta parece estar en marcha y se va a decidir formalmente en el Consejo Europeo de junio o en el de noviembre.

En todo caso, hay que tener en cuenta, tal y como hemos señalado, que el Tratado establece que la cooperación estructurada permanente es para los Estados que quieran y reúnan determinadas capacidades militares (algo similar a la necesidad de cumplir los criterios de convergencia para formar parte de la Unión Económica y Monetaria). Esta cooperación estructurada debe servir tanto para la gestión de crisis en el exterior como para la defensa territorial. Sin embargo, muy recientemente ha surgido una propuesta alemana de incorporar a los veintisiete a la cooperación estructurada permanente con objeto de fortalecer la unidad. Se crearía una estructura modular para operaciones militares, reservada a aquellos Estados que cumplan los criterios de capacidades.

También es necesaria la creación de un Consejo de Ministros de Defensa, presidido por el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, con objeto de coordinar la ejecución de la PCSD y hacerla más eficaz. Se trata de separarlo del Consejo de Asuntos Exteriores, ya que se

trata de dos políticas distintas -la política exterior y la política de defensa- y así deben ser visualizadas, tal y como ocurre en los Estados miembros. Es excepcional que los ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa estén unidos.

Es imprescindible poner en marcha un cuartel general completo, posiblemente desarrollando el cuartel de operaciones creado el pasado día 6 de marzo. En todo caso, este cuartel tiene que ser completamente independiente de los cuarteles generales de la OTAN y no son intercambiables, dado que cada organización debe ser completamente autónoma, aunque sean complementarias entre sí, ya que son dos organizaciones compatibles entre sí y complementarias. Esto es parte de lo que implica la autonomía estratégica, por lo que hay que superar el esquema de “Berlín plus”.

7.- LA IMPORTANCIA DE LAS NEGOCIACIONES SOBRE EL BREXIT Y LAS PERSPECTIVAS EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR

Es muy relevante conocer cuáles son las posiciones respectivas en la negociación, así como las perspectivas de la misma para ambas partes, por lo que analizaré de forma muy sucinta el artículo 50 del TUE, que regula por primera vez la salida de un Estado miembro. Este regula el procedimiento de salida de forma diferente a como lo hace el artículo 49 para el procedimiento de adhesión. La regulación de la salida es mucho más sencilla que la de la entrada, con objeto de facilitarla. La formulación de la salida va a permitir que esta sea efectiva en poco tiempo, pero sin embargo reservará muchos resortes a la Unión Europea para dirigir y condicionar este proceso.

Las tres diferencias fundamentales entre un procedimiento y otro estriban en: a) en el caso de la adhesión la aprobación del Consejo Europeo debe ser por unanimidad y en el de la salida basta una mayoría cualificada, b) en el caso de la adhesión se exige la ratificación por todos los Estados miembros mientras que en el caso de la

retirada únicamente se exige la aprobación por parte del Parlamento Europeo, y c) en el caso de retirada la misma se hace efectiva de forma automática en el caso de que no haya acuerdo entre las partes en el plazo de dos años, mientras que en el caso de la adhesión no hay plazo.

El artículo 50.2 establece que el acuerdo de retirada debe contener las condiciones de esta, así como de la relación futura. Este acuerdo deberá ser aprobado en el seno de la Unión, como ya se ha dicho, por el Consejo Europeo, mediante mayoría cualificada, que requiere el voto de un 72% de los Estados miembros que reúnan el 65% de la población. En la Unión Europea a veintisiete esto exige que lo voten veinte Estados miembros, que reúnan algo menos de trescientos millones de habitantes. Con estos porcentajes se garantiza la aprobación por las dos legitimidades, la de los Estados y la de los ciudadanos.

En la medida en que el tratado de retirada no debe ser ratificado por los Estados miembros -como ocurre en el caso de la ampliación-, la Unión debe hacer otro tratado más para excluir al Reino Unido en todo lo relativo a su participación en la misma, incluidas las instituciones, cambiando la composición de estas. Para ello deberá ponerse en marcha un proceso de revisión. La Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2017 contempla la posibilidad de aprovechar esta revisión para reformar los tratados en más aspectos, como los relativos a instituciones y ampliación de competencias, entre otros.

La activación de la cláusula de retirada se ha producido con la carta de la Primera Ministra Theresa May al Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, de 29 de marzo de 2017. En ella se fija la posición británica definitiva, que no siempre es coincidente con el Libro Blanco titulado “The United Kingdom’s exit from, and new partnership with, the European Union”, de 2 de febrero de 2017. Por ello, la fecha de retirada definitiva, si no existe acuerdo antes o el Consejo Europeo prorroga dicho plazo por unanimidad, será el 29 de marzo de 2019.

La posición de la Unión Europea está recogida en las orientaciones del Consejo Europeo sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea, de 29 de abril de 2017, que son la confirmación de la respuesta que dio Donald Tusk a la Sra. May en el borrador de orientaciones de 31 de marzo de 2017 y que incorporan incluso la posición del Parlamento Europeo de 5 de abril de 2017. De tal manera, no solo hay una posición común de los Estados miembros sino también de las instituciones, incluido el mandato negociador de la Comisión Europea.

Llama poderosamente la atención el vínculo que se establece en la carta de la Sra. May, en el ámbito de la política exterior, entre el acuerdo comercial y la cooperación en materia de seguridad, cuestión que está presente en diversos párrafos y de diferentes maneras. Esta posición es completamente distinta a la que se mantenía en el Libro Blanco de 2 de febrero, en el que se defendía la necesidad de mantener un vínculo en materia de lucha antiterrorista, seguridad y política de defensa con la Unión Europea, sin ningún tipo de condicionante. Cabría subrayar, no obstante, la expresión de su deseo de “seguir trabajando juntos” sobre los valores compartidos y de jugar su parte en una Europa fuerte y próspera para liderar el mundo, proyectando sus valores y defendiéndose a sí misma de las amenazas.

Las Orientaciones del Consejo recogen en su párrafo 22 que “la Unión está dispuesta a establecer asociaciones en ámbitos que no guarden relación con el comercio, en particular el de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia internacional, así como el de la seguridad, la defensa y la política exterior”. Este párrafo es muy similar al del Libro Blanco de 2 de febrero de 2017 pero bastante diferente al de la carta de la Sra. May.

En este mismo sentido, la Resolución del Parlamento Europeo de 5 de abril de 2017 va todavía más allá, oponiéndose frontalmente a la posición recogida en la carta de la Sra. May al señalar que “independientemente del resultado de las negociaciones sobre la relación futura entre la Unión Europea y el Reino Unido, estas no pueden comportar ningún tipo de compromiso entre la

seguridad interna y externa, incluida la cooperación en materia de defensa por una parte y la futura relación económica por otra”.

El punto 24 de las Orientaciones del Consejo tiene especial relevancia para España, al señalar que “después de que el Reino Unido deje la Unión ningún acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido se aplicará al territorio de Gibraltar sin el acuerdo entre el Reino de España y el Reino Unido”. La importancia de este punto radica en que otorga a España un instrumento de negociación muy apropiado para poder mejorar la situación de dicho territorio. Así, de la misma forma en que con la adhesión a la Comunidad Europea se complicó para España el tema de Gibraltar, con la salida del Reino Unido -y con estas orientaciones- la posición española mejora sustancialmente en la resolución de este problema.

De tal forma que se confirma, de momento, la estrategia de la Unión Europea de minimizar los costes a través de la firmeza y claridad de su posición, que está resultando por ahora exitosa, ya que el Reino Unido está variando constantemente su oposición mientras que la Unión Europea la mantiene inalterada; la Unión está consiguiendo mantener la unidad y aumentar la cohesión entre sus miembros, cuestión que no se esperaba y, por último, el Brexit está posibilitando la profundización en algunas de sus políticas, como la política de defensa.

Son muchas las posibilidades de la relación futura entre el Reino Unido y la Unión Europea. A mi juicio, la mejor forma de retirada y de concluir las negociaciones sería la que conduce a una integración diferenciada desde fuera. Esto quiere decir que el Reino Unido tendría un estatuto especial de “no miembro”, que implicaría su no participación en las instituciones, aunque sus ciudadanos gozarían de muchas de las ventajas que tienen actualmente como consecuencia de las políticas comunitarias. En materia de política exterior habría que encontrar una fórmula innovadora, sin que exista hasta ahora ningún precedente.

8.-EL BREXIT Y EL FUTURO DE EUROPA Y DE SU POLÍTICA EXTERIOR

En el seno del Parlamento Europeo, especialmente en su Comisión Constitucional, ha vuelto a surgir el debate sobre el futuro de Europa. Merece la pena destacar especialmente el proyecto de informe de Verhofstadt, titulado “Sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional en la Unión Europea”, presentado el 4 de julio de 2016 -a los pocos días del referéndum- y aprobado el 16 de febrero de 2017, en el que se plantea que “la urgencia de llevar a cabo la reforma de la Unión ha aumentado de forma espectacular por la decisión del Reino Unido a través de un referéndum de abandonar la Unión Europea”.

En dicho informe se resalta la necesidad de convocar la tercera Convención Europea para el 2017, año en el que se está celebrando el 60º aniversario de la firma del Tratado de Roma, con objeto de iniciar la reforma constitucional. La resolución hace hincapié en que es necesaria una amplia reflexión democrática sobre la reforma de los tratados, y que puede y debe lograrse únicamente mediante una Convención Europea que garantice la participación de todos los Estados miembros gracias a su composición, formada por representantes de los parlamentos nacionales, los gobiernos, la Comisión y el Parlamento Europeo, y que constituye igualmente la plataforma adecuada para este tipo de reflexión, con el compromiso de los ciudadanos europeos.

La resolución se fundamenta en la percepción de la insatisfacción de una parte cada vez mayor de la población respecto al funcionamiento de la Unión Europea. Los desafíos a los que hoy se enfrenta la Unión Europea no pueden ser abordados por Estados individuales, sino únicamente mediante una respuesta común de la Unión. Por ello, el Parlamento Europeo entiende que para mejorar esta situación no se pueden alcanzar soluciones utilizando los instrumentos que ofrecen los tratados y plantea que ello solo será posible a través de la modificación futura de los mismos.

Con ello se ha abierto la reflexión sobre cómo aprovechar la oportunidad del abandono del Reino Unido para plantear la necesidad de cambios constitucionales a través de una nueva convención europea. Los partidos políticos europeos, los Estados, los ciudadanos y diversas organizaciones de la sociedad civil -como el Movimiento Europeo o la Unión Europea de Federalistas y otros actores emergentes- se están pronunciando sucesivamente sobre la necesidad de la misma.

También habría que recordar la Resolución del Parlamento Europeo derivada del Informe de Elmar Brok y Mercedes Braso, titulada “Mejorar el funcionamiento de la construcción de la Unión aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa”, de 16 de febrero de 2017. En esta Resolución se trata de aprovechar al máximo el potencial de las disposiciones del Tratado de Lisboa y de sus protocolos, con objeto de mejorar el funcionamiento de la Unión. En ella se abordan diversos temas, desde el marco institucional hasta la ampliación y profundización de la unión económica y monetaria, la dimensión social, la acción exterior y la política común de defensa entre otros muchos.

Hay que destacar también la importancia del Libro Blanco de la Comisión Europea “Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025”, presentado ante el Parlamento Europeo por el Presidente Juncker el 1 de marzo de 2017, precisamente para hacer frente a la nueva situación que se está creando una vez encauzadas las negociaciones del Brexit. Este informe se plantea, teniendo en cuenta el Brexit, el análisis de los cinco escenarios posibles para la Europa de los veintisiete. Defiende, al menos implícitamente el último, que denomina “hacer mucho más conjuntamente”.

En caso de que esta reforma no fuera aceptada por todos los Estados miembros, se abre el camino de una integración diferenciada desde dentro, de alcance federal y en la lógica de la profundización, que precisamente será posible en gran medida gracias a la salida del Reino Unido y, en su

caso, a su relación con la Unión Europea a través de una integración diferenciada desde fuera.

Se está criticando el Libro Blanco porque es “excesivamente neutral”. Sin embargo, quien así opine se olvida de que el citado informe comienza con una referencia expresa al Manifiesto de Ventotene, de Spinelli y Rossi, que como es sabido significa el nacimiento del discurso federalista europeo de nuestros días. Además, las dos propuestas por las que se inclina el Libro Blanco, que son la quinta y la tercera, tienen un indudable alcance federal, por lo que el calificativo “neutral” es inapropiado.

Para conseguir el objetivo de reflexión conjunta con vocación federal presenta cinco informes sobre los temas centrales de cara al futuro, como son el modelo social, la globalización, la unión económica y monetaria, la política de defensa europea y los aspectos financieros, con objeto de que en el debate sobre el estado de la Unión de septiembre la Comisión pueda presentar una propuesta sobre el futuro.

Este informe va más dirigido a los ciudadanos que a los Estados, y por ello el presidente de la Comisión lo presentó ante el Parlamento Europeo. En el mismo no se plantea si estas reformas necesarias para el futuro se deben hacer reformando los tratados o no, aunque lo más probable es que sí lo exija. Se trata de planear qué es lo que es necesario reformar en la Unión para atender las exigencias de los ciudadanos. El Consejo Europeo de diciembre de 2017 deberá tomar las decisiones estratégicas con objeto de definir la agenda de las medidas a adoptar para acabar la legislatura y de cara a las elecciones de 2019, así como con los ojos puestos en el 2025.

Por tanto, el Brexit se plantea como oportunidad para el proyecto europeo en el camino emprendido hace casi setenta años y obstaculizado, retardado o condicionado por el Reino Unido, especialmente en la actualidad, cuando los desafíos tanto endógenos como exógenos exigen unas respuestas de alcance federal que garanticen además el blindaje del modelo de la sociedad de bienestar -muy devaluado por la crisis

económica de los últimos ocho años-, lo que con el Reino Unido hubiera sido imposible.

Las perspectivas económicas del mundo y de la Unión Europea, especialmente en la Eurozona, empiezan a despejarse para 2017, cuando por primera vez el crecimiento de la Eurozona será superior al del resto de la Unión Europea. Esto hace posible pensar en la viabilidad de la reforma constitucional, ya que en momentos de crisis era prácticamente imposible.

Es importante constatar cómo el debate sobre el futuro de Europa se está transformando a lo largo de este año. El año pasado por estas fechas solo teníamos el informe de los cinco presidentes, que abordaban las reformas necesarias, especialmente económicas, pero sin atreverse a plantear las reformas de los tratados. Hoy la situación es completamente distinta: encauzados los problemas urgentes, los documentos que hemos citado abordan el futuro con otros ojos, al tratar no solo los temas urgentes sino también los importantes. Es ilustrativo contemplar cómo el pasado 15 de mayo, en la entrevista entre Emmanuel Macron y Angela Merkel en Berlín, ambos líderes se refieren por vez primera a la necesidad y posibilidad de reformar los tratados.

Por último, es importante recordar la Declaración de Roma, de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, de 25 de marzo de 2017, con ocasión del 60º aniversario de la firma del Tratado de Roma. En dicha declaración se refleja la cohesión no solo entre los Estados miembros sino también entre las tres instituciones europeas. Cabe también destacar el compromiso para el futuro que implica esta declaración, cuyos firmantes se comprometen a trabajar para conseguir una Europa segura y protegida, una Europa próspera y sostenible, una Europa social y una Europa más fuerte en la escena mundial.

En este último ámbito se refieren expresamente a “una Unión que siga desarrollando las asociaciones existentes, creando otras nuevas y promoviendo la estabilidad y la prosperidad en su vecindad

inmediata al este y al sur, y también en Oriente Próximo, en África y en el mundo; una Unión dispuesta a asumir más responsabilidades y ayudar a la creación de una industria de defensa más competitiva e integrada; una Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, (...) una Unión activa en las Naciones Unidas y que defienda un sistema multilateral basado en normas, orgullosa de sus valores y protectora de sus gentes, que promueva el comercio libre y justo y una política climática mundial positiva”.

Ante esta declaración surge la pregunta de si el Reino Unido habría tenido algún problema en aceptarla. Quizá no. Sin embargo, el hecho de que sea una declaración a veintisiete devalúa algo su alcance, perjudicando a todos y principalmente al Reino Unido. Aunque se hubiera tardado más, posiblemente se habría podido llegar a un acuerdo, pero sin duda con menos alcance. La salida del Reino Unido ha permitido una declaración mucho más clara y ambiciosa en materia de política exterior.

9.- CONCLUSIONES: EL BREXIT ES UNA CUESTIÓN ABIERTA, QUE NO TIENE POR QUÉ IMPEDIR EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

A lo largo de este trabajo hemos analizado la relevancia del Brexit para Europa y para la política exterior de la Unión Europea. El Brexit es y será un tema central para la Unión Europea y su política exterior al menos durante una década, es decir, no solo durante esta octava legislatura, sino también al menos para la novena y la décima, ya que es un tema que viene para quedarse. Sin embargo, a mi juicio eso no quiere decir que el Brexit sea algo irreversible, tal y como se mantiene generalmente.

Hay que destacar que durante el año transcurrido desde el referéndum sobre el Brexit sus efectos han sido contrarios a lo que se esperaba, ya que no ha llevado consigo que otros Estados miembros adopten la misma postura. Es más, está ocurriendo lo

opuesto, incrementándose la cohesión entre los Estados miembros y entre estos y las instituciones europeas. Además, está facilitando la aplicación de la Estrategia Global, especialmente con la puesta en marcha de la política de defensa europea.

Estamos en un tiempo nuevo, ya que durante este último año ha cambiado completamente el clima político en el seno de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Después de la gran preocupación que supuso en el mes de junio “la bomba” del Brexit, que parecía que estaba afectando a los cimientos de la integración -ya que era la primera vez que un país deseaba abandonar el barco-, en la actualidad la situación ha cambiado completamente y la percepción común es de cierta confianza en el proyecto colectivo, y por ello, una vez encauzados los problemas, se ha iniciado la reflexión sobre el futuro de Europa.

La relación futura entre el Reino Unido y la Unión Europea está muy abierta y son varios los posibles escenarios que se presentan en dicha relación. Entre ellos destacaría, a título ilustrativo y sin ánimo de ser exhaustivo, los siguientes:

- a) Una integración diferenciada desde fuera, que implique la no pertenencia de Reino Unido a la Unión Europea, aunque con un estatuto singular que permita a uno y a otra aprovecharse de muchas de las ventajas que han tenido hasta ahora. Se trataría por tanto de un estatuto equivalente pero inverso al actual, en el que siendo miembro también tiene una situación diferenciada. En este caso, si bien la salida se produciría el 29 de marzo de 2019, habría un periodo transitorio de tres años más para negociar la relación futura, bien es sabido que durante dicho periodo el Reino Unido ya no participaría en las instituciones. En materia de política exterior, su alejamiento progresivo y limitado no tendría por qué plantear grandes problemas.
- b) Un Brexit duro, que podría llevar incluso a la retirada del Reino Unido el 29 de marzo de 2019 sin previo

acuerdo. De ser así, el Brexit tendría efectos catastróficos para ambas partes, aunque especialmente para el Reino Unido, de carácter tanto económico como político y social, y también tendría consecuencias negativas para la política exterior europea, al menos a corto plazo, ya que las rupturas bruscas siempre son malas. Sin embargo, los efectos muy negativos de este escenario para la ciudadanía podrían llevar a que Reino Unido reconsiderara la decisión del Brexit y se convocara un segundo referéndum.

- c) La renuncia a la retirada, que podría darse por diversas circunstancias, como unos malos resultados en las próximas elecciones del 8 de junio para el partido del gobierno, un posible segundo referéndum después de la negociación, o decisiones posteriores. En este caso, el Brexit habría permitido a la Unión Europea recuperar su cohesión y su posible profundización, así como el desarrollo de una política exterior propia. Para el Reino Unido, su eventual vuelta se daría en peores condiciones de las que ha tenido hasta ahora, es decir, tendría que diluirse -o incluso desaparecer- la integración diferenciada que ha funcionado durante los últimos cuarenta y cuatro años.

No cabe duda de que existen muchos escenarios más -o posibles combinaciones entre ellos- y de que con esta enunciación solo pretendo resaltar que el futuro está muy abierto y el desenlace nada claro. Así, hay que destacar que la relación futura del Reino Unido con la Unión Europea dependerá de muchos factores endógenos (los efectos económicos y sociales del Brexit, la situación política del Reino Unido, la respuesta ciudadana, etc.) y de factores exógenos (como la reestructuración del sistema internacional, el “efecto Trump” y, especialmente, el resultado de las negociaciones que acaban de empezar).

La desintegración no es fácil, pues no es fácil deshacer un proceso de cuarenta y cuatro años de integración, en el que hemos sido socios, aliados, vecinos y amigos, y en el que la ciudadanía -tanto británica como europea- se ha entrelazado y ha sabido disfrutar de sus ventajas comunes de pertenecer al espacio comunitario. Creo, por tanto, que el camino debe ser buscar una solución consensuada que recoja las demandas de los ciudadanos y permita la profundización de la UE, el desarrollo de su política exterior y, especialmente, el de su política de seguridad y defensa.

En todo caso, me cuesta trabajo creer que en el Reino Unido se tomen decisiones no racionales que lesionen a la mayoría de la población en sus derechos ciudadanos y en sus intereses económicos. Es difícil pensar que un gobierno conservador tome una decisión que implique la desaparición del Reino Unido por desmembramiento de Escocia -o incluso de Irlanda del Norte- o que lleve a que la City deje de ser la primera plaza financiera mundial, por citar solo algunos ejemplos.

La Sra. May convocó las elecciones del 8 de junio con objeto de aumentar su número de escaños de forma considerable, para incrementar así su capacidad negociadora y poder hacer frente a la posición común de los veintisiete recogida en las Orientaciones citadas. Sin embargo, es posible que ocurra lo contrario y que su número de escaños disminuya con las elecciones. Pase lo que pase, no se habrá clarificado la relación futura del Reino Unido con la Unión Europea y serán solo un eslabón más en este largo proceso.

Es impresionante comprobar, en la documentación que se cita de los tres últimos meses, que existen casi diez declaraciones cuyo contenido implica un cambio muy radical respecto a la situación anterior. Así, por ejemplo, en la Declaración de los veintisiete y de las instituciones europeas, de 15 de diciembre, se señala que “nuestra Unión es indivisa e indivisible”. Señalará también, por último, que “para fortuna

nuestra, estamos unidos. Europa es nuestro futuro común”. Algo que hubiera sido imposible acordar hace un año.

BREXIT: EFECTOS ECONÓMICOS EN UN ESCENARIO INCIERTO

Jorge Malfeito Gaviro

Profesor de Economía Aplicada Universidad Rey Juan Carlos

RESUMEN:

El inesperado triunfo del Brexit en el referéndum convocado por el gobierno de David Cameron en junio de 2016 ha generado un terremoto político sin precedentes en el seno de la Unión Europea. El proceso de desconexión, más allá de los procedimientos que establecen los tratados, deja varios interrogantes que se irán resolviendo en los próximos meses. La economía británica ha resistido relativamente bien el primer impacto del resultado del referéndum, sin embargo las consecuencias económicas de abandonar la UE dependerán del resultado de las negociaciones y de las políticas adoptadas por el Reino Unido si finalmente se consuma el Brexit.

ABSTRACT:

The unexpected victory for Brexit in the referendum called by David Cameron's government in June 2016 has caused an unprecedented political earthquake in the European Union. Aside from the terms set out by the existing treaties, the withdrawal process leaves many unanswered questions that will have to be addressed over the coming months. The British economy has emerged relatively unscathed from the initial impact of the outcome of the referendum; however the economic consequences of Britain's departure from the EU will depend on the negotiations and policies adopted by the UK if Brexit goes ahead.

PALABRAS CLAVE: *Brexit, Unión Europea, Reino Unido, Mercado Único, Tratado de Lisboa.*

KEY WORDS: *Brexit, European Union, United Kingdom, Single Market, Treaty of Lisbon.*

1.- LOS PRELIMINARES DE LA SEPARACIÓN

En algunas ocasiones los líderes políticos olvidan que las decisiones que toman tienen importantes consecuencias para el conjunto de la ciudadanía y adoptan medidas sin

calibrar adecuadamente los efectos que éstas tienen sobre sus conciudadanos. Algo de esto podemos suponer que sucedió en el Reino Unido cuando el primer ministro David Cameron optó por someter a referéndum, el 23 de junio de 2016, la salida de su país de la Unión Europea (UE).

Esta decisión del Primer Ministro puede entenderse por su afición a la democracia

plebiscitaria tras el referéndum de 2011 que planteaba el cambio en el sistema de elección de los diputados británicos y el referéndum de 2014 para la independencia de Escocia, ambos casos saldados con la victoria de las posiciones defendidas por Cameron.

Sin embargo, las previsiones que el gobierno británico hizo antes del referéndum del *Brexit*, a tenor de los devastadores efectos que la victoria del sí ha provocado, no parece que fueran ni muy profundas ni tampoco acertadas. Un país dividido (51,9% de los partidarios de la salida frente al 48,1 % a favor de la permanencia), la dimisión del propio primer ministro, la depreciación del 10% de la Libra en los días posteriores al refrendo, el desencuentro con las autoridades escocesas partidarias de continuar dentro de la UE y el consiguiente riesgo de escisión del país, son buena muestra del escaso acierto del *expremier* a la hora de calcular los efectos inmediatos del triunfo del *Brexit*.

En este orden de cosas, las autoridades británicas partidarias del *Brexit* probablemente no se pararon a reflexionar sobre la abundante documentación¹ que anunciaba los complejos problemas y altos costes que acarrearía una hipotética salida de la UE. El proceso coincide además en el tiempo con una UE sumida en una profunda crisis política, que se suma a una larga crisis económica, aún no superada del todo, que ha generado importantes costes sociales y está favoreciendo el surgimiento de movimientos nacionalistas y populistas en toda Europa, contrarios al proceso de integración o muy críticos con el funcionamiento actual de las instituciones comunitarias europeas.

¹ Ver los trabajos de Bernanke (2016); DHINGRA, Swati and OTTAVIANO, Gianmarco I. P., SAMPSON, Thomas and VAN REENEN, John (2016); Dustmann & Frattini (2013); Handley & Limão (2015); Sapir (2016); Méjean & Schwellnus (2009); OCDE (2016), entre otros.

A pesar del ajustado resultado cosechado y de las diferentes interpretaciones que podía hacerse del sentido del voto, la lectura que el gobierno británico hizo del plebiscito (que tenía carácter consultivo y no vinculante) fue que el “Pueblo había hablado” y que había que poner en marcha la salida del Reino Unido de la UE.

Tras la irremediable renuncia del primer ministro Cameron y de una pugna entre diferentes líderes *tory*², su colega de partido Theresa May le sucedió en julio de 2016 al frente del ejecutivo británico sentenciando en su primer discurso que “*Brexit quiere decir Brexit*”, mostraba así su intención de seguir adelante con la salida de su país de la UE, sin descartar entonces la convocatoria de elecciones legislativas anticipadas o de otro referéndum que pudiera cambiar el estado de la cuestión. En esos primeros momentos el desconcierto de las autoridades británicas era evidente. No se había previsto la aplicación de ningún procedimiento en caso de que ganara el sí. En ese escenario, el ministro *ad hoc* para el *Brexit* David Davis, el de exteriores Boris Johnson o el de comercio internacional Liam Fox, no sabían qué hacer. La primera ministra May optó por mostrar al electorado la aceptación del resultado y simultáneamente ganar tiempo frente a Bruselas para invocar lo más tarde posible el artículo 50 del Tratado de Lisboa para iniciar la desconexión de la UE. Nueve meses ha tardado el Reino Unido en entregar la carta, una estrategia dilatoria a la que se opusieron desde un principio las

² Ni Boris Johnson, exalcalde de Londres, que tras algunas dudas iniciales apoyó decididamente el *Brexit*, ni Michael Gove, Ministro del gobierno Cameron, que defendió el no al *Brexit* por los indeseables efectos que ello tendría para la economía británica, se convirtieron en sucesores de Cameron. Theresa May, Ministra del interior de su gobierno y paradójicamente defensora de la permanencia en la UE, fue la que finalmente se hizo con las riendas del Partido Conservador, tras competir con su compañera de partido, pero de perfil más radical, Andrea Leadsom, a quien más tarde ha incorporado a su gobierno.

autoridades europeas con Francia y Alemania a la cabeza.

La UE aceptó desde un primer momento el resultado del referéndum pero también urgió al gobierno británico a activar el artículo 50 del Tratado. En caso de no hacerlo, la Unión avisó al Reino Unido que no iniciarían negociación de separación alguna.

En estos últimos meses, Theresa May ha tratado de transmitir a su electorado y a las autoridades europeas su intención de negociar una salida que sea lo menos costosa posible para el Reino Unido, tratando de conservar los beneficios que le aportaría seguir siendo un socio preferencial y bajo un acuerdo posterior que permitiera seguir gozando de las ventajas de la Unión pero sin ser miembro, posición a la que también se oponen las autoridades comunitarias. La UE ha dejado muy claro que no aceptará que el Reino Unido siga formando parte del Mercado Interior sin respetar las cuatro libertades fundamentales de libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales, una condición difícilmente compatible con la pretensión británica de retomar su “*plena autonomía nacional*”, incluyendo el control de la libre circulación de personas, así como la desvinculación del Tribunal de Justicia de la UE.

Las intenciones del Reino Unido quedaron claramente formuladas en el discurso que la Primera Ministra May pronunció en la reunión que tuvo el Partido Conservador en octubre de 2016 en Birmingham y que posteriormente reafirmó con ocasión de su discurso en Lancaster House el 17 de enero de 2017 y del texto del Libro Blanco hecho público el 2 de febrero de este año.

A pesar de algunas resistencias en el seno de su partido, May logró superar las trabas para llevar a cabo la activación del *Brexit*. Aunque la mayoría de los diputados británicos partían

de una posición contraria a la salida, acabaron respaldando a la *premier*, temerosos de poder perder su puesto en unas más que posibles elecciones anticipadas y condicionados por el sistema electoral británico, en el que el voto es mayoritario y de circunscripción uninominal.

Finalmente, el pasado día 29 de marzo la primera ministra británica, en carta dirigida al Presidente del Consejo Europeo³, invocó el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, el cual a su vez remite a los artículos 218.3 y 238.3.b del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que da inicio a la desconexión, en este caso, del Reino Unido de la UE, abriéndose a partir de ese momento un plazo de dos años para alcanzar los acuerdos de la salida, plazo únicamente ampliable por decisión unánime de los veintisiete países del Consejo Europeo.

Pocos días después, en un intento de reforzarse políticamente May convocó el 18 de abril elecciones anticipadas en el Reino Unido, seguramente en un intento de contar con la legitimidad que le podía dar una amplia victoria electoral para negociar con Bruselas todos los términos de la salida. Las elecciones celebradas el pasado 8 de junio, pese a la victoria obtenida, no le han proporcionado el resultado contundente esperado, al ganarlas por un estrecho margen de 318 escaños de los 650 que componen la Cámara de los Comunes, perdiendo la mayoría absoluta que tenía antes de las elecciones y obligándola a negociar con otros partidos con representación en la cámara las iniciativas que desee sacar adelante en esta nueva legislatura.

El Consejo Europeo, tras recibir la notificación de desconexión del Reino Unido, ha aplicado sus procedimientos y ha establecido las orientaciones consecutivas a

³ Carta de la Primera Ministra Británica, Theresa May, al Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk:

<http://www.bbc.co.uk/news/amp/39431070>

dicha notificación⁴ y ha dado a la Comisión el mandato con los objetivos y los límites en los que se realizará la negociación. Se abrirá así un proceso en el que la Comisión negociará en nombre de la UE y deberá rendir cuentas al Consejo y al Parlamento Europeo, que finalmente serán quienes ratifiquen el acuerdo (si lo hubiera), por mayoría cualificada en el caso del primero y por mayoría simple en el caso del segundo.

El procedimiento de negociación

Tras los acontecimientos vividos en este último año, desde la celebración del referéndum hasta ahora, la cuestión fundamental es cómo se concretará el proceso de desconexión del Reino Unido de la UE. Un ejercicio de difícil predicción, por tratarse de un hecho singular y de destino incierto.

En sus orígenes las Comunidades Europeas, en el Tratado constitutivo de Roma, no preveía la posibilidad de que un Estado miembro pudiese salir voluntariamente de la Comunidad, ni mucho menos que pudiese ser expulsado por el resto de Estados miembros. No fue hasta el Tratado de Lisboa en 2007 cuando se estableció la posibilidad de que un Estado miembro pudiese abandonar la Unión, no así a ser expulsado. El Tratado de la Unión Europea establece en su artículo 50 dicha posibilidad de salida voluntaria de un Estado y remite a otros dos artículos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁵ en los que se determina el procedimiento a seguir:

⁴ En la reunión extraordinaria que tuvo el Consejo Europeo el 29 de abril de 2017 en Bruselas se aprobó un documento que puede encontrarse en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/04/29-euco-brex-it-guidelines/>

⁵ Artículos 218.3 y 238.3.b del TFUE

1.- La retirada de un Estado miembro de la Unión es decisión soberana de dicho Estado según el Artículo 50.1. Corresponde al propio país comunicar oficialmente al Consejo Europeo su decisión de separación y no será hasta ese momento cuando se iniciará la desconexión de dicho Estado. Hasta que no se produzca dicha separación el Estado seguirá siendo miembro de pleno derecho y también responderá de todas sus obligaciones, con el lógico impedimento de participar en las deliberaciones y decisiones que le afecten.

En el caso del Reino Unido este trámite ya se ha producido al enviar la primera ministra May la carta al presidente del Consejo Europeo a finales de marzo pasado, expresando su intención de salir de la Unión.

2.- Una vez producida la notificación, el Tratado establece en su artículo 50.2 que el Consejo Europeo debe adoptar por unanimidad las llamadas orientaciones sobre la retirada del país. Es decir una serie de líneas generales de actuación que la UE debe salvaguardar durante las negociaciones de salida y que deben proteger los intereses generales de la Unión y de cada Estado miembro en particular.

Este trámite procedimental también ha sido cumplido en tanto que el presidente Tusk convocó al Consejo Europeo para el pasado 29 de abril en el que se debatió y aprobó el Documento de Orientaciones Consecutivas a la Notificación del Reino Unido.

3.- El Tratado de Funcionamiento de la UE insta a que una vez establecidas esas orientaciones y en consonancia con ellas, la Comisión debe presentar al Consejo una recomendación sobre la apertura de las negociaciones y la designación de un negociador que represente a la Unión.

Esta cuestión ha sido solventada igualmente por el Consejo al considerar que es la Comisión quien tiene la competencia para

negociar el *Brexit* y nombrar al ex comisario de mercado interior y servicios financieros Michel Barnier, de nacionalidad francesa, como negociador.

4.- Una vez concluidas las negociaciones, según el artículo 50.1, corresponderá al Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo, aprobar el documento del acuerdo que establezca la retirada del Estado miembro, advirtiendo el propio artículo que la negociación y la aprobación deberá hacerse teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión.

En este punto llama la atención el hecho de que el Tratado prevé que al tiempo que se negocia la salida de un Estado miembro también se negocie con él la estructura que habrá de tener su relación futura con la UE.

Por otra parte, como se ha señalado, será necesaria la previa aprobación del Parlamento Europeo pero el Tratado no establece cómo ha de aprobarse, por lo que se puede suponer que ha de ratificarse por mayoría simple de la Cámara. Mientras que la aprobación del Consejo requeriría una mayoría cualificada de al menos 20 estados, de los 27 Estados miembros, que agrupen al menos al 65% de la población de la Unión.

5.- El periodo de negociación de la salida no puede durar más de dos años, como establece el artículo 50.3, desde el momento que el país notifica oficialmente la salida a la UE hasta la entrada en vigor del acuerdo de salida, si es que lo hubiera, o en su defecto a contar desde la fecha de la notificación. Este plazo podrá prorrogarse sólo si así lo aprueban por unanimidad el Consejo Europeo, de acuerdo con el Estado miembro saliente.

Si las partes no alcanzasen un acuerdo en este periodo máximo de negociación la desconexión del Reino Unido de la Unión sería automática, salvo que las partes acordasen esa posible prórroga y la alargaran

todo lo que les fuera posible hasta alcanzar el acuerdo.

6.- Por último, si el Estado miembro que se separa de la Unión deseara volver, tendría que solicitarlo como cualquier otro estado de fuera de la Unión, en base a lo establecido por el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea.

Estas serían las cuestiones y procedimientos previstos en caso de retirada de algún Estado miembro, pero los tratados no contemplan algunas cuestiones que resultan relevantes para el proceso de desconexión.

Una de ellas se refiere a la posibilidad de que el Reino Unido decidiera dar marcha atrás en el proceso de retirada antes de finalizar el periodo máximo de negociación de los dos años. No existe unanimidad en la interpretación que hacen los juristas sobre este asunto, de manera que algunos consideran que la rectificación sería posible, en tanto que otros consideran que una vez solicitada la separación para revocarla sería necesaria la aprobación del conjunto de la Unión.

Otra cuestión indefinida se refiere a cómo los Estados miembros de la Unión harán el seguimiento de las negociaciones. Probablemente, el equipo negociador, que deberá tener un suficiente grado de autonomía negociadora, tendrá que proporcionar puntual información al Consejo Europeo, pero también al Consejo y al Parlamento, instancias que ya han mostrado su intención de ocuparse permanentemente de la cuestión y de redirigir las orientaciones de la negociación si fuera preciso.

Un tercer interrogante se refiere a la espinosa cuestión de cuál debe ser el orden de la negociación, es decir, si se debe negociar primero la salida y después el nuevo marco de relaciones futuras o por el contrario la negociación debe hacerse de forma simultánea. En esta cuestión, con una

profunda transcendencia política, las posiciones del Reino Unido y de la UE son claramente contrarias. Mientras que el gobierno británico apuesta por una negociación simultánea de ambos acuerdos, la UE se decanta por negociar primero el acuerdo de separación (siendo un elemento crucial del mismo el acuerdo financiero por los compromisos adquiridos por el Reino Unido con la UE) y después firmar el acuerdo sobre las relaciones futuras de ambas partes.

Por consiguiente, resulta evidente que el proceso de desconexión del Reino Unido de la UE, más allá de los procedimientos que establecen los tratados y de las posibles indefiniciones que acabamos de señalar, además deja varios interrogantes que se irán resolviendo en los próximos meses: cómo se concretará la separación, cuánto tiempo durará el proceso o cuál va a ser el nuevo marco de relaciones entre el Reino Unido y la UE tanto de manera transitoria como definitivamente.

Los posibles escenarios resultantes de la negociación

El proceso de negociación entre la UE y el Reino Unido que ahora se inicia puede dar como resultado diferentes escenarios, dependiendo de cómo se lleven las negociaciones y de cuál sea el resultado final de los acuerdos.

El primer posible escenario podría acabar con la ruptura de las negociaciones.

Esta posibilidad no parece muy probable al tratarse de un resultado extremo e innecesario. Un escenario como este posiblemente no interese a ninguna de las dos partes, sin embargo, la primera ministra May, quizá respondiendo a una estrategia negociadora, desde un primer momento ha declarado que “un no acuerdo es mejor que un mal acuerdo”. Esta afirmación podría

interpretarse como un aviso o una amenaza encubierta a la UE, sin ninguna otra intención que la de frenar unas duras exigencias de ésta en las negociaciones.

No obstante, si se diera un escenario de ruptura, las partes se verían obligadas a mantener un marco de relaciones futuras similar a la de cualquier otro Estado en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este escenario todos los bienes y servicios que se quisieran intercambiar entre las partes quedarían sujetos a los correspondientes aranceles y barreras comerciales tanto por el lado de las exportaciones como de las importaciones.

Esta opción sería probablemente la más perjudicial para las partes, dadas sus estrechas relaciones económicas actuales y sus amplios intereses compartidos los cuales se verían negativamente afectados.

El segundo posible escenario, que parece el más probable, es el de un *Hard Brexit* pero con un marco de relaciones futuras especialmente diseñado para el Reino Unido.

La búsqueda de un cierto correctivo por su desvinculación no tiene porque ser incompatible con un acuerdo amplio que permita una relación económica lo más estrecha posible entre las partes.

Este resultado del proceso vendría dado por unas duras exigencias en las negociaciones de salida, especialmente en lo referente a la factura británica por los compromisos adquiridos y quizás por la pérdida del pasaporte europeo para las entidades financieras, pero un acuerdo de relaciones futuras con la UE que permitan al Reino Unido seguir disfrutando de una posición privilegiada en sus intercambios de toda índole con la Unión.

La clave de este tipo de escenario estaría en que el acuerdo que se alcance no suponga

para el Reino Unido un estatus mejor que la permanencia en la UE, para evitar así generar incentivos en otros Estados miembros para que abandonen la Unión.

El tercer posible escenario sería el de “*No Brexit*”. Esta posibilidad parece la menos probable, pero tampoco debe descartarse por completo.

Es verdad que la ciudadanía que votó a favor del *Brexit* seguramente sigue convencida de que ese es el mejor camino, al igual que los actuales líderes de los partidos políticos (incluidos los laboristas tras su cambio de posicionamiento tras el referéndum). Sin embargo hay que recordar que existen elementos que podrían favorecer un cambio de rumbo en el *Brexit*.

Uno de esos elementos es que sigue habiendo otra parte muy importante de la población británica (el 48% de los votantes del referéndum) que está en contra del *Brexit* y que también está convencida de que salir de la UE es una mala opción.

Otro elemento es que en los próximos meses podrían empezar a notarse, como ha manifestado el Banco de Inglaterra, los efectos negativos del *Brexit* y, si finalmente es así, ello podría hacer tomar conciencia de lo equivocados que estaban a los que hasta ahora han estado a favor de la salida y cambien su posición.

Un tercer elemento que podría jugar a favor de un escenario de no *Brexit* podría darse si hubiera cambios en el Gobierno británico que produjeran, no ya la salida del partido de gobierno que no tiene porque ocurrir hasta 2022, sino cambios en los principales líderes y que estos no estuvieran comprometidos con el *Brexit*, lo que les permitiría convocar una nueva consulta para revertir el proceso.

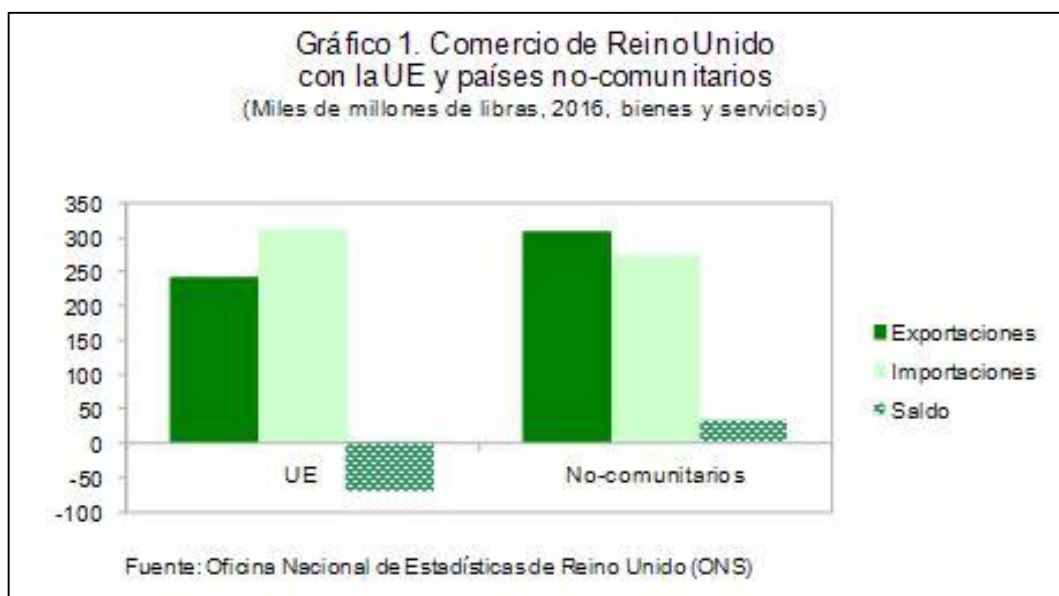
En cualquier caso y sea cual sea el escenario resultante final, las negociaciones generarán

en los próximos dos años, incluso tiempo después, consecuencias políticas, económicas y sociales para la Unión Europea y para el Reino Unido.

2.- LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL BREXIT

La economía británica resistió relativamente bien el primer impacto del resultado del referéndum. El PIB en 2016 creció el 1,8%, el consumo interno y el empleo se mantuvieron y los mercados financieros se recuperaron tras las caídas registradas en los días posteriores a la consulta. La Libra esterlina que tras el resultado sufrió una depreciación del 10% hasta valer 1,31€ también se recuperó unas semanas después alcanzando de nuevo los 1,20€. En esta coyuntura el Banco de Inglaterra optó por aplicar una política monetaria acomodaticia, bajando los tipos de interés un cuarto de punto hasta el 0,25%, y una política fiscal expansiva mediante la aprobación de un conjunto de medidas extraordinarias para estimular la actividad económica.

El incremento de la incertidumbre aún no aparece reflejado en los datos económicos registrados hasta el momento. Sin embargo, probablemente sea pronto para obtener conclusiones. A medio y largo plazo, los costes económicos del *Brexit* para el Reino Unido podrían ser significativos, dependiendo de si se alcanza una salida ordenada o por el contrario acaba siendo un fracaso la negociación.



Relaciones comerciales y financieras entre el Reino Unido y la UE

Los estrechos vínculos económicos que se han creado, tras 44 años de permanencia del Reino Unido en la Unión Europea, pueden romperse o quedar seriamente debilitados si finalmente Gran Bretaña abandona la Unión y no se alcanza un acuerdo amplio entre las partes.

El crecimiento económico británico de las últimas cuatro décadas ha estado estrechamente relacionado con la actividad económica que el país ha desplegado con sus socios europeos. Por consiguiente, es probable que el *Brexit* origine la pérdida de buena parte de esa actividad económica en tanto que el país quede fuera del mercado único europeo y pase a tener las restricciones propias de un país tercero de fuera de la Unión tanto en el tráfico de mercancías y servicios como de capitales.

En el comercio de bienes, que superó en 2016 los 370 mil millones de euros por exportaciones (el 15,64% de su PIB) y los 574 mil millones por importaciones (24,28% del PIB), de los cinco principales socios

comerciales del Reino Unido, la mayoría fueron países de la Europa comunitaria, tanto por el lado de las ventas como por el lado de las compras. Si se amplía la panorámica a los diez principales socios comerciales, que concentraron algo más de las tres quintas partes de sus exportaciones e importaciones totales, la mayoría (7 de 10) también son países de la Europa comunitaria (Eurostat, 2016).

En términos porcentuales, en 2016 alrededor de la mitad del comercio de mercancías del Reino Unido, tanto por el lado de las ventas (44% del total de exportaciones de bienes) como por el lado de las compras (53% del total de las importaciones) fueron operaciones de comercio intracomunitario.

Mientras que del comercio total de mercancías que realiza la UE-27, el Reino Unido concentra el 21% de las exportaciones y el 14% de las importaciones comunitarias (House of Commons. Brief UK-EU economics relations 2017).

Estos datos ponen de manifiesto la importancia que tiene para la economía británica la UE como destino y también como origen de su comercio de mercancías.

Tabla 1. Principales socios comerciales del Reino Unido, 2016

2016 Principales clientes del Reino Unido (% de las exportaciones de bienes)		2016 Principales proveedores del Reino Unido (% de las importaciones de bienes)	
Estados Unidos	15,20%	Alemania	13,81%
Alemania	10,92%	Estados Unidos	9,45%
Francia	6,54%	China	9,41%
Países Bajos	6,37%	Países Bajos	7,41%
Irlanda	5,71%	Francia	5,31%
Suiza	4,79%	Bélgica	5,04%
China	4,49%	Suiza	4,53%
Bélgica	3,92%	Italia	3,72%
Italia	3,27%	España	3,46%
España	3,25%	Irlanda	2,82%

Fuente: Eurostat

Con todo, el Reino Unido, que tradicionalmente presenta déficit comercial, registró en 2016 un déficit en su balanza comercial de 204.475 millones de euros, un 8,64% de su PIB, superior al registrado en 2015, que fue de 149.811 millones de euros, el 5,81% del PIB. La mayor parte del déficit comercial británico se generó con su comercio con los países de la UE, mientras que por el contrario el saldo comercial con los países no comunitarios registra desde el año 2012 superávit.

El Reino Unido tuvo un déficit comercial con la Unión Europea de algo más de 71.000 millones de libras en 2016, resultante del abultado déficit de 96.000 millones registrado en la balanza de bienes con ésta y tan solo compensado en parte con el superávit de 24.000 millones de libras en la balanza de servicios.

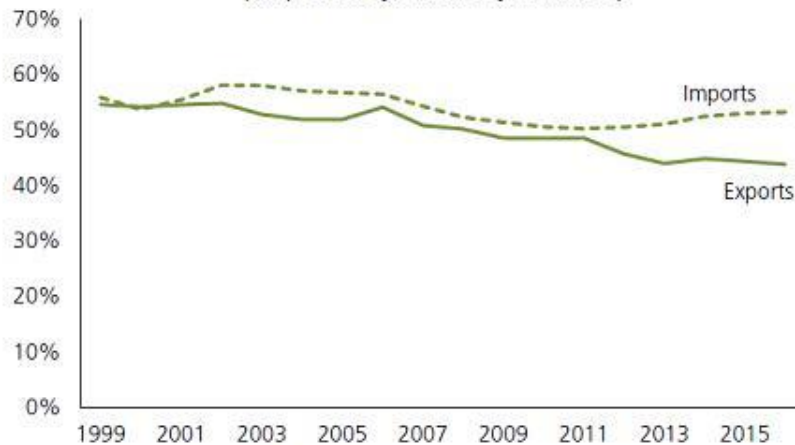
En este orden de cifras, la economía británica registró en su balanza de pagos de 2016 un déficit por cuenta corriente de 12.000 millones de libras (un 2,4% del PIB), sin

embargo la balanza por servicios financieros generó en ese mismo año un superávit cercano al 4% del PIB con el que pudo compensar parte del déficit total por cuenta corriente.

Por lo que al sector financiero se refiere, éste contribuyó con más del 10% al PIB británico de 2016 y generó un millón de empleos directos y algo más de otro millón de empleos indirectos. Estas cifras de negocio representan una importante fuente de ingresos para la hacienda pública británica que alcanzó una recaudación impositiva por estas actividades alrededor de 63.000 millones de libras.

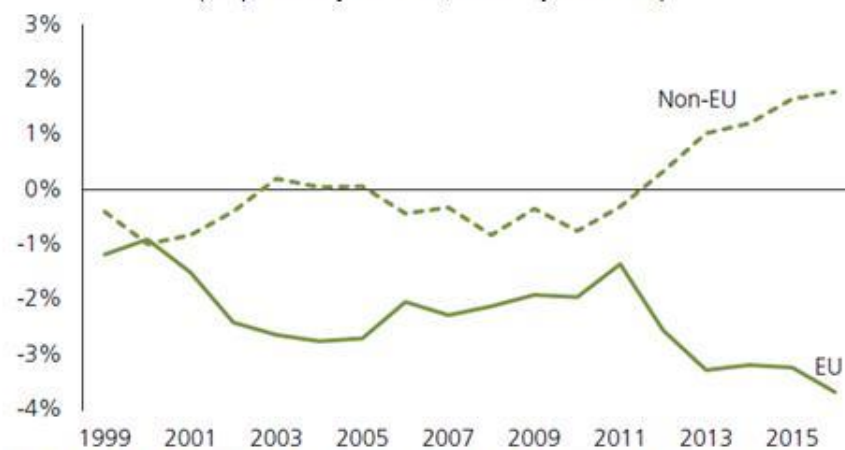
Tras la puesta en circulación de la moneda única, la libra esterlina ha seguido siendo una divisa fuerte y las entidades financieras británicas, pese a que el Reino Unido no ha formado parte de la zona Euro, han desempeñado un papel esencial en la internacionalización y consolidación del Euro en sus diecisiete años de vida. Además, la *City* ha tenido una influencia notable como mediadora en las relaciones financieras entre muchos países vinculados históricamente con

Gráfico 2. Cuota de comercio del Reino Unido con la UE
(En porcentaje, bienes y servicios)



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas del Reino Unido (ONS) Biblioteca de la Cámara de los Comunes.

Gráfico 3. Saldo comercial con la UE y los países no-comunitarios
(En porcentaje del PIB, bienes y servicios)



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas del Reino Unido (ONS), Biblioteca de la Cámara de los Comunes.

el Reino Unido (especialmente del continente asiático) y la UE, que han dado como fruto importantes flujos de capital en forma de inversiones directas, unas veces, e inversiones en cartera, otras.

El Reino Unido obtuvo en 2015 unos ingresos por servicios financieros de 200 mil millones de libras, lo que vino a representar un 11% de su PIB. Una parte sustancial de la actividad financiera británica estuvo relacionada con la exportación de servicios de esta naturaleza. La mitad de los ingresos del sector financiero británico en 2015 se debieron a transacciones realizadas con la UE y otros mercados extranjeros, alcanzando la

cuota de mercado del país en la UE un 24% del total (Parlamento Europeo, 2016).

En este mismo sentido, según las estimaciones del Institute for International Finance las cuatro quintas partes de las operaciones en mercados de capitales en la UE27 se ejecutaron en el Reino Unido, mientras que el 75% de los fondos de cobertura europeos se asientan en Gran Bretaña (Institute for International Finance, 2016).

Estos datos también evidencian los estrechos vínculos de las finanzas comunitarias con el sector financiero

británico, los cuales podrían verse afectados en caso de que el Reino Unido saliese de la UE, lo que genera inquietud a ambos lados del Canal de la Mancha.

**Tabla 2. Interrelaciones Reino Unido (RU) / Unión Europea (UE)
en materia de servicios financieros**

	Total	Banca	Gestión de activos	Seguros y reaseguros	Infraestructuras y otros
Ingresos por servicios financieros RU (miles de millones de libras)	190-205	108-117	20-23	39-42	22-26
Ingresos por servicios financieros RU (% del PIB)	11 %	6 %	1 %	2 %	1 %
Ingresos por servicios financieros ligados a la UE	23 %	22 %	26 %	10 %	44 %
Cuota de mercado de RU en la UE	24 %	26 %	41 %	22 %	-

Nota: la cuota de mercado se refiere a los ingresos (conjunto del sector), préstamos bancarios (banca), valor de los activos gestionados (gestión de activos) y primas de seguros (seguros y reaseguros).

Fuente: EGOV basado en datos facilitados por The CityUK, LSE, New Financial, Oliver Wyman.

Efectos económicos en un escenario de incertidumbre

Hacer una valoración de los posibles efectos económicos de la salida del Reino Unido de la UE, en este punto en el que se encuentra el proceso, es una labor poco menos que imposible. En primer lugar porque la negociación acaba de iniciarse; en segundo lugar porque no se ha fijado el marco de responsabilidades, ni tampoco se ha cuantificado con exactitud los compromisos adquiridos a los que debe hacer frente Reino Unido (se ha hablado de unos 60.000 millones de Euros); y en tercer lugar porque no se han acordado los términos en que se concretará la futura relación económica entre las partes. Todo ello hace muy difícil prever las consecuencias de la ruptura y cuantificar su impacto tanto para la economía británica como para la europea. Sin embargo esto no es impedimento para poder avanzar algunos obstáculos y consecuencias que pueden derivarse del proceso.

En el terreno económico la primera y más inmediata consecuencia que ha traído el *Brexit* es efectivamente una mayor incertidumbre y esta no suele hacer buen maridaje con la inversión, el consumo y el empleo en una economía.

Un nivel de incertidumbre muy elevado podría frenar algunas inversiones y planes de expansión previstos por las empresas, especialmente extranjeras en el Reino Unido pero también británicas en la Unión. Asimismo, el consumo de las familias podría contraerse ante unas expectativas negativas sobre la situación económica del país. Ambos efectos podrían originar en un periodo de tiempo no muy largo una caída del empleo.

Además, la libra, que ha soportado una cierta depreciación en los últimos meses, podría mantener la economía a flote merced al aumento de competitividad de las exportaciones británicas e incrementando el valor, en moneda nacional, de los activos denominados en moneda extranjera. Sin embargo, dicha depreciación también podría acarrear un aumento del precio de los bienes y servicios importados del resto del mundo, lo cual tendría un efecto negativo sobre su balanza comercial y sobre la inflación. Este incremento de precios podría a su vez deprimir el crecimiento del consumo privado, lo cual no beneficiaría a una economía que lleva varios años de fuerte moderación salarial y con unos incrementos de productividad casi nulos.

Una segunda consecuencia de la salida del Reino Unido podría ser la reducción del comercio con la UE al aumentar los aranceles

y las barreras no arancelarias. Un menor comercio debido a la reducción de la integración con los países de la UE costará probablemente a la economía del Reino Unido mucho más que lo que gane al evitar más contribuciones al presupuesto de la UE (Dhingra, Swati and Ottaviano, Gianmarco I. P. and Sampson, Thomas and Reenen, John Van, 2016).

Otros análisis más optimistas con el *Brexit* (*Brexit light*) se apoyan en la idea de que la mayor parte del PIB británico (80%) lo genera el sector servicios y que estos se exportan principalmente a países no comunitarios. Sostienen que esta especialización podría permitir a la economía británica seguir creciendo pese a la pérdida de ingresos por exportaciones de bienes tras su salida de la UE.

En este mismo sentido, algunos análisis económicos resaltan que las exportaciones de bienes a la UE solo representan el 5% del PIB del Reino Unido, sin embargo conviene señalar que ese porcentaje no es nada desdeñable y además buena parte de esas manufacturas están vinculadas a la producción de empresas de capital asiático que se encuentran radicadas en territorio británico para entrar en el mercado europeo sin pagar aranceles. Por consiguiente, la salida del Reino Unido podría animar a estas empresas a irse a otros países de la UE.

Tal es el caso de países del continente asiático como Japón o Corea del Sur que apostaron por el Reino Unido como plataforma de entrada en Europa. Muchas multinacionales asiáticas llevan varias décadas deslocalizando parte de su actividad productiva y comercial, aprovechando la oportunidad de entrada al mercado único europeo para sus productos que les brinda la economía británica y que con su salida de la Unión podrían perder.

La tercera consecuencia sería la pérdida de rentas de las familias. En un escenario optimista en el que los británicos se

mantuvieran en el Mercado Único, se estima que la renta media de las familias podría caer un 1,3% (es decir entorno a 800 libras). En un escenario pesimista la estimación alcanzaría una caída todavía mayor del 2,6% (1.700 libras por familia). En este hipotético marco coyuntural la caída que podría registrar el PIB británico oscilaría entre los 26.000 millones y los 55.000 millones de libras, es decir más de dos veces que en el resto de la UE. En total una pérdida de renta familiar de entre el 6,3% y el 9,5% (entre 4.200 y 6.400 libras por familia) (DHINGRA et al., 2016).

Otra cuarta consecuencia está vinculada al papel de la *City* de Londres que, como reflejan los datos aportados, hasta ahora ha sido el principal centro financiero europeo podría dejar de serlo y esto afectará necesariamente a aquellas entidades financieras que disfrutaban del pasaporte europeo⁶ que les permitía acceder al resto de mercados de la UE.

Para países como China que apostaron hace años por Londres como plaza financiera para la internacionalización del Yuan, la nueva situación supone un elemento más de incertidumbre para su economía, que en los últimos años viene dando muestras de agotamiento en su crecimiento y a la que le cuesta cada vez más mantener el ritmo de exportaciones por las crecientes resistencias externas de otros países y bloques comerciales frente a las importaciones chinas.

Por último, la salida del Reino Unido también traería consecuencias geoestratégicas negativas para el conjunto de la UE. Una Unión sin Gran Bretaña pierde influencia y capacidad de negociación internacional frente

⁶ El pasaporte europeo financiero es la autorización administrativa de la que disfruta una entidad financiera que opera en un Estado miembro de la Unión para poder operar en todos los demás, bien directamente o a través de filiales, en base a la libertad de prestación de servicios financieros que proporciona el Mercado Único.

a países como Estados Unidos, China, Rusia y otros países con economías emergentes del continente asiático.

Implicaciones económicas del acuerdo de salida

Como ya se ha señalado, la negociación de un acuerdo de retirada representa una tarea de enorme complejidad, para la que no existen precedentes. La salida del Reino Unido, además de las cuestiones técnicas y de sus efectos políticos, también generará una serie de efectos económicos que deben ser considerados.

En primer lugar, las negociaciones para un acuerdo de retirada del Reino Unido pondrá un asunto crucial sobre la mesa que es el llamado *Brexit bill*, es decir, la factura que ha de pagar el país por los compromisos adquiridos con la UE, incluidos los compromisos presupuestarios de las perspectivas financieras del periodo 2014-2020.

No existe todavía un cálculo exacto de estos compromisos aunque, como se ha señalado anteriormente, la Comisión estima una cantidad neta que rondaría los 60.000 millones de euros, aunque las estimaciones de otras fuentes han planteado cantidades mayores y también menores a esa.

Los cálculos de la Comisión, que hasta hace pocos meses se habían mantenido en secreto, alcanzan los 86.400 millones de euros en concepto de compromisos financieros contraídos por el Reino Unido como miembro de la UE. Además, la intención de Bruselas es que Londres asuma pasivos contingentes⁷ por valor de 11.500 millones de

euros. A estas cantidades se sumarían 1.700 millones de euros por compromisos de financiación al desarrollo. En total, la cifra que la UE exigiría al Reino Unido ascendería a 99.600 millones de euros. Según los cálculos de la Comisión, la cifra neta sería inferior, al no superar los 60.200 millones de euros.

Estos cálculos se han realizado teniendo como referente el presupuesto comunitario del periodo 2014-2020 y con el objetivo de evitar que otros países tengan que aumentar su contribución o que reciban menos aportaciones de las ya comprometidas. En la cifra se incluyen compromisos de pagos de pensiones y otras responsabilidades, que en total ascienden a 83.000 millones de euros, y que Bruselas quiere que el Reino Unido asuma.

La Comisión estima que la cuota del Reino Unido en la UE históricamente alcanza el 13%. En el cómputo se habría tenido en cuenta el llamado cheque británico⁸. No obstante, Bruselas insiste en que la aplicación del descuento por el cheque para reducir la factura final quedará condicionada a que el Reino Unido acepte hacer frente a los pagos del sector agrícola en 2019-2020, dado que esta contribución agrícola aportada por el Reino Unido fue la que motivó en su momento el descuento del referido cheque. En caso contrario, la cuota del país se elevaría al 15%.

⁸ El cheque británico fue un acuerdo negociado en la década de los ochenta por la primera ministra Margaret Thatcher por el cual el Reino Unido conseguía un descuento en la cuota que debía asumir del presupuesto comunitario en compensación por el hecho de que la mayor parte del presupuesto se destinaba a financiar la PAC, de la que el Reino Unido se beneficiaba muy poco al tener un sector agrícola comparativamente menor que el de otros países miembros de la Comunidad. El descuento se calcula aproximadamente como las 2/3 partes de la diferencia positiva entre las aportaciones del Reino Unido al presupuesto de la Unión y el que ésta le devuelve en forma de prestaciones y transferencias.

⁷ Se trata de pasivos que los Estados miembros asumen para cubrir posibles contingencias futuras tales como el impago de la deuda contraída por algún país miembro o de fuera de la Unión.

En segundo lugar, el acuerdo de retirada implicará la limitación de la libre circulación de personas, uno de los principios básicos del Mercado Único Europeo. Los derechos futuros de casi tres millones y medio de ciudadanos europeos (alrededor de 200.000 son españoles) que residen actualmente en el Reino Unido y de cerca de un millón de británicos residentes en la UE (260.000 residentes en España⁹) están en juego.

La primera ministra May expresó con rotunda claridad en enero de este mismo año su intención de que el Reino Unido debía recuperar el control de sus fronteras. Esta decisión significa de facto la imposibilidad de que Gran Bretaña pueda formar parte del Mercado Único Europeo, ya que la pertenencia al mismo le obligaría a permitir la libre circulación de ciudadanos de la Unión a través de sus fronteras, algo a lo que se opone el gobierno británico.

En este sentido, la UE también dejó clara su postura al señalar que las cuatro libertades del Mercado Interior (libre circulación de mercancías, de servicios, de personas y de capitales) son inseparables. En otras palabras, que el Reino Unido no puede aspirar a “quedarse con lo bueno y rechazar lo malo” y que su salida deberá tener una dura respuesta de la Unión, porque “no se puede estar mejor fuera que dentro”, ya que esto podría generar incentivos para que otros Estados miembros abandonasen también la UE.

Algunos estudios recientes sugieren que reducir drásticamente el flujo migratorio procedente de la UE puede generar perjuicios

económicos para el país. En primer lugar porque hay muestras empíricas de que el impacto de los inmigrantes sobre los salarios o la tasa de desempleo de los nacionales es muy bajo. Esto es debido a que la llegada de inmigrantes favorece la creación de nuevos puestos de trabajo que en ausencia de esos flujos migratorios no se crearían. En segundo lugar, los inmigrantes procedentes de la UE suelen ser, en promedio, más jóvenes que los nacionales y con un nivel de formación más alto. Esto supone un alivio para países desarrollados como el Reino Unido en los que hay un problema de envejecimiento de su población. Y en tercer lugar, los inmigrantes comunitarios suelen contribuir más a las finanzas públicas que las cantidades que perciben a través del sistema de bienestar social (Lisenkova y Sánchez-Martínez, 2016)

En cualquier caso, haya o no acuerdo en este asunto, hay muchos aspectos que quedan por resolver como por ejemplo: a partir de qué fecha se haría efectivo el control de fronteras, la duración del derecho de residencia, si existiría derecho o no de reagrupación familiar, en qué situación quedarían los residentes temporales, qué pasará con ciudadanos de territorios como Gibraltar, etc.

En tercer y último lugar, hay otra consecuencia derivada de la salida del Reino Unido que tiene que ver con la reformulación de las fronteras exteriores de la UE y en particular de la implantación de la frontera que se originaría entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte. Un asunto con claros tintes políticos y con complejas implicaciones económicas, que retrotrae a la ciudadanía británica a un pasado no muy lejano de conflicto armado.

Replantearse las fronteras exteriores de la Unión no parece que haya sido un problema hasta ahora, ya que cada vez que se incorporaba un nuevo Estado miembro había que hacer ese ejercicio, sin embargo en esta

⁹ Datos del INE. A comienzos de 2017 cerca de 260.000 ciudadanos británicos viven en España o pasan largas temporadas, convirtiendo a nuestro país en el que mayor número de ciudadanos de esa nacionalidad acoge de toda Europa. Por Comunidades Autónomas la valenciana y la de Andalucía son las que registran un mayor número de residentes. Por su parte, cerca de 200.000 ciudadanos españoles residen en el Reino Unido, de los que algo menos de la mitad tienen como lugar de residencia la ciudad de Londres.

ocasión singular no se trata de ampliar las fronteras sino retrotraerlas a un estado anterior.

Una salida del Reino Unido probablemente implicará negociar con la UE algún tipo de acuerdo que no rompa los estrechos lazos económicos que existen con Irlanda, que permita a los británicos, entre otras cosas, no ver reducido el 6% del comercio de exportaciones de bienes que actualmente tienen como destino el país vecino.

El acuerdo de salida final resultante y los efectos económicos que puedan derivarse de él dependerán en última instancia de la capacidad negociadora de las partes, de las concesiones que estén dispuestas a hacer y del grado de aceptación de la ciudadanía tanto en Europa como en la isla de los acuerdos alcanzados.

Implicaciones económicas de un futuro marco de relaciones entre ambas partes

El procedimiento de salida de Gran Bretaña de la UE deja a día de hoy un interrogante en cuanto a cómo serán las relaciones futuras entre ambas.

La UE defiende que aunque el artículo 50 del Tratado de Lisboa parece ligar el acuerdo de separación con el acuerdo sobre las relaciones futuras, ello no implica que ambos acuerdos deban progresar al mismo ritmo. En consecuencia, su postura parece ser la de no iniciar la negociación del segundo acuerdo hasta que se hayan alcanzado avances suficientes en el acuerdo de separación. Es más, Bruselas ha advertido al Reino Unido que el acuerdo de relaciones futuras no se firmará hasta que haya salido de la Unión.

El nuevo marco de relaciones futuras no parece que pueda asentarse en la permanencia del Reino Unido en el Mercado Único, ya que, como se ha señalado anteriormente, la postura de Theresa May de no aceptar la

normativa europea, ni la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE, así como la limitación de libre circulación de personas dentro de sus fronteras, choca directamente con los principios fundamentales del Mercado Único Europeo.

Igualmente imposible parece que las relaciones económicas futuras de ambas partes puedan sustentarse en una unión aduanera, puesto que el gobierno de Londres ha expresado públicamente su intención de negociar acuerdos comerciales con terceros países, lo cual implica que no acatará la política comercial común, ni el arancel común que se aplica en la Unión.

Por consiguiente, la opción que parece más viable, en este contexto económico y dando por permanentes las declaraciones del gobierno británico, sería la de negociar un acuerdo de libre comercio Reino Unido-UE 27. De este modo, el Reino Unido podría tratar de firmar un acuerdo comercial lo más amplio posible, eliminando o reduciendo al mínimo los aranceles y el resto de barreras no arancelarias, que le permitiera seguir vendiendo sus productos y prestar servicios al resto de países de la Unión.

En este orden de cosas, otro aspecto que resultará crucial en el nuevo marco de relaciones futuras será todo lo relativo a los sectores estratégicos en general y al sector financiero en particular. Conviene recordar que si hubo un sector de la actividad económica en la que destacó la unanimidad en contra del *Brexit* este fue el sector financiero. Las entidades financieras de la *City* fueron desde un principio contrarias a la salida, conocedoras probablemente de los graves perjuicios que una hipotética salida les podría acarrear.

Como se ha señalado con anterioridad, Londres que hasta ahora ha sido la capital europea del Euro, si finalmente se consuma la salida de la UE, dejará de serlo. Para el Reino Unido será crucial mantener en el

nuevo marco de relaciones futuras el estatus de sus bancos y entidades financieras. La pérdida del pasaporte europeo obligaría a las entidades financieras a trasladar sus sedes a algún otro país de la Unión para poder seguir operando sin restricciones en territorio comunitario. Ello probablemente tendría consecuencias significativas en el volumen de negocio de dichas entidades que se vería reducido y por extensión en los ingresos fiscales para la hacienda británica que también podrían reducirse en esta actividad.

Las entidades financieras británicas han disfrutado de tal libertad operativa en el seno de la Unión merced a su sometimiento a la normativa legal (reglamentos y directivas en materia de servicios financieros) de la UE y a la regulación y supervisión que impone la Autoridad Bancaria Europea. Si el gobierno de Londres es fiel a la palabra dada y acaba rechazando la legislación europea y la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE y queda por tanto fuera del Mercado Único, estas entidades quedarán inhabilitadas para operar en la UE.

Para sortear este impedimento no quedaría más remedio que trasladar la sede de la entidad a otro Estado miembro o en ausencia de esta posibilidad optar por la aplicación del principio de equivalencia que establece la regulación financiera europea en los artículos 46 y 47 del MiFIR (Markets in Financial Instruments Regulation), según los cuales las entidades de un país tercero pueden prestar sus servicios en los mercados financieros de los miembros de la UE si tal país cuenta con normas y autoridades de supervisión equivalentes a las de la UE. El inconveniente de esta opción es que el principio debería ser reconocido por la propia UE y además obligaría al Reino Unido a tener en todo momento una normativa equivalente a la comunitaria, lo que tiene difícil encaje con las pretensiones del gobierno británico de recuperar soberanía tras el *Brexit*.

El marco de relaciones futuras resultante dependerá finalmente del tipo de acuerdo de libre comercio al que puedan llegar las partes al concluir el proceso de negociación, el cual se antoja complicado, asimétrico y largo.

3.- CONCLUSIONES

La victoria en referéndum de los partidarios del *Brexit*, aunque por escaso margen, frente a los defensores del *Remain* ha puesto al Reino Unido y también a la UE en una situación singular dentro del proceso de integración de la Unión Europea en sus más de seis décadas de andadura. Por primera vez en su historia la Unión ve como un país integrante del proceso pide su salida. Este suceso ha abierto una crisis no sólo por la complejidad técnica que representa la separación de un miembro importante, con el que se habían entrelazado innumerables intereses a lo largo de los últimos cuarenta años, sino también de identidad y de continuidad del propio proceso de construcción europea para el futuro.

Alcanzar un acuerdo satisfactorio para ambas partes no va a ser tarea fácil, en tanto que existen intereses contrarios. Una muestra de esta dificultad de acuerdo es el hecho de que, tanto la primera ministra May como el presidente Tusk han expresado en varias ocasiones públicamente la posibilidad de que finalmente no se alcance un acuerdo. Esta situación aunque posible se antoja muy poco probable.

Posiblemente, el acuerdo llegará y ambas partes habrán tenido que renunciar durante el proceso a parte de sus exigencias. Pero mientras tanto, la negociación será presumiblemente dura y se vivirán momentos de tensión entre las partes, las cuales tratarán de imponer su lógica con el sostén de quienes les apoyen.

La separación del Reino Unido de la UE tendrá costes económicos importantes para ambas partes pero serán mucho mayores para los británicos. La capacidad de negociación del gobierno británico es claramente inferior frente a la de la UE en su conjunto. Por lo demás, un Reino Unido fuera del Mercado Único Europeo perderá cuota de mercado dentro de la que ha sido una de sus principales áreas de exportación en las últimas décadas y sufrirá una merma en sus beneficios financieros al dejar de ser la principal plaza financiera del Euro.

Son tantos los intereses en juego para las dos partes que no se debe descartar la posibilidad de que finalmente el Reino Unido no se desvincule totalmente de la UE. Los británicos han mostrado su pragmatismo frente al proceso de construcción europea a lo largo de su historia y por ello no resulta imposible pensar que en el futuro la posición de Londres pueda cambiar en este sentido.

Finalmente, el *Brexit* puede tener otro efecto que, trascendiendo lo estrictamente económico, podría condicionar la economía de la UE, que es su impacto sobre el proyecto político de construcción europea. En la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Bratislava en septiembre de 2016 se constató que algunos países miembros de la Unión parecen decantarse por aprovechar esta situación de crisis abierta por el *Brexit* para construir “más Europa”, entre los que se encontrarían Alemania, Francia, Italia, España o Bélgica, y aquellos otros países de marcado carácter antifederal y partidarios de recuperar parte de la soberanía nacional cedida a las instituciones comunitarias, entre los que cabe citar a los países de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) y algunos de los nórdicos (Dinamarca y Suecia). Si finalmente no se alcanza una postura común entre los 27 Estados miembros, o incluso crecen sus discrepancias, surgirá una UE de dos o más velocidades,

más débil, en la que habrá un grupo de países que avanzarán en el proceso de integración económica y política y otros que quedarán relegados a un grado de integración mucho menor.

El propio Jean-Claude Juncker advirtió en su discurso sobre el estado de la Unión en septiembre del pasado año que Europa sufriría una crisis de identidad. Una crisis que probablemente fue provocada por las propias debilidades internas de la integración,azonadas con una serie de inercias contrarias a seguir defendiendo el sistema de valores democráticos y socioeconómicos que han diferenciado a Europa de otras regiones del mundo en los últimos sesenta años.

Para salir de esta crisis en la que nos encontramos, de la que el *Brexit* probablemente sea un síntoma, seguramente será necesario avanzar en la construcción europea, hacer “más Europa”. Pero ese avance necesariamente ha de apoyarse en los valores que inspiraron inicialmente el proceso de integración y que han conducido a la Europa comunitaria a disfrutar del periodo de paz y prosperidad más largo de su historia reciente, convirtiéndola en una de las regiones con mayor nivel de desarrollo económico.

En el futuro, la UE habrá de conjugar la unidad política con el respeto por las diferentes identidades nacionales que la forman; en el futuro, la UE deberá equilibrar el peso de los mercados con la Europa social; en el futuro, la UE habrá de preservar como un valor irrenunciable el estado de bienestar y un sistema de solidaridad entre los Estados miembros que reduzca la desigualdad a todos los niveles; en el futuro, la UE deberá afrontar los cambios estructurales necesarios para encajar con mayor precisión en un mundo cada vez más global e interdependiente.

4.- BIBLIOGRAFÍA

BERNANKE, Ben S. (2016): Economic implications of Brexit. Brookings Institution. Junio.

COMISIÓN EUROPEA (2017): Libro Blanco sobre el futuro de Europa. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf

CONSEJO EUROPEO (2017): Documento de orientaciones consecutivas al Brexit. <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/04/29-euco-brexit-guidelines/>

CONSEJO EUROPEO (2012): Tratado de Funcionamiento de la UE.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

CONSEJO EUROPEO (2007): Tratado de Lisboa. http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0008.01/DOC_19

DE LA DEHESA, Guillermo (2016): *Consecuencias Económicas del "Brexit"*. El País. Sección de economía. 14 de agosto de 2016.

DHINGRA, Swati and OTTAVIANO, Gianmarco I. P. and SAMPSON, Thomas and VAN REENEN, John (2016): "THE CONSEQUENCES OF BREXIT FOR UK TRADE AND LIVING STANDARDS". CEP BREXIT Analysis No.2, CEPBREXIT02. London School of Economics and Political Science, CEP, London, UK.

DUSTMANN, Christian and FRATTINI, Tommaso (2013): 'The Fiscal Effects of Immigration to the UK', CDP No 22/13,

Centre for Research and Analysis of Migration. London.

EUROSTAT (Varios años): Estadísticas de datos macroeconómicos de Reino Unido y la UE. <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

HANDLEY, Kile and LIMÃO, Nuno (2015): 'Trade and Investment under Policy Uncertainty: Theory and Firm Evidence', American Economic Journal: Economic Policy 7(4), pp. 189-222.

INDEPENDENT (2017): Discurso de Theresa May sobre el Brexit. <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/full-text-theresa-may-brexit-speech-global-britain-eu-european-union-latest-a7531361.html>

INSTITUTE FOR INTERNACIONAL FINANCE (2016): Vote of a lifetime: Financial sector views on Brexit. Washington D.C., Mayo. <https://www.iif.com/publication/research-note/vote-lifetime-financial-sector-views-brexit>

LISENKOVA, Katerina and SÁNCHEZ-MARTÍN, Miguel (2016): "The long-term macroeconomic effects of lower migration to the UK". National Institute of Economic and Social Research, Discussion paper n° 460. London. Mayo. <https://www.niesr.ac.uk/sites/default/files/publications/dp460.pdf>

MAY, Theresa (2107): Carta de la Primera Ministra Británica, Theresa May, al Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk. <http://www.bbc.co.uk/news/amp/39431070>

MÉJEAN, Isabelle And SCHWELLNUS, Cyrille (2009) 'Price Convergence in the European Union: Within Firms or

Composition of Firms?', *Journal of International Economics* 78(1), pp. 1-10.

OCDE (2016): Las consecuencias económicas del Brexit: una decisión impositiva. Informe de Política Económica n°16. París. Abril.

PARLAMENTO EUROPEO (2017): Implications of Brexit on EU financial services. Directorate-General for Internal Policies. Bruselas, Junio.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602058/IPOL_STU\(2017\)602058_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602058/IPOL_STU(2017)602058_EN.pdf)

PARLAMENTO EUROPEO (2016): Brexit: the United Kingdom and EU financial services. Directorate-General for Internal Policies, Autores: MAGNUS, M. MARGERIT, A. and MESNARD, B.. Estrasburgo, Diciembre.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/587384/IPOL_BRI\(2016\)587384_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/587384/IPOL_BRI(2016)587384_EN.pdf)

SAPIR, André (2016): 'Should the UK pull out of the EU customs union?'. Blog Post, Bruegel.

SAPIR, André and WOLFF, Guntram (2016): 'One market, two monies: the European Union and the United Kingdom'. Policy Brief 2016/01, Bruegel.

LAS CONSECUENCIAS DEL BREXIT EN EL SECTOR FINANCIERO: ENTRE PASAPORTES Y EQUIVALENCIAS

Matías Cabrera y Jorge Sicilia
Economistas en BBVA Research

RESUMEN:

El proceso de negociación del brexit será muy arduo, y la posibilidad de una salida sin acuerdo en dos años es real. Esto representa un peligro para el sector financiero, particularmente el británico, al estar en juego su pasaporte financiero. Existe una alternativa a este mecanismo, el régimen de equivalencia, pero este no es un sustituto perfecto. El resultado final será costoso para el Reino Unido, pero dependerá en última instancia del posible acuerdo comercial al que puedan llegar ambos bloques, y de si hay o no período transitorio.

ABSTRACT:

The Brexit negotiating process will be very tough, and the possibility of an exit without agreement in two years is real. This poses a threat to the financial sector, particularly in the UK, as their financial passport is at stake. There is an alternative to this mechanism, the equivalence regime, but it is hardly a perfect substitute. The final outcome will be costly for the UK, but will ultimately depend on the possible trade agreement between the EU and the UK and whether there is a transitory agreement.

PALABRAS CLAVES: *Brexit, pasaporte financiero, equivalencia, tercer país, sector financiero, acuerdo comercial.*

KEYWORDS: *Brexit, financial passport, equivalence, third country, financial sector, trade agreement.*

1.- INTRODUCCIÓN

El pasado 29 de marzo Theresa May notificó a Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, de la intención del Reino Unido (RU) de dejar la Unión Europea (UE). Así formalizó el resultado del referéndum no vinculante del 23 de junio de 2016, comenzando el proceso de negociación que, salvo sorpresa mayúscula, culminará en 2019 con el RU fuera de la UE.

Hay dos cuestiones generales que se abordarán en la negociación: i) un

acuerdo de salida (que incluirá la factura del *brexit*) y, ii) las bases generales de la futura relación UE-RU. Aún existe demasiada incertidumbre sobre el resultado final de las negociaciones, que comenzaron el pasado 19 de junio, debido a las posturas enfrentadas entre ambas partes, pero hay información suficiente para entender las demandas y restricciones del proceso de negociación y sus principales claves.

Desde el lado europeo se ha hecho hincapié en la necesidad de finalizar primero el acuerdo de salida propiamente dicho (incluyendo aspectos como la

situación de los ciudadanos europeos y británicos, el caso de Irlanda, o el pago por parte del RU por los compromisos asumidos que tienen implicaciones de gasto futuro). En principio, la posición de la UE es que una vez que se haya avanzado en estas áreas, se podrían analizar las posibles opciones para la nueva relación entre ambos bloques. Por otro lado, el RU esperaba abordar ambas cuestiones en paralelo.

En cuanto a los objetivos de la negociación, desde el lado británico, se ha dejado claro que buscarán recuperar su soberanía en cuestiones como inmigración y legislación (dejando de estar bajo la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE). Esto significa que dejarían de ser un miembro del Mercado Único¹⁰. Por su parte las autoridades en la UE han adoptado una postura común manifestando que las cuatro libertades (libre movimiento de personas, bienes, servicios y capitales) son indivisibles. Argumentan que el RU no puede elegir aquellas facetas del Mercado Único que le interesen sin adoptar el resto: un acceso a la carta podría perjudicar la integridad del mercado¹¹. Sobre este tema, los líderes europeos han declarado en más de una ocasión que el RU no puede tener un tratamiento más favorable fuera del bloque respecto a la situación de un estado miembro. No es sólo que se puede

requerir un pago -bien en forma de “pago de salida” o de “pago de acceso al mercado” -sino que la adecuación de legislación y acuerdos será muy compleja.

Considerando todos estos elementos, así como algunas dificultades manifiestas en el comienzo de la negociación, el escenario en el que la UE y el RU acaban sin un acuerdo final no es precisamente imposible. Incluso se puede deducir que las restricciones que parecen existir para cada una de las partes hacen hoy del acuerdo un conjunto vacío; si bien algunas de las posturas pueden cambiar en el proceso de negociación. Ante esta situación, el riesgo es que toda la normativa y legislación aplicable entre ambos bloques dejaría de tener efecto inmediatamente. Esto tiene el potencial de generar importantes disrupciones en toda la economía, y particularmente en el sector financiero, un sector que tiene protagonismo en la economía británica por una combinación de factores que hacen de Londres un centro competitivo para proveer servicios financieros pero cuya actividad transfronteriza ha florecido bajo el amparo de la normativa europea dentro del Mercado Único.

El resto del artículo sitúa en contexto la importancia del sector financiero en el RU y en la UE, explica los acuerdos que cimentan la provisión de servicios financieros entre el RU y el resto de países que forman parte de la UE y analiza algunas claves de la negociación y sus consecuencias. Nos centramos con especial detalle en uno de los elementos que va a determinar cuál va a ser el futuro de las relaciones en cuanto a la provisión de servicios financieros: el pasaporte comunitario, y posibles formas de sustituirlo. La conclusión, como no puede

¹⁰ Estas conclusiones se derivan de sus discursos en Lancaster House (17 enero 2017) y en el Parlamento Británico luego de notificar el Art. 50 del Tratado de la UE (29 de marzo 2017).

¹¹ Discurso de Michel Barnier (negociador en jefe por la Comisión Europea) ante la sesión plenaria del Comité de la Regiones Europeo.

ser de otra manera en un artículo que se escribe antes de que empiecen formalmente las negociaciones, está muy abierta, pero sus posibles consecuencias son negativas tanto para el RU como, en menor medida, para la UE.

2. - EL SECTOR FINANCIERO BRITÁNICO Y SU RELACIÓN CON LA UE

Es bien conocido el estatus de Londres como centro financiero de la UE y su protagonismo a nivel mundial, incluso desde antes de su incorporación al mercado único europeo. Esto se debe a una combinación de factores tan diversos como lo son su infraestructura financiera, el capital humano altamente especializado o el sistema legal existente. Todos estos factores se han ido reforzando mutuamente entre sí a lo largo del tiempo, pero su gran crecimiento se ha apoyado también en la demanda de servicios financieros por parte de países de la UE, la importancia de Europa y el desarrollo de la Unión Monetaria.

El sector financiero es de vital importancia para la economía británica en su conjunto. Antes del referéndum, el IIF advertía que el sector financiero representa aproximadamente el 7% de la economía británica¹². Más recientemente, el Parlamento Europeo publicó un informe según el cual en 2015, este sector generó ingresos por £200.000 millones (aproximadamente 11% del PIB), empleando en forma directa a más de 1 millón de personas, número que asciende

a los 2,2 millones de personas contando a profesionales en servicios relacionados (consultoría, servicios legales y contables, etc.)¹³. Esto se traduce también en una importante recaudación impositiva (£60-67 mil millones). Finalmente, es importante reconocer su importancia en la balanza de pagos: en 2015, la economía británica reportó un déficit de cuenta corriente de aproximadamente el 6% de su PIB, pero el sector de servicios financieros generó en el mismo período un superávit del 2.5% del PIB¹⁴. Es uno de los sectores más productivos y competitivos de la economía británica.

Gran parte del sector financiero radicado en el RU está íntimamente relacionado con la exportación de servicios. El Parlamento Europeo calcula que aproximadamente la mitad de los ingresos del sector financiero británico en 2015 se debieron a transacciones realizadas con la UE y otros mercados extranjeros. Esta relación sitúa a la UE como una región dependiente de los servicios financieros que se ofrecen desde el RU. El IIF estima que cerca del 80% de las actividades en mercados de capitales en la UE27 se realizaron en el RU, mientras que el 75% de los fondos de cobertura europeos tienen sede en Gran Bretaña. Encontramos cifras elevadas también en lo relativo al comercio de derivados y la ejecución de transacciones de divisas como el euro (ver Gráfico 1).

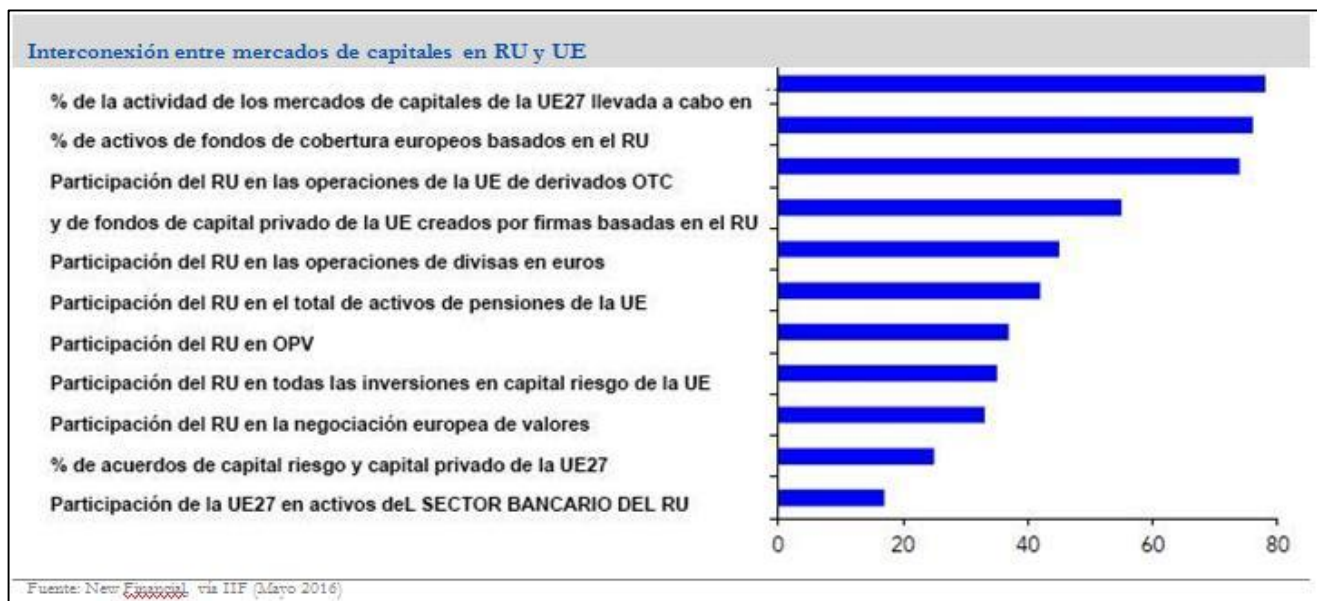
¹² Institute for International Finance (2016): "Vote of a Lifetime: Financial Sector Views on Brexit".

¹³ Parlamento Europeo (2016), "Brexit: the United-Kingdom and EU financial services".

¹⁴ Datos publicados por la "Office for National Statistics".

Una vez fuera de la UE, esta alta codependencia se vería fuertemente afectada, lo que genera preocupación entre supervisores, entidades financieras, y gobiernos. El resultado final, dependerá en última instancia del tipo de acuerdo al que puedan llegar las partes durante el proceso de negociación, que se anticipa difícil en un período de sólo dos años.

eurozona (hoy con 19 miembros), como Dinamarca, Suecia, Polonia -y otros países de Europa del Este. Sin embargo, el RU si tiene un privilegio, que comparte con Dinamarca: ambos tienen la opción de no integrarse nunca en la Unión Monetaria y adoptar la moneda única europea, el euro.



3. -LA SITUACIÓN ACTUAL DEL REINO UNIDO

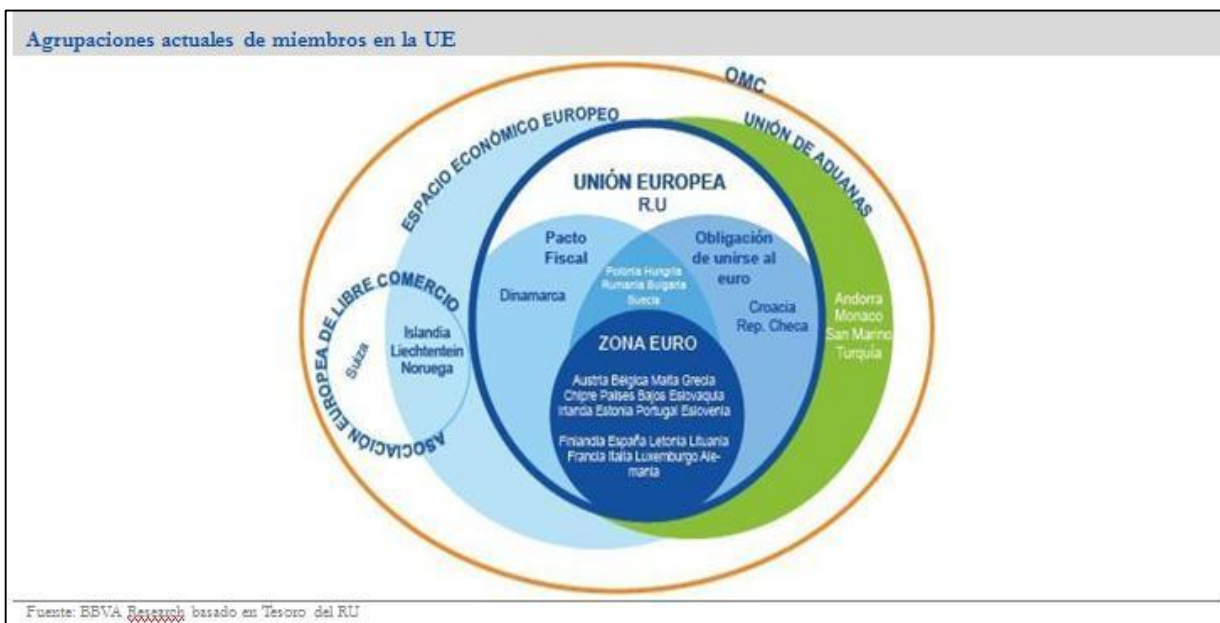
A pesar de ser un miembro pleno de la UE, y formar parte de la unión aduanera, el RU no es miembro de la eurozona, del espacio Schengen, ni del Pacto Fiscal. Esto significa que gozaba de una situación que ya era asimétrica respecto a otros países de la UE (pre-referéndum) respecto al tipo de obligaciones y controles a los que sus instituciones financieras deben estar sometidas. Esto no constituía un problema y es una característica común a otros países pertenecientes a la UE (hoy 28 miembros) que no son miembros de la

Esto tiene importantes implicaciones desde el punto de vista de la supervisión financiera. Al ser un estado miembro fuera de la zona euro, sus instituciones financieras no están sujetas a la supervisión por parte del Banco Central Europeo (BCE)¹⁵. Es la Autoridad de

¹⁵ Luego de la última crisis financiera, se reformó el esquema de supervisión y regulación en la UE. Entre otras cosas, la supervisión de entidades financieras pasó a manos del BCE y su Mecanismo Único de Supervisión. Aquellos bancos significativos, son supervisados de forma directa por el BCE, mientras que el resto del sistema, depende indirectamente de esta institución (manteniendo las Autoridades Nacionales Competentes el rol de supervisor directo).

Regulación Prudencial (PRA por sus siglas en inglés) quien supervisa a las firmas financieras en el RU en cuestiones de estabilidad¹⁶.

compensación centrales (o CCPs por sus siglas en inglés). Estas instituciones prestan servicios de compensación y liquidación de operaciones de todo tipo,



Incluso cuando la supervisión financiera está totalmente en manos de agencias británicas, los bancos e instituciones financieras con sede en el RU pueden “exportar” libremente sus servicios financieros a clientes ubicados en cualquier estado miembro. Esto es gracias a la existencia del pasaporte para servicios financieros, que permite a cualquier firma autorizada en un estado miembro prestar servicios en otro sin necesidad de obtener una licencia adicional.

En la actualidad, no existen barreras comerciales dentro de la UE en cuestiones de servicios financieros. Esto de particular importancia para el funcionamiento de las cámaras de

desde la compra y venta de divisas, hasta

contratos sobre derivados financieros, reduciendo significativamente el riesgo por exposición a contrapartes en el sistema financiero. Cualquier institución europea puede hacer uso de los servicios prestados por estas cámaras, siempre y cuando esta se encuentre en algún estado miembro (o si ésta se encuentra en un tercer país autorizado explícitamente). En el RU existen cuatro grandes entidades de contrapartida central autorizadas: LHC Clearnet, ICE Clear Europe, EuroCCP y CME Clearing Europe. Dado que estas operaciones requieren un gran volumen para minimizar riesgos y costos, existe una gran concentración de transacciones para derivados OTC denominadas en euros: cerca del 49% de estas transacciones se realizan en el RU (Parlamento Europeo, 2016). Según la IRSG (2017), existen 52 grandes bancos en Alemania, Francia, Holanda y España

¹⁶ Para cuestiones relacionadas con regulación y supervisión de conducta, es la “Autoridad de Conducta Financiera” (FCA por sus siglas en inglés) quien tiene la potestad.

que utilizan los servicios de CCPs británicas.

Respecto a este último punto, en julio de 2011 el BCE intentó que toda CCP que realizara actividades sobre transacciones denominadas en euros, tuviese que estar localizada en un estado miembro de la eurozona, para así tener un control más cercano de ellas, dado que estas operaciones son sensibles y relevantes para la conducción de la política monetaria de la zona euro. Esto hubiese implicado la relocalización de estas actividades desde el RU. Pese a que la demanda del BCE tenía sentido técnico, ante las objeciones presentadas por las autoridades británicas, el Tribunal General de la UE concluyó en 2015, que el BCE no tenía las competencias necesarias para imponer este tipo de exigencias a las CCPs siempre que estuvieran radicadas en un país de la UE, contra el que no se podía discriminar por no ser miembro de la zona euro. Este argumento, desaparece en el momento en el que el RU deja de ser miembro de la UE¹⁷.

Ahora bien, hasta que la salida del RU se haga efectiva, el 29 de marzo de 2019 (de

no extenderse la negociación), su condición de estado miembro se mantendrá como en la actualidad, con todos los derechos y obligaciones que conlleva.

4. - EL PASAPORTE FINANCIERO: QUE IMPLICA Y CÓMO FUNCIONA

En cuestiones de acceso al Mercado Único para los servicios bancarios, el RU, como todo estado miembro, goza del pasaporte financiero¹⁸. La premisa del pasaporte surge en 1989 cuando se aprueba la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria (89/646/CEE), estableciéndose un nivel de armonización *“esencial, necesario y suficiente para llegar a un reconocimiento mutuo de las autorizaciones y de los sistemas de supervisión prudencial”*. Es decir, que el pasaporte tiene su raíz en la existencia de requisitos prudenciales mínimos y armonizados.

El pasaporte es la materialización de una de las cuatro libertades protegidas en los Tratados de la Unión: la libre circulación de servicios (particularmente financieros). El mecanismo está basado en el principio autorización única, en la que la decisión de emitir una autorización válida para prestar servicios financieros en la UE (por ejemplo una licencia bancaria) corresponde a las autoridades correspondientes al estado miembro de origen. Esto significa que un banco que haya sido autorizado a prestar servicios

¹⁷ Más recientemente, el BCE (2017) recomendó la modificación del artículo 22 de sus Estatutos que constituiría la base jurídica para aumentar sus competencias en cuestiones de supervisión de CCPs *“sistémicamente importantes de terceros países que compensan volúmenes significativos de operaciones denominadas en euros.”* Esto implicaría que eventualmente se podría reglar la posibilidad de que se obligue a dichas CCPs a trasladar ciertas operaciones a un estado miembro de la Unión Europea.

¹⁸ El *pasaporte financiero* no solo aplica a los Estados Miembros de la UE, sino también a los miembros del Espacio Económico Europeo (que incluye a Islandia, Liechtenstein y Noruega).

financieros por un estado miembro, puede realizar estas mismas actividades en cualquier otro estado del Espacio Económico Europeo, ya sea a través del establecimiento de sucursales, como a través de la prestación de servicios transnacionales. De igual manera, los estados de acogida no pueden reclamar una dotación de capital superior a dichas sucursales, quedando la supervisión en manos de la autoridad competente del país de origen.

El procedimiento detrás del pasaporte es relativamente sencillo. Una vez que la institución financiera obtiene autorización para realizar un tipo de actividad, puede solicitar el pasaporte a su regulador local para realizar esa actividad en otra geografía. Luego, la autoridad competente del estado de origen debe notificar sobre esto a las autoridades del estado de acogida. Esto aplica a un amplio abanico de operaciones financieras, incluyendo la actividad de banca minorista.

Un ejemplo concreto de esta situación es el caso del banco ING, que opera en España (y otros países europeos) a través de sucursales, usando la autorización del supervisor Holandés (De Nederlandsche Bank) sin ser supervisado de forma directa por el Banco de España (otros supervisores de los países de destino)¹⁹.

El pasaporte ha sido fundamental para crear uno de los mayores mercados financieros, eliminando las barreras

internas dentro de la UE. Pero este mecanismo no solo aplica a los servicios bancarios tradicionales, sino también a cualquier tipo de servicio financiero contemplado por reglamentos o directivas europeas (como la Directiva sobre Mercados de Instrumentos Financieros - MiFID-, el Reglamento y Directiva de Requisitos de Capital -CRR y CRD-, o el Reglamento de Infraestructura de Mercados Europeo - EMIR-).

El pasaporte ha sido de vital importancia para el RU, sobre todo en lo relativo a la prestación de servicios transnacionales. Éste ha ayudado a la consolidación de Londres como el centro financiero de Europa (sin olvidar que su preeminencia precede a la existencia del Mercado Único). Reflejo de ello son los números presentados por la Autoridad Bancaria Europea en 2015: 2079 firmas de inversión radicadas en el RU se beneficiaron del pasaporte bajo la directiva MiFID. De igual forma, la FCA británica destaca la importancia de este mecanismo, tanto para firmas en el RU que busquen realizar transacciones con clientes en otro estado miembro, como también para firmas en el continente realizando transacciones con contrapartes británicas (ver Tabla 1). A fecha de julio 2016, la FCA y la PRA emitieron 336.421 pasaportes para que firmas británicas puedan realizar actividades en otros Estados Miembros de la UE²⁰. Esto se traduce en 5.476 firmas financieras con

¹⁹ Luego de la reforma en el marco de supervisión financiera de la UE, el banco ING pasó a ser supervisado de forma directa por el Mecanismo Único de Supervisión.

²⁰ Se requiere un pasaporte distinto por cada país en el que se desea realizar actividades. En algunas directivas y reglamentos se requiere la aplicación a pasaportes diferentes para diferentes actividades.

sede en el RU utilizando al menos un pasaporte. Por otro lado, también se han emitido 23.532 pasaportes en algún estado miembro de la UE para realizar actividades en el RU vía sucursales o servicios transfronterizos (con 8.008 firmas usando al menos un pasaporte).

mecanismo tiene el potencial de atemperar en el corto plazo las consecuencias negativas para el sector financiero en caso de que se produjera un “*hard brexit*”.

Tabla 1

Firmas con sede en el RU con al menos un pasaporte por directiva²¹

Directiva	Nº de firmas
Directiva sobre Mediación en los Seguros - IMD	2758
Directiva sobre Mercados de Instrumentos Financieros - <u>MiFID</u>	2250
Directiva sobre acceso y supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión - CRD IV	102
Directiva sobre seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio - Solvencia II	220

Información a fecha de 27 de Julio de 2016. Fuente: FCA

5. ¿EXISTEN ALTERNATIVAS AL PASAPORTE?

En caso que el RU deje de ser un miembro del Mercado Único, las empresas allí radicadas perderían su pasaporte financiero. Si bien no existen sustitutos perfectos a este mecanismo, el reconocimiento de la equivalencia regulatoria puede ser un importante mitigante, al menos en el corto plazo.

El sistema de equivalencia es un mecanismo al que sólo pueden aplicar terceros países. A través de éste, el marco regulatorio y de supervisión extranjero se declara como equiparable al marco europeo. Dependiendo de la normativa y la actividad, este reconocimiento puede implicar que las firmas financieras allí radicadas tengan acceso al Mercado Único europeo, tal como si contaran con el pasaporte financiero. Por ello, este

La equivalencia conlleva una serie de ventajas, tanto para las autoridades del país solicitante, como para la misma UE. Por ejemplo, permite a las autoridades europeas descansar en la labor supervisora realizada por reguladores extranjeros reduciendo, o incluso eliminando, solapamientos en el control del cumplimiento de normas²¹. Como se mencionó antes, la equivalencia también permite que ciertas actividades y servicios prestados por empresas fuera de la UE sean aceptables para fines regulatorios (como por ejemplo el uso de CCPs en terceros países). Estos factores implican que el régimen prudencial puede resultar menos gravoso.

²¹ Aunque esta misma virtud tiene como contracara la disminución del control directo que tienen las autoridades europeas sobre instituciones extranjeras.

El proceso de evaluación y concesión de la equivalencia corresponde a la Comisión Europea. Una vez recibida la solicitud de equivalencia, la Comisión evalúa si los reglamentos y normativas utilizados en el tercer país, son equivalentes al marco europeo correspondiente. En general, el enfoque se basa en tres principios: i) la existencia de requisitos jurídicamente vinculantes, ii) que se garantice una supervisión efectiva y, iii) que el marco genere el mismo resultado que las normas europeas. Durante el proceso de evaluación, la Comisión puede solicitar el apoyo técnico de las agencias de supervisión europeas: la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Valores y Mercados y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EBA, ESMA y EIOPA respectivamente por sus siglas en inglés). Una vez terminada esta fase, si otorga la equivalencia, la decisión puede tomar la forma de un acto delegado o un acto de ejecución, dependiendo de lo que se haya previsto en la normativa correspondiente²². Además, la equivalencia se puede otorgar de forma total o parcial (es decir solo para ciertas actividades contempladas en el reglamento o directiva), puede tener una duración limitada en el tiempo, o indefinida, y puede aplicar a todo el marco supervisor del país, o solo a ciertas autoridades competentes.

Cada reglamento puede fijar condiciones específicas a cumplir para obtener la

equivalencia. Por ejemplo, el reglamento relativo a los mercados de instrumentos financieros (MiFIR), establece en su artículo 47 algunas de las condiciones para obtener la equivalencia. Entre ellas encontramos por ejemplo, que el marco del tercer país debe garantizar “*la transparencia e integridad del mercado impidiendo el abuso de mercado a través de operaciones con información privilegiada y manipulación de mercado*”, o que “*las empresas que prestan servicios o realizan actividades de inversión en dicho tercer país están sujetas a requisitos de capital suficientes*” (Reglamento UE N° 600/2014). Además, en diferentes artículos, se establecen los privilegios que otorga la equivalencia. Por ejemplo, el artículo 38 establece: “*...los centros de negociación establecidos en terceros países sólo podrán solicitar una licencia y los derechos de acceso...a condición de que la Comisión haya adoptado una decisión...por la cual se considere que el marco jurídico y de supervisión del tercer país ofrece un sistema equivalente*” (Reglamento UE N° 600/2014).

Respecto al reglamento sobre requisitos prudenciales de entidades de crédito (CRR), los derechos otorgados por la equivalencia son ligeramente diferentes. Por ejemplo el artículo 107 define que “*las exposiciones frente a empresas de inversión de terceros países, las exposiciones frente a entidades de crédito de terceros países y las exposiciones frente a cámaras de compensación y mercados organizados serán tratadas como exposiciones frente a entidades solo si el tercer país aplica a ese ente requisitos prudenciales de supervisión y regulación equivalentes a los vigentes en la Unión*” (Reglamento UE No 575/2013). Se establece que será la misma Comisión Europea quien, mediante un acto de ejecución, determine

²² Es importante recordar, que los actos delegados pueden ser objetados por el Parlamento Europeo o el Consejo de la UE. Si este es el caso, dicho acto no tendría validez.

si dicho país aplica un estándar de supervisión y regulación equivalente.

También es importante destacar que, en ciertas normativas, el acceso al mercado europeo no esté garantizado sólo con la equivalencia. En ciertos casos, puede ser necesaria la autorización adicional de la agencia supervisora europea correspondiente. Por ejemplo, el artículo 25 del Reglamento sobre derivados extrabursátiles, entidades de contrapartida central y registros de operaciones (EMIR), establece que para que una CCP de un tercer país pueda prestar servicios de compensación en la UE, ésta debe ser

reconocida por ESMA como una entidad de contrapartida central, además de estar localizada en un país con equivalencia. Sobre el papel, no parece precisamente un proceso sencillo ni rápido de gestionar.

6. - LOS INCONVENIENTES DE LA EQUIVALENCIA

Pero como hemos mencionado, la equivalencia es una alternativa inferior por una cantidad de factores. Para comenzar, el sistema de equivalencias implica un enfoque fragmentario e incompleto. La equivalencia puede ser

Equivalencias otorgadas por la Comisión Europea²⁴

Normativa	Aspectos incluidos	Países con equivalencias
EMIR	Exención banco central - Art. 1(6)	Japón, EEUU
	Mercados regulados - Art. 2a	Australia, Canadá, Japón, Singapur, EEUU
	Requisitos transacción - Art. 13	Sin equivalencias otorgadas
	CCPs - Art. 25(6)	Australia, Brasil, Canadá, Dubái, Hong Kong, India, Japón, Corea del Sur, México, Nueva Zelanda, Singapur, Sudáfrica, Suiza, EAU, EEUU
	Repositorios comerciales - Art. 75	Sin equivalencias otorgadas
CRR	Instituciones de crédito - según Art. 107(4)	Australia, Brasil, Canadá, China, Islas Feroe, Groenlandia, Guernsey, Hong Kong, India, Isla de Man, Japón, Jersey, México, Mónaco, Nueva Zelanda, Arabia Saudita, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Turquía, EEUU
	Firmas de inversión - según Art. 107(4)	Australia, Brasil, Canadá, China, , Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea del Sur, México, Arabia Saudita, Singapur, Sudáfrica, EEUU
	Mercados Organizados - según Art. 107(4)	Australia, Brasil, Canadá, China, India, Indonesia, Japón, Corea del Sur, México, Arabia Saudita, Singapur, Sudáfrica, EEUU
	Exposición al sector público - Art. 114,115,116	Australia, Brasil, Canadá, China, Islas Feroe, Groenlandia, Guernsey, Hong Kong, India, Isla de Man, Japón, Jersey, México, Mónaco, Nueva Zelanda, Arabia Saudita, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Turquía, EEUU
	Instituciones de crédito - según Art. 142	Australia, Brasil, Canadá, China, Islas Feroe, Groenlandia, Guernsey, Hong Kong, India, Isla de Man, Japón, Jersey, México, Mónaco, Nueva Zelanda, Arabia Saudita, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Turquía, EEUU
	Firmas de inversión - según Art. 142	Australia, Brasil, Canadá, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea del Sur, México, Arabia Saudita, Singapur, Sudáfrica, EEUU
Solvencia 2	Reaseguro de terceros países en la UE - Art. 172	Bermuda, Japón, Suiza
	Aseguradores de UE en terceros países: para requisitos de capital - Art. 227	Australia, Bermuda, Brasil, Canadá, Japón, México, Suiza, EEUU
	Aseguradores de terceros países en la UE: para supervisión grupal ejercida por el tercer país - Art. 260	Bermuda, Suiza

Información a fecha de 21 de Diciembre de 2016. Fuente: BBVA Research en base a Comisión Europea

solicitada por el país interesado sólo si existe una previsión explícita al respecto en la normativa correspondiente: este mecanismo no se encuentra presente en todas las directivas o reglamentos. Además, en caso de existir previsiones al respecto, pueden no cubrir todos los servicios regulados por dicha norma, o simplemente no otorgar acceso al mercado. Es decir que la reglamentación y existencia de un régimen de equivalencia dependerá de cada disposición legislativa en particular. Por ejemplo, si bien existen previsiones de equivalencia en la CRR, ninguna de ellas permite a las firmas ubicadas en el país

suma que el proceso de reconocimiento de equivalencias por parte de la Comisión puede ser afectado por cuestiones estratégicas.

Otra desventaja, es que las decisiones de equivalencia no necesariamente deben mantenerse en el tiempo. Si bien la Comisión Europea puede otorgar dicho reconocimiento por un plazo de tiempo indeterminado, también lo puede revocar en cualquier momento, si a su juicio el marco del tercer país se desvía respecto al europeo. La estabilidad que otorga la equivalencia no está garantizada.

Además, este régimen implica que los

Tabla 3

¿Otorga la equivalencia acceso al Mercado Único?

Banca	Seguros	Infraestructura de Mercado
Según CRR: No – Solo para tratamiento regulatorio de exposiciones	Según Solvencia II: Si (pero parcial) – Otorga derechos similares al pasaporte solo para empresas de reaseguro	Según EMIR: Si – Otorga derechos similares al pasaporte para CCPs autorizadas
Según MiFIF/ MiFIR: Si (pero parcial) – Permite operar a firmas de terceros países solo con clientes profesionales	-	-

Fuente: BBVA Research en base a Parlamento Europeo

declarado equivalente acceder al mercado europeo. Muchas cláusulas de equivalencia no otorgan derechos similares al pasaporte financiero.

Un segundo problema, es que el proceso de reconocimiento de la equivalencia es muy incierto. Al no existir una obligación específica para la Comisión de tomar una decisión dentro de un plazo de tiempo limitado, el horizonte temporal del proceso puede extenderse considerablemente. Un ejemplo de ello, es el tiempo que llevó a la Comisión otorgar la equivalencia de EMIR a los Estados Unidos (cuatro años). A esto se

cambios en el marco europeo, deben ser emulados por el tercer país. De otra forma, existirían razones para revocar la equivalencia. Esto quiere decir que cualquier cambio en la legislación comunitaria puede tener que ser adoptado por el RU, y que cualquier cambio de la legislación en el RU puede tener que ser validado para mantener o revocar la equivalencia. Esto puede implicar un contratiempo para el RU, y su objetivo de “*independizar*” su régimen legal y regulatorio del sistema de la UE.

Finalmente, desde la perspectiva de la UE, otorgar una equivalencia podría

implicar un exceso de confianza en el sistema de supervisión extranjero. Esto puede ser particularmente problemático cuando la equivalencia se otorga en áreas con una gran concentración de actividad por parte de agentes europeos en el tercer país. Por ejemplo, si el RU fuese un tercer país con equivalencia en EMIR, y sus CCPs reconocidas por ESMA, una proporción significativa de las operaciones en cámaras de compensación para derivados OTC denominados en euros, estarían bajo la supervisión del RU (un tercer país). Por tanto, el supervisor europeo debería confiar en el juicio y las decisiones del supervisor británico, las cuales podrían tener un impacto significativo en la estabilidad financiera de la UE.

7. - POSIBLES ESCENARIOS FUTUROS

Existen una gran cantidad de posibles escenarios en las negociaciones entre el RU y la UE. En un extremo, tenemos la situación en la cual no se llega a ningún acuerdo en lo comercial, y el RU debe basar su nueva relación con la UE según las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esto implica que las firmas radicadas en el RU perderían su pasaporte para servicios financieros, y necesitarían de la equivalencia para prestar los servicios correspondientes en la UE (al menos en los casos en que la equivalencia sea una opción). Esto es así porque las reglas de la OMC, en lo relativo a servicios financieros, no contemplan el acceso directo a los mercados²³. Por otro lado, bajo este

escenario, el RU podría determinar de forma independiente su política migratoria, marco jurídico, y regulación financiera. Esto sería algo cercano a lo que se ha denominado “*hard brexit*”.

En el extremo opuesto, encontramos una situación similar a la de Noruega, en la que el RU dejaría la UE, pero se convertiría en miembro del Espacio Económico Europeo (EEA por sus siglas en inglés). Los miembros del EEA tienen acceso al Mercado Único, y al pasaporte para servicios financieros. Por otro lado, esta alternativa implicaría que el RU debería contribuir al presupuesto europeo (aunque en menor medida). Tampoco podría controlar totalmente la inmigración, y debería cumplir con las reglas impuestas desde la UE (con una menor capacidad de influir en ellas). Es difícil pensar en alternativas que no incorporen un papel para el Tribunal de Justicia de la UE. Esta alternativa, la más cercana al llamado “*soft brexit*”, parece políticamente inviable dados los objetivos declarados por el RU, pero de producirse, los impactos económicos serían menores.

Entre ambas opciones, existen numerosas alternativas, que pueden diferir en pequeños matices. Por ejemplo, se podría emular la situación de Suiza como miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés). Esto implicaría la negociación de múltiples acuerdos bilaterales con la UE, para obtener acceso al Mercado Único. Pero esta alternativa no necesariamente implica acceso a la totalidad del mercado europeo, dado que cada sector debería

²³El acuerdo general sobre el comercio de servicios, en su anexo sobre servicios financieros, establece que “*no se impedirá que un Miembro adopte medidas por motivos cautelares, entre ellos*

la protección de...depositantes...o para garantizar la integridad y estabilidad del sistema financiero”.

negociarse por separado. Para el sector bancario en particular, no existe un acuerdo que permita a los bancos Suizos acceder directamente al Mercado Único²⁴. Un acuerdo de libre comercio (FTA por sus siglas en inglés) podría ser más probable, y compatible con las demandas del RU. Aunque como regla general, los FTA no suelen incluir al sector de servicios financieros (siendo menos atractiva para el RU). Lograr un acuerdo comercial, que incluya al sector financiero, será un reto mayúsculo. Suiza lleva negociando acuerdos con la Unión Europea décadas y los avances son lentos.

El camino para llegar a alguna de estas alternativas será complicado, dado el poco tiempo que existe para negociar el acuerdo de salida, y la nueva relación comercial entre ambos bloques (solo dos años desde la activación del artículo 50 del Tratado de la UE). Este problema, se suma al hecho que las guías de negociación publicadas por la UE, establecen que la negociación comenzará por el proceso de salida, y luego, cuando se avance en esta materia, se podría comenzar a establecer las pautas que gobernarán la nueva relación comercial. Si bien hay vías de solución a este punto muerto, cómo negociar al mismo tiempo la factura de la salida y los principios en los que se basará el nuevo acuerdo comercial, en cualquier caso, estos factores dificultarán la compleción de un nuevo tratado comercial que incluya al sector financiero.

²⁴Es por ello que los bancos suizos han elegido Londres como su sede de operaciones con la UE.

Por esta razón, la implementación de un período de transición, cumplidos los dos años de negociación, es de particular relevancia para el sector financiero tanto para la UE como para el RU. De no ser posible un acuerdo comercial suficientemente comprehensivo, todas las actividades que necesiten del pasaporte sufrirán una disrupción repentina. Por ejemplo, las transacciones de los bancos a través de CCPs localizadas en el RU, dejarán de estar reconocidas por la normativa europea. También puede ser problemático para todos aquellos contratos que se firmaron durante el período de membresía británica, pero que impliquen desembolsos futuros, cuando el RU deje el bloque. Por ello la implementación de cláusulas de anterioridad y un período de transición, que permita extender de forma limitada en el tiempo la situación vigente puede ser de gran importancia para evitar una discontinuidad repentina y disruptiva en el mercado. Querer negociar en dos años un acuerdo financiero se antoja imposible porque es difícil analizar todas las consecuencias de los acuerdos garantizar que no haya disrupciones en un sector vital clave para el mercado único. Las autoridades van a optar por la prudencia (una “*zero error policy*”).

Posiblemente la negociación en el sector financiero será una de las partes más cruciales de la negociación, más difíciles y largas.

8. - CONSECUENCIAS PARA EL SECTOR FINANCIERO DEL REINO UNIDO (Y DE LA UE)

La repercusión sobre el sector financiero dependerá en última instancia del nuevo

acuerdo comercial entre ambos bloques. En caso de perder el pasaporte, las firmas radicadas en el RU deberían dejar de prestar dichos servicios en la UE, trasladar parte de sus operaciones al continente a través de subsidiarias, o esperar que el sistema británico obtenga la equivalencia para seguir con sus actividades (en caso que esto fuese posible para la actividad en cuestión).

Dado que la opción de mover operaciones a un estado miembro de la UE es un proceso costoso, que puede llevar un tiempo considerable, es posible que muchas empresas financieras comiencen con este proceso antes de finalizar los dos años de negociación. Este proceso no sería instantáneo, sino que las firmas pueden transferir gradualmente ciertas actividades a subsidiarias en el continente. Es un proceso donde entrarán supervisores, sin duda, pero también clientes de estos servicios financieros que querrán garantías de continuidad de servicio de acuerdo a la legislación que vaya a estar vigente tras el brexit. Muchos representantes del sector bancario, especialmente de instituciones financieras de EEUU o de Suiza, que operan en Europa a través de su presencia en el RU, ya han declarado que en caso de perder el pasaporte financiero, se verán obligados a trasladar ciertas actividades. El brexit ha empezado ya, y durante 2017 empezaremos a ver las primeras decisiones en firme. Este proceso podría acelerarse cuando exista más claridad sobre la futura relación entre ambas regiones.

La migración no sólo será en la banca. Ciertas actividades como la compensación de operaciones

denominadas en euros, pueden terminar desplazándose a un estado miembro. Como hemos mencionado, el BCE ya ha intentado trasladar dichas actividades a la eurozona, pero el Tribunal Europeo denegó tal potestad. Brexit podría llevar a un cambio en esta decisión. El ex gobernador del Banco Central de Francia, y ex vicepresidente del BCE, Christian Noyer, declaró el 3 de marzo de 2016 (previo al referéndum) que, *“es muy difícil para los miembros de la euro área aceptar una situación en la que nuestra moneda se comercialice...fuera del control su Banco Central. Por ello bajo un escenario de salida, las autoridades de la euro área no podrían aceptar que una alta proporción de las actividades financieras relacionadas con su moneda se lleven adelante en el extranjero”*.

A pesar de estas consecuencias negativas, y la posible migración de actividades al resto del continente (y quizás también a otras geografías como Nueva York o Singapur), es probable que Londres mantenga su rol como centro financiero global. Esto se debe a que su importancia no sólo radica en el pasaporte financiero y el acceso al Mercado Único, sino que cuenta con una serie de fortalezas difícilmente replicables en el corto plazo. Su mercado laboral altamente capacitado es un ejemplo de ello. En el RU existe una masa crítica de conocimientos financieros que lo hace muy eficiente en términos comparativos. A esto se suma también la eficiencia de su sistema legal, y la ventaja de poseer el inglés como lengua oficial. Otra fortaleza, que a veces pasa por alto, es la conveniencia de su huso horario, justo entre los mercados asiáticos y el americano. Todo esto lleva a pensar que, si bien el estatus de Londres como centro financiero se verá deteriorado, su

importancia global se mantendrá gracias a estas fortalezas.

Ahora bien, resulta difícil anticipar hoy que vaya a surgir un centro financiero único en Europa. Posiblemente en un primer momento habrá desviación de actividades a varias capitales europeas, pero si algún país decide apostar fuerte y de manera sostenida en el tiempo por generar las condiciones para que un centro financiero pueda florecer, es posible que en cinco o diez años se pueda vislumbrar un mayor protagonismo de alguna ciudad en el continente Europeo. Aunque esto no se daría en el corto plazo. En los primeros años tras el brexit, Londres perderá actividades financieras, pero se mantendrá como un centro financiero muy importante; Nueva York y tal vez Hong Kong ganarán más peso, y muchas capitales europeas tendrán más protagonismo en la provisión de servicios financieros a empresas y particulares radicados en la UE. En el otro extremo, si el acuerdo abarca al sistema financiero, todo puede seguir casi como hasta ahora; lo que se ve difícil sin que el RU respete las cuatro libertades de la UE y el papel para el Tribunal de Justicia Europeo.

Perder el importante papel que juega el Reino Unido en la provisión de servicios financieros, en su foco por abrir el sistema financiero a la competencia en la Unión Europea, y en su obsesión por que el sistema financiero tenga profundidad y liquidez, es una mala noticia para el resto de países de la UE. Hoy los mercados financieros europeos son más profundos y líquidos gracias al papel que juega la city de Londres. Es especialmente importante que se siga avanzando en la iniciativa del Mercado de Capitales Único (CMU por sus siglas en inglés); mucho más ahora

que antes del brexit. Se necesita un verdadero mercado único de capitales, que aumente la liquidez y el atractivo de activos financieros que permitan el acceso al mercado de empresas europeas y que reduzca la excesiva dependencia del sistema bancario. Si bien la salida del RU es una mala noticia para el CMU, al ser un socio estratégico en este proyecto, las condiciones por las que los países de la UE apoyaron inicialmente esta iniciativa no han cambiado, si acaso se han intensificado. Por esta razón, esperamos que exista al menos tanto apoyo al proyecto, como lo había en un comienzo.

Finalmente, cabe destacar una cuestión relacionada con el proceso de resolución de bancos internacionales que no es menor. Actualmente, la autoridad de resolución en el RU es su banco central (el Banco de Inglaterra), y su reglamentación se enmarca en la transposición que han hecho de la directiva de recuperación y resolución bancaria (BRRD por sus siglas en inglés). Cuando el RU deje la UE, se necesitará mantener un alto grado de coordinación entre las autoridades de supervisión y resolución de ambos bloques (por ejemplo a través colegios de supervisión y resolución conjuntos), para que el régimen de resolución sea eficiente. Esto también dependerá de si el RU mantiene o no su legislación actual en la materia, es decir si se mantiene alineada a la normativa europea. El margen de discrecionalidad en este tema será muy importante, dado que la situación a la que nos enfrentamos es completamente novedosa y compleja en un entorno bancario muy interrelacionado.

9. - CONCLUSIÓN

Brexit ha sido una mala noticia, tanto para el RU como para la UE. Si bien sus efectos aún no se han manifestado, en parte porque el RU todavía es miembro de la UE y han tenido un fuerte impulso de políticas monetaria y fiscal, junto con una depreciación del tipo de cambio, las consecuencias no tardarán en llegar. El efecto final dependerá del acuerdo al que puedan llegar ambas partes en los próximos meses de negociación. En general se espera que el sector financiero sea uno de los más impactados por el brexit. Si bien el impacto económico será importante para ambos bloques, el efecto sería mayor en el RU dada la importancia de su sector financiero, y el alto grado de interrelación que este posee con el resto del continente.

En caso de abandonar el Mercado Único, la pérdida del pasaporte para servicios financieros tiene el potencial de generar una importante discontinuidad en el sector, afectando ambos lados del Canal de la Mancha. En principio, no existen sustitutos perfectos para el pasaporte en cuestiones de acceso al mercado europeo. Pero existe una opción para atemperar las consecuencias negativas de su pérdida: el régimen de equivalencia.

En algunos casos, este régimen puede otorgar acceso al Mercado Único, siempre que el marco regulatorio y de supervisión extranjero, sea calificado como equivalente al sistema europeo. Pero la equivalencia tiene una serie de problemas. Es un esquema parcial y limitado, dado que no todas las normativas europeas contemplan esta alternativa. Además no está disponible para todas las actividades, y puede no

otorgar derechos de acceso al mercado europeo. Además, al poder ser revocada en cualquier momento por la Comisión Europea, no proporciona una alternativa estable.

Es importante destacar, que en la medida que las negociaciones avancen, y la futura relación UE-RU sea menos incierta, algunas firmas pueden comenzar a migrar ciertas actividades al continente, buscando mantener sus derechos de pasaporte. En otros casos, dicha migración podría convertirse en una imposición, como es el caso de las CCPs en cuestiones relativas a la compensación de transacciones denominadas en euros. Para avanzar en uno de los pilares de la integración europea, es más importante que nunca que se siga avanzando en el Mercado Único de Capitales.

Independientemente del resultado de las negociaciones, el RU y la UE seguirán siendo importantes socios comerciales. Por ello, la coordinación entre las autoridades de supervisión y resolución de ambos bloques será necesaria para mantener la estabilidad financiera de la región. Esto ayudará a propiciar una supervisión estable y homogénea, promoviendo un marco regulatorio en igualdad de condiciones, y la posibilidad de llevar adelante procesos de resolución transfronterizos de forma coordinada.

10. -BIBLIOGRAFÍA

Consejo de Gobernadores (1989): “Segunda Directiva 89/646/CEE del Consejo”. Diciembre 1989.

Banco Central Europeo (2017): “El BCE recomienda la modificación del artículo 22 de

sus Estatutos”. Nota de prensa, junio 2017.

EBA (2015): “Report on investment firms - Response to the Commission’s call for advice of December 2014”. Diciembre 2015.

Institute for International Finance (2016): “Vote of a Lifetime: Financial Sector Views on Brexit”. Mayo 2015.

International Regulatory Strategy Group (2017): “CCPs post-Brexit”. Febrero 2017.

Office for National Statistics (2016): “The Pink Book: 2016”. Julio 2016.

Parlamento Europeo (2016): “Brexit: the United-Kingdom and EU financial services”. Diciembre 2016.

Parlamento Europeo y Consejo (2012): “Reglamento (UE) N° 648/2012 relativo a los derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones”. Julio 2012.

Parlamento Europeo y Consejo (2013): “Reglamento (UE) N° 575/2013 sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión”. Junio 2013.

Parlamento Europeo y Consejo (2014): “Reglamento (UE) N° 600/2014 relativo a los mercados de instrumentos financieros”. Mayo 2014.

Tribunal General de la UE (2015): “Comunicado de prensa n° 29/15”. Marzo 2015.

LA CUESTIÓN DE GIBRALTAR

Juan Velarde Fuertes

Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Profesor Emérito de las Universidades Complutense y San Pablo CEU

RESUMEN:

Si existe una realidad compleja esa es, evidentemente, la cuestión de Gibraltar. Desde el siglo XIV y hasta el siglo XX han existido razones históricas para que el Reino Unido deseara un enclave entre el océano Atlántico y el mar Mediterráneo que garantizara sus intereses. Esos argumentos o justificaciones se han esfumado con el devenir de la historia y en la actualidad eso puede ser fundamental para el futuro desarrollo económico de España.

ABSTRACT:

If there was ever a complex situation, that is undoubtedly the issue of Gibraltar. From the 14th century right through to the 20th, there were a number of historical reasons why Great Britain wished to have an enclave between the Atlantic Ocean and the Mediterranean Sea to safeguard its own interests. These arguments or justifications, however, have waned over the course of history and this fact may prove fundamental for Spain's future economic development.

PALABRAS CLAVE: *Brexit, Euroscepticismo, Contencioso de Gibraltar, Unión Europea.*

KEYWORDS: *Brexit, Euroscepticism, Gibraltar dispute, European Union.*

Si existe una realidad compleja, ésta es, evidentemente la cuestión de Gibraltar. Además, esa complejidad ha ido acumulándose a lo largo de los tres siglos que transcurren desde el Tratado de Utrecht al planteamiento del Brexit. Todo comenzó como consecuencia de una doble realidad porque tenía históricamente que plantearse. Por un lado, respecto a Francia. Basta recordar todo ese largo periodo de pugnas franco británicas que van desde el inicio, en

1337, de la Guerra de los Cien Años, y que no concluirá hasta que en 1815 se derrota en Waterloo a Napoleón. Ese era el enemigo fundamental, pero he aquí que existe otra rivalidad, desde Fernando el Católico hasta Carlos II entre España y Francia. Al fallecer este monarca y optar España por abandonar la dinastía austriaca y preferir a un príncipe francés, de la Casa de Borbón, nuestro Felipe V, esa tensión hispanofrancesa desaparece, y los choques en el Atlántico, pasan ampliados

hacia América entre España e Inglaterra, por lo que van a consolidar una oposición francesa creciente, y he ahí que la alianza hispanofrancesa puede convertirse en básica para comprender el choque con Inglaterra del reino de España.

Además, en torno al paso del siglo XVII al XVIII, tiene lugar el que podríamos denominar inicio del despegue de Inglaterra. Se observa esto con claridad en los datos que proporciona Angus Maddison en la Economía mundial. Una perspectiva milenaria. Ediciones Mundi-Prensa, 2002, pag. 262; donde vemos que en el año 1600 correspondía a Francia el 4,7% del PIB mundial; el 1,8% a Reino Unido y el 2,1% a España. Pero en 1700, Francia subía al 5,7%, pero el Reino Unido salta al 2,9% y España pasaba al 2,2%. ¿Qué sucede a continuación?

La alianza franco española podía hacer peligrar ese inicio del avance inglés. Como la cuestión del transporte marítimo pasaba a ser en ese proceso fundamental, resultaba que tanto Francia como España se asoman al Atlántico y al Mediterráneo. ¿Cómo podría Inglaterra alterar vinculaciones de naves militares de uno y otro país? Pues en el enlace entre ambos mares. Y he aquí que con la alianza con el Imperio austriaco, se consiguió en Utrecht poder instalar una base naval precisamente en el punto de confluencia de ambos mares. La culminación de esta realidad quedará visible posteriormente en la batalla de Trafalgar, en cierto modo como venganza de lo que la alianza de Franklin con la Corte de París, y no digamos con la decisiva

participación militar española, con figuras como la de Galvez, lograron la independencia de Estados Unidos.

El paso al siglo XVIII supone, como consecuencia de la Revolución Industrial, la liquidación de Napoleón, la expansión colosal británica hacia África, Asia y Oceanía y como resultado, un cambio en la participación en el PIB mundial de estos tres países: Inglaterra sube al 5,2% en 1820 y llegaría al 9,1 % en 1870; en cambio Francia subiría de modo mas suave 5,5% en 1820 y al 6,5% en 1870, y España no consiguió pasar del 1,9% en 1820 y del 2,02 % en 1870.

Gibraltar se convirtió así en un triple punto de apoyo del auge británico. Por un lado, en una base naval para proteger el tráfico hacia las zonas de creciente expansión. El Mediterráneo era una de sus senderos, sobre todo cuando en guerra con el Imperio turco, se logró el protectorado de Egipto y la aparición de la Compañía Universal del Canal de Suez, con una serie de apoyos en Malta y Chipre, y con un añadido de control de países musulmanes que se desligan del Imperio Otomano. Eso, por sí mismo, era ya un punto de apoyo para la expansión imperial de la época victoriana, pero también Gibraltar se desarrolló como depósito para el tráfico de productos ingleses que buscaban colocarse en el ámbito mercantil logrado por las tesis librecambistas derivadas del mensaje de la Escuela Clásica de Economía, y de modo muy visible, con Ricardo y, por supuesto con Cobden, gracias al contrabando, y que, como sucedía en el caso

de España, complicaba la vida industrial de aquellos países que seguían en general el camino del proteccionismo, y que por ello pasaban a encontrarse con un problema muy serio.

Por supuesto que esto alertaba a diversos sectores industriales españoles; por ejemplo a los de Cataluña. Se explica así que la política española, que para disminuir el procarlismo en Cataluña, en esa región se produce el impulso al proteccionismo, creando así un enemigo, Inglaterra, y concretamente, a causa del contrabando, Gibraltar. Todo eso se encuentra debajo de que ese semanario de base carlista, que se editaba en Barcelona, titulado La Hormiga de Oro, publicase un texto de Leo Taxil, donde llegaba a exponer que liberales y librecambistas a través de los túneles construidos especialmente para la defensa militar de la plaza de Gibraltar, en realidad se servían de ellos para enlazar con misas negras, y en conjuros contra fabricantes protegidos, logran facilitar el contrabando, nada menos que aliados con los demonios. Y, dejando aparte esa postura con relatos, como se ve, pintorescos, conviene señalar que se creó, en Gibraltar, con los contrabandistas, una auténtica red de bandidaje, lo que constituyó el motivo, para frenar esa situación, de la creación de la Guardia Civil. De paso, Gibraltar se consolidó como un punto clave para frenar el desarrollo de su entorno andaluz. Creo haberlo demostrado en mi artículo La poche de paupvreté de GIBRALTAR en ECONOMIE APPLIQUÉE. Archives de l'I.S.E.A., 1971, nº 1-2, pags. 259-298.

Al mismo tiempo, como el Reino Unido se había convertido en una gran potencia hasta la II Guerra Mundial, se transformó a Gibraltar en una base naval importantísima. La consecuencia fue que esto contribuyó también a que se impidiese el desarrollo de uno de los puertos que hubieran podido ser clave para el impulso de Andalucía: la bahía de Algeciras. Y no digamos ahora, como consecuencia del auge del Pacífico y del Índico, en crecimiento además hacia otras zonas, que, a partir de la ruta por el Mar Rojo, Suez y el Mediterráneo, pasa a enlazar con la vía que, desde la bahía de Algeciras, conduce a la Europa atlántica. Sin embargo esa base naval frena el que en la parte española de la bahía surjan inversiones importantes, a causa del riesgo que allí existe. Más todo tiende a cambiar, porque la Guerra Fría supuso para el Reino Unido una carga que necesitó compartir con Estados Unidos. Incluso la existencia de la base norteamericana de Rota, relegó el papel militar de Gibraltar. Y, además, el cambio de la economía española, al integrarse en Europa y justificar controles frente a Gibraltar, hizo que el gobierno de Londres buscara otra justificación para su control de ese lugar: crear en él un paraíso fiscal. Esto ha provocado un auge extraordinario, no solo en la renta de la Roca, sino para muchos habitantes del español Campo de Gibraltar. Ha surgido una fuente de ingresos formidable, que se encuentra en el interior del ámbito de la Unión Europea.

De ahí surge la postura gibraltareña unánimemente favorable a que el Reino

Unido no abandonase la Unión Europea. Si además como consecuencia de la nueva situación del Brexit, cambia la situación británica en el ámbito de la economía internacional, toda esa ventaja actual tiende a alterarse. En el año 1950, el PIB por habitante del Reino Unido frente al de España, 100, era 288,5; en 2015, pero también para España 100,00, el Reino Unido es sólo ya 120,00.

Automáticamente, su peso internacional relativo frente a España, disminuye. Esto significa que un fundamento de la economía de Gibraltar y una cuestión para que cese de situarse en ella una base naval dentro del nuevo equilibrio que parece surgir en el Mediterráneo tras el choque actual, en el que participan Rusia y Estados Unidos, ambos enfrentados, aunque con diversas posturas, ante ámbitos musulmanes, así como las posibilidades alternativas de Tánger, todo ello actualmente dentro de una búsqueda de un puerto ajeno a submarinos nucleares, hace que se alteren, en ese estrecho, muchas actividades empresariales.

El abandono sucesivo de Hong King, de Singapur, de toda la India, de los logros de Lawrence en el mundo árabe, más los cambios en el Canal de Suez y Malta, aparte del choque con la Unión Europea, más la “entente cordial” con Francia durante las dos

Guerras Mundiales y en la Guerra Fría, con el agregado del proceso descolonizador y auge del poder de Estados Unidos, indican que datos antiguos sobre la cuestión de Gibraltar se han esfumado. Queda el futuro constituido con otros determinantes, y eso, para el desarrollo económico de España, puede ser fundamental.

1.- BIBLIOGRAFÍA

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES, CEOE (2016): Brexit: situación actual y exposición de la economía española a Reino Unido. Julio.

EUROPEAN PARLIAMENT (2017): An Assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU27. Marzo.

MADDISON, Angus (2002): La Economía mundial. Una perspectiva milenaria. Ediciones Mundi-Prensa.

TAXIL, Leo y GALL, Tory (1888): Los admiradores de la luna Oriente de Marsella. La Hormiga de oro. Barcelona.

VELARDE, Juan (1971). La poche de pauvreté de GIBRALTAR en *ECONOMIE APPLIQUEE*. Archives de l' I.S.E.A., nº 1-2, pags. 259-298.

BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA COMENTADA

- **ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (2017): “La política de defensa de la Unión Europea en el marco de la aplicación de la estrategia global para la política exterior y de seguridad”, en: *El estado de la Unión Europea*, Madrid, Fundación Alternativas.**

http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/e3f1cb45c21e4eb19b419a481a46131f.pdf

Este artículo analiza La necesidad de fortalecer y transformar la política común de seguridad y defensa (PCSD) en una auténtica política de defensa europea autónoma que implica la obligación de defensa mutua en caso de una agresión exterior a cualquiera de los países miembros de la Unión. En el trabajo se repasa también la génesis y desarrollo de la política de defensa europea, las directrices de la materia en el Tratado de Lisboa y el agravamiento de la seguridad en la UE desde 2014. Analiza las implicaciones del *Brexit* para la política de defensa europea y explica los porqués del fortalecimiento de una política en esta materia.

- **ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (2016): “El referéndum británico: una posible oportunidad para el proyecto europeo”, en *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 11.**

Este trabajo trata de argumentar cómo el *Brexit* más que ser un elemento de descomposición puede convertirse en una oportunidad para avanzar en el proyecto de construcción europeo, aprovechando que Reino Unido queda fuera de las necesarias negociaciones futuras en materia de seguridad y defensa.

- **ARTEAGA, Félix (2016): *La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación*. Real Instituto Elcano, Madrid.**

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3811931c-83d8-42e5-a174-9a92c7c6aa51/DT16-2016-Arteaga-Defensa-europea-Estrategia-global-implementacion.pdf?MOD=AJPERES&cacheid=1482916405398>

Documento de trabajo del Real Instituto Elcano en el que el autor analiza el enfoque y la naturaleza de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE. Se analiza la política de defensa europea, sus industrias, sus capacidades y su financiación, así como la vinculación entre seguridad interior y exterior.

- **BENEDICTO, Miguel Ángel (2017): “Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 184, pp.: 227-263.**

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_184.pdf

La propuesta del autor de este capítulo para superar la crisis existencial que vive Europa ante el reto del terrorismo, la crisis económica, la llegada de refugiados y el ascenso de los populismos es la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad. La considera una herramienta proactiva que legitima la supervivencia de la UE, la reafirma como actor relevante en el escenario más próximo y mundial, y la catapulta como proveedor de seguridad global. Considera que la Estrategia Global es un primer paso hacia una UE más fuerte, integrada, autónoma, creíble, con capacidad de respuesta civil y militar y que actúa con una visión común.

- **BERNANKE, Ben S. (2016): *Economic implications of Brexit*. Brookings Institution. Junio.**

<https://www.brookings.edu/blog/ben-bernanke/2016/06/28/economic-implications-of-brexite/>

Recoge unas breves reflexiones a modo de artículo periodístico, a los pocos días de la aprobación del referéndum, sobre las implicaciones económicas que podía traer el *Brexit*.

- **BISCOP, Steven (2016): “All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit”, *Contemporary Security Policy*, vol. 27, núm 3, 2016, pp.: 431-445.**

El trabajo recoge una reflexión entorno a la "autonomía estratégica" de la nueva Estrategia Global de la UE de junio de 2016 y se plantea si el objetivo debería ser la autonomía estratégica de la UE sin el Reino Unido, o aspirar a una autonomía estratégica europea con el Reino Unido.

- **COMISIÓN EUROPEA (2017): Libro Blanco sobre el futuro de Europa.**

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf

Este texto recoge las principales directrices de la Comisión para el desarrollo futuro de la Unión Europea

- **CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES, CEOE (2016): *Brexit: situación actual y exposición de la economía española a Reino Unido*. Madrid, Julio.**

http://contenidos.ceoe.es/CEOE/var/pool/pdf/publications_docs-file-249-brexit-situacion-actual-y-exposicion-de-la-economia-espanola-a-reino-unido.pdf

Un documento publicado por la Patronal española en el que se hace un repaso del *Brexit*, el procedimiento de salida y el calendario previsto. Además, el documento hace un análisis de cómo el *Brexit* puede afectar a la economía española respecto al comercio de bienes, la balanza de servicios, la inversión y el turismo. Finaliza con un repaso de los posibles efectos tributarios para las empresas españolas.

- **CONSEJO EUROPEO (2017): Documento de orientaciones consecutivas al *Brexit*.**

<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/04/29-euco-brexit-guidelines/>

El texto oficial del consejo Europeo en el que se dan las directrices a los actores involucrados en la salida del Reino Unido de la UE. Es la hoja de ruta sobre la que los negociadores asignados por el Consejo deben transitar en el proceso de negociación de la salida.

- CONSEJO EUROPEO (2012): Tratado de Funcionamiento de la UE.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

Texto consolidado del articulado del Tratado de Funcionamiento de la UE, esencial para conocer los procedimientos de separación y negociación.

- CONSEJO EUROPEO (2007): Tratado de Lisboa.

http://publications.europa.eu/resource/ellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0008.01/DOC_19

Texto consolidado del Tratado de Lisboa en el que se incluye por primera vez la posibilidad de que un Estado miembro de la Unión pueda abandonarla.

- DHINGRA, Swati and MACHIN, Stephen and OVERMAN, Henry G. (2017): "THE LOCAL ECONOMIC EFFECTS OF BREXIT". CEP BREXIT Analysis No.10, CEPBREXIT02. London School of Economics and Political Science, CEP, London, UK. Julio.

<http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit10.pdf>

Es un documento, publicado por la prestigiosa London School of Economics and Political Science de Londres, en el que se estudia los efectos locales que puede tener el aumento en las barreras comerciales post *Brexit*. Las predicciones se presentan bajo dos escenarios, un *Brexit* suave y otro duro.

- DHINGRA, Swati and OTTAVIANO, Gianmarco I. P. and SAMPSON, Thomas and VAN REENEN, John (2016): "THE CONSEQUENCES OF BREXIT FOR UK TRADE AND LIVING STANDARDS". CEP BREXIT Analysis No.2, CEPBREXIT02. London School of Economics and Political Science, CEP, London, UK. Marzo.

<http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit02.pdf>

Es un documento como el anterior en el que se hace una estimación de los efectos económicos y sobre el nivel de vida en el Reino Unido que podría tener el *Brexit*, así como

los efectos en otros países. También se analizan los posibles efectos sobre la inmigración, la inversión extranjera y la regulación. Es de marzo de 2016.

- DIEZ, Thomas Y TOCCI, Nathalie (eds.) (2017): *The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution*. Springer-Palgrave Macmillan, London.

Este libro ofrece un estudio completo sobre la promoción de la integración regional como pilar central de las relaciones de la Unión Europea (UE) con el resto del mundo. Es una estrategia para hacer frente a un desafío central de seguridad: la transformación de conflictos y, en particular, de conflictos regionales. Los autores comparan sistemáticamente las consecuencias de la participación de la UE en ocho conflictos en cuatro regiones del mundo dentro de un marco común. Al hacerlo, se centran en la promoción de la integración como una estrategia preventiva para evitar que los conflictos.

- DUKE, Simon (2017): *Europe as a Stronger Global Actor*. Palgrave Macmillan London.

Este libro considera los principales desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea, que ha sido golpeada por una serie de crisis profundas, tanto internas como externas. Éstas van desde el futuro de Ucrania, las reacciones de la Unión a la iniciativa "One Belt, One Road" de China, cómo ayudar a estabilizar a los países del sur y las relaciones con Estados Unidos. El argumento central es que la UE carece de una meta-narrativa que pueda indicar las prioridades y los vínculos entre las diversas estrategias continentales, regionales, nacionales y temáticas. Como resultado, la UE a menudo parece ser un actor confuso e incluso contradictorio para muchos socios internacionales.

- DUSTMANN, Christian and FRATTINI, Tommaso (2013): 'The Fiscal Effects of Immigration to the UK', CDP No 22/13, Centre for Research and Analysis of Migration. London.

http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_22_13.pdf

Este *discussion paper* analiza los efectos fiscales que ha tenido la inmigración para la economía británica en el periodo que transcurre desde 1995 hasta 2012. En él se distingue entre inmigración de países europeos y no europeos. los inmigrantes del EEE han contribuido positivamente, incluso durante los periodos en los que el Reino Unido estaba registrando déficit presupuestario. Esta contribución positiva es particularmente notable para los inmigrantes europeos que llegaron a partir de 2000 al Reino Unido.

- GREVI, Giovanni y KEOHANE, Daniel (eds) (2105): *Desafíos para la política exterior europea en 2015*, Madrid, FRIDE.

http://fride.org/descarga/Desafios_para_la_politica_exterior_europea_2015.pdf

Esta publicación analiza la postura cambiante, las preocupaciones y las prioridades de nueve grandes y pequeñas potencias con el fin de ofrecer un amplio espectro de las estrategias que emplean para afrontar el desorden, dependiendo de los diferentes entornos geopolíticos y los recursos disponibles. Se constata que la mayoría de los países analizados se sienten cada vez más expuestos a una serie de desafíos y amenazas, y no saben muy bien cómo abordarlos. Esas potencias incómodas tienen un enfoque predominantemente regional y carecen de soluciones duraderas para resolver sus problemas.

- GUINEA LLORENTE, Mercedes (2017): “El *Brexit*: las negociaciones de retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, en *El estado de la Unión Europea*, Madrid, Fundación Alternativas, 2017.

http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/e3f1cb45c21e4eb19b419a481a46131f.pdf

Explica cómo previsiblemente se desarrollará el proceso de retirada del Reino Unido de la UE y como se están preparando los actores que intervendrán en el proceso para las negociaciones próximas.

- HANDLEY, Kile and LIMÃO, Nuno (2015): ‘Trade and Investment under Policy Uncertainty: Theory and Firm Evidence’, *American Economic Journal: Economic Policy* 7(4), pp. 189-222.

http://terpconnect.umd.edu/~limao/tpu_final.pdf

Este trabajo es un análisis empírico, que utiliza un modelo dinámico y heterogéneo de empresas con costos irrecuperables, que demuestra que: la inversión y la entrada en los mercados de exportación se reducen cuando la política comercial es incierta y que los acuerdos comerciales preferenciales creíbles aumentan el comercio.

- INDEPENDENT (2017): Discurso de Theresa May sobre el *Brexit*.

<http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/full-text-theresa-may-brexit-speech-global-britain-eu-european-union-latest-a7531361.html>

Texto íntegro de la Primera Ministra británica en el que se apuntan los compromisos políticos de la premier en el proceso de separación de la UE

- INSTITUTE FOR INTERNACIONAL FINANCE (2016): Vote of a lifetime: Financial sector views on Brexit. Washington D.C., Mayo.

<https://www.iif.com/publication/research-note/vote-lifetime-financial-sector-views-brexit>

El documento analizaba las consecuencias de un voto británico a favor de salir de la UE en la economía global y los mercados financieros, y predice las profundas implicaciones políticas para Europa, desde la perspectiva de los agentes financieros del sector privado.

- INTERNATIONAL REGULATORY STRATEGY GROUP (2017): “CCPs post-Brexit”. Febrero 2017.

<https://www.irsg.co.uk/assets/IRSG-Paper-on-CCPs-Post-Brexit.pdf>

Este documento analiza las implicaciones para los bancos y los consumidores finales de servicios financieros con el marco legal y regulatorio vigente después de *Brexit*. Identifica las medidas de política necesarias para evitar consecuencias perjudiciales, sin entrar en cuál debe ser el papel desempeñado por el banco Central Europeo.

- LISENKOVA, Katerina and SÁNCHEZ-MARTÍN, Miguel (2016) : “The long-term macroeconomic effects of lower migration to the UK”. National Institute of Economic and Social Research, Discussion paper nº 460. London. Mayo.

<https://www.niesr.ac.uk/sites/default/files/publications/dp460.pdf>

El artículo hace un minucioso análisis de los efectos macroeconómicos a largo plazo que tendrá para el Reino Unido una baja intensidad migratoria. El documento utiliza un modelo de OLG que reúne los efectos del mercado laboral, fiscal y otros efectos macroeconómicos. El trabajo compara los dos escenarios de migración: *Leave and Remain* haciendo predicciones para el año 2065.

- **LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (Varios años): CEP BREXIT Análisis.** Centre for Economic Performance, London.

<http://cep.lse.ac.uk/BREXIT/>

Se trata de un Centro de Investigación interdisciplinar dependiente del Laboratorio de Investigación de la London School of Economics que viene publicando desde hace meses artículos sobre la temática del *Brexit* de alto valor académico.

- **MAY, Theresa (2107): Carta de la Primera Ministra Británica, Theresa May, al Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk.**

<http://www.bbc.co.uk/news/amp/39431070>

Texto íntegro de la carta enviada por la Primera Ministra May al Presidente del Consejo Europeo solicitando la activación del artículo 50 del Tratado de Lisboa para proceder a la salida del Reino Unido de la UE.

- **MANGAS, Araceli (2106): “La retirada de Reino Unido de la Unión Europea”, *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, vol. 19, núm. 1, 2016, pp.: 29-63.**

El artículo hace un profundo análisis socio-político de los posibles efectos de la retirada del Reino Unido de la UE.

- **MANGAS, Araceli (2016): “Posbrexit: una Europa confusa, entre el desánimo y la incertidumbre”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 54, mayo/agosto, pp.: 1-12.**

http://eprints.ucm.es/38628/1/2016%20Post%20Brexit_RDCE%2054%20Araceli_Mangas_Mart%C3%ADn.pdf

Este editorial reflexiona sobre las causas que han llevado al *Brexit*: el desprecio a las instituciones europeas, ocultar sus logros como propios de los Gobiernos, la inadecuada gestión de la crisis, la emergencia y la tolerancia hacia los partidos populistas, el declive del continente...También se analiza el procedimiento para la retirada (art. 50 TUE) - manteniendo la tesis del paralelismo entre procedimiento de adhesión y de retirada-, así como las adaptaciones institucionales necesarias, además de las respuestas de fondo para proseguir con un proceso que comenzó antes del ingreso del Reino Unido y proseguirá sin este país.

- **MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (2016): “La Unión Europea ante el desafío del Brexit: de la decisión de los jefes de estado o gobierno a la activación del procedimiento de retirada”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 43, pp.: 7-23.**

Este artículo examina la Decisión de los Jefes de Estado o Gobierno, de 18 de febrero de 2016, por la que se trató de dar una respuesta a las exigencias de Reino Unido para permanecer en la UE, como un ejemplo de las «soluciones a medida» que la UE adopta ante situaciones de crisis. La Decisión, cuya naturaleza jurídica se puede asimilar a la de un tratado internacional celebrado de forma simplificada, plantea interesantes cuestiones jurídicas. Adicionalmente, el artículo analiza varios de los interrogantes jurídicos que plantean las referidas negociaciones de salida (papel de las partes, plazos, etc.) e incluye un breve excursus sobre la cuestión de Gibraltar a la luz del *Brexit*.

- **MAURO, Frédéric (2016): *The future of EU defence research*, Brussels, European Parliament.**

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU\(2016\)535003_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU(2016)535003_EN.pdf)

El documento estudia el camino que ha seguido la UE en materia de seguridad y defensa en los últimos quince años y las principales investigaciones en esta materia, tratando de promover la cooperación entre los Estados. También hace un repaso de los resultados obtenidos con dicha política. Finalmente recoge las iniciativas públicas e institucionales actuales, que se dirigen sobre todo a mejorar el apoyo a la investigación en defensa, y las líneas futuras de investigación en defensa.

- **OCDE (2016): Las consecuencias económicas del *Brexit*: una decisión impositiva. Informe de Política Económica n°16. Paris. Abril.**

<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jm0lsvdkf6k-en.pdf?expires=1505343122&id=id&accname=guest&checksum=49E54E9A8421F49A497BEE7581AE85CA>

En este informe de la OCDE se analizan las posibles consecuencias económicas si se termina produciendo la salida del Reino Unido de la UE. Escrito antes del referéndum del *Brexit*. Sostiene que la pertenencia a la Unión Europea ha contribuido a la prosperidad económica del Reino Unido y que la incertidumbre sobre el resultado del referéndum ya

comenzaba a debilitar el crecimiento en el Reino Unido antes de su celebración. Una hipotética salida del Reino Unido tendría un efecto negativo importante para la economía del Reino Unido, con consecuencias económicas en el resto de la OCDE, especialmente en otros países europeos. El *Brexit* sería similar a un impuesto sobre el PIB, imponiendo a la economía un costo persistente y creciente que no se produciría si el Reino Unido permaneciera en la UE. El choque se transmitiría a través de varios efectos que cambiarían dependiendo del horizonte temporal de análisis, diferenciando entre consecuencias a corto y a largo plazo.

- PARLAMENTO EUROPEO (2017): Implications of *Brexit* on EU financial services. Directorate-General for Internal Policies. Bruselas, Junio.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602058/IPOL_STU\(2017\)602058_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602058/IPOL_STU(2017)602058_EN.pdf)

Este estudio, preparado por el Departamento de Políticas a petición de la ECON, aborda las implicaciones y el impacto económico del *Brexit* sobre los servicios financieros, en varios posibles escenarios futuros. El análisis económico examina tres posibles situaciones: una en la que se cierra el acceso al mercado único, otra con un acceso basado en la equivalencia y un tercero en el que la *City* de Londres se transforma en un "centro financiero *offshore*".

- PARLAMENTO EUROPEO (2017): An Assessment of economic impact of Brexit on the EU 27. Marzo.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595374/IPOL_STU\(2017\)595374_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595374/IPOL_STU(2017)595374_EN.pdf)

En este documento evalúa el probable impacto del *Brexit* en la UE27, en diferentes escenarios de la retirada del Reino Unido. Para la UE-27, según el estudio, las pérdidas son prácticamente insignificantes y apenas se nota en términos agregados. Por el contrario, para el Reino Unido, las pérdidas pueden ser muy significativas.

- PARLAMENTO EUROPEO (2016): Brexit: the United Kingdom and EU financial services. Directorate-General for Internal Policies, Autores: MAGNUS, M. MARGERIT, A. and MESNARD, B.. Estrasburgo, Diciembre.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/587384/IPOL_BRI\(2016\)587384_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/587384/IPOL_BRI(2016)587384_EN.pdf)

En este *briefing* se hace un resumen sobre el volumen de las actividades financieras del Reino Unido y se relacionan con la actividad del sector financiero en la UE-27, dando una imagen clara de los estrechos vínculos existentes entre ambas economías.

- **RODRÍGUEZ PRIETO, Victoria (2017): “The Eastern Partnership Initiative: Encouraging EU Rule Transfer in the Region, with a Higher Impact on Most Advances Partners” en: MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen y MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique (dir.), Congreso internacional de AEPDIRI Retos para la Acción Exterior de la Unión Europea (Valladolid, junio 2016), Tirant lo Blanch. Madrid.**

Este artículo, incluido en la publicación de las actas del Congreso de AEPDIRI de 2016, recoge como los países del Este en 2009 se unieron para apoyar una mayor promoción de la región mediante vínculos políticos, económicos y sociales más fuertes con la UE. Con este fin, la UE creó nuevas iniciativas a nivel bilateral y multilateral, como los acuerdos de asociación, y con el paso del tiempo esto ha tenido un fuerte impacto sobre los países más avanzados de la Europa comunitaria.

- **SAPIR, André (2016): ‘Should the UK pull out of the EU customs union?’. Blog Post, Bruegel.**

El artículo examina como el Gobierno del Reino Unido parece dividido sobre si debería o no mantenerse dentro de la unión aduanera de la Unión Europea después de *Brexit*. El texto sugiere que es probable que el Reino Unido quiera abandonar el Mercado único y la unión aduanera pero incluso en ese caso debería tratar de cumplir los compromisos de la UE en la OMC, al menos al principio, con el fin de minimizar la interrupción del comercio que implicará el *Brexit*.

- **SAPIR, André and WOLFF, Guntram (2016): ‘One market, two monies: the European Union and the United Kingdom’. Policy Brief 2016/01, Bruegel.**

En este artículo los autores señalan como hasta ahora, tener más de una moneda en la UE no ha socavado el mercado único. Sin embargo, los autores sostienen que para profundizar en la integración de los mercados bancario, laboral y de capitales requeriría una integración política que involucre sólo a los países de la zona del euro.

- **TOCCI, Nathalie (2017): *Framing the EU's Global Strategy. A Stronger Europe in a Fragile World*, Springer-Palgrave Macmillan.**

Este libro estudia la Estrategia Global de la UE (EUGS). Al reflexionar sobre la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, el autor repasa los antecedentes, el proceso, el contenido y el seguimiento de la EUGS trece años después. Esta panorámica general de la EUGS permite comprender la política exterior europea de los últimos años. El autor, que redactó la EUGS en nombre de la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión, Federica

Mogherini, utiliza la lente de la EUGS para ofrecer una descripción más amplia de la UE y su funcionamiento.

- TOCCI, Nathalie (2017): “From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: Explaining the Journey”, *International Politics*. pp.: 1-16.

En este artículo analiza la evolución de la UE hacia una estrategia global de seguridad y de extranjería, la EUGS. Lo hace comparando los elementos y los principales mensajes de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, bajo la dirección de Javier Solana, Alto Representante de la UE en ese momento, con la Estrategia Global de la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión, Mogherini, 13 años después.

Artículos

Miscelánea

DEBUSSY Y LA NATURALEZA ¿UNA FILOSOFÍA DE LA OBJETIVIDAD?

María Celia Camarero Julián
Doctora en Filosofía por la Universidad de Salamanca. Pianista.

RESUMEN:

Podemos interpretar a Debussy al piano o entenderlo desde la filosofía y eso no es tan diferente. Lo demuestran las visiones paralelas de la pianista histórica Marguerite Long y del filósofo Vladimir Jankélévitch, uno de los pocos pensadores del siglo XX que escriben sobre música desde el conocimiento técnico de este arte. Ambos coinciden en señalar la importancia de la naturaleza en la obra del compositor francés así como la sensación enigmática que transmite su música. Del misticismo intuicionista a la disolución del sujeto, Debussy admite muchas lecturas y protagoniza una de las mayores revoluciones antirrománticas de la era moderna.

ABSTRACT:

We can interpret Debussy at the piano, or we can understand him through philosophy and it is not so different. It has been proved by the parallel visions of the historical pianist Marguerite Long and of the philosopher Vladimir Jankélévitch, one of the few 20th century thinkers who wrote about music from the technical knowledge of this art. Both of them indicate the importance of nature in the work of Debussy as an impressionistic composer, as well as the enigmatic sensation that his music transmits. From the intuitionist mysticism to the dissolution of the subject, Debussy allows for many readings and stars as one of the greatest anti-Romantic revolutions of the modern age.

PALABRAS CLAVE: *Naturaleza, música, impresionismo, expresionismo, misticismo, intuicionismo.*

KEYWORDS: *Nature, Music, Impressionism, Expressionism, Mysticism, Intuitionism.*

Al cierre del catálogo de la exposición sobre Debussy que, en 1942, organizó la Opéra-Comique de París, pueden leerse estas palabras de Jean Cocteau:

«Debussy existía antes que Debussy. Eran la arquitectura cuyo reflejo invertido se mueve en el agua, las nubes que se forman y se destruyen, las ramas adormecidas, la lluvia sobre las hojas, los prunos que al caer mueren sangrando

oro. Pero todo esto murmuraba, farfullaba: no había aparecido voz humana apta para expresarlo. Mil vagas maravillas de la naturaleza han descubierto, por fin, a su traductor».

Quien se había mostrado como un incendiario detractor del músico en su célebre escrito de 1918, *Le Coq et l'Arlequin*, reconoce años después que, si entonces arremetía contra el compositor, es porque los genios son difíciles de seguir, porque no todos llegamos a percibir su talento anticipatorio en el momento en el que surge. Ya con otra perspectiva Cocteau pone en el centro de la sensibilidad debussyana a la naturaleza. No ha sido el único. Marguerite Long, la histórica pianista que conoció al compositor y que fue una de las intérpretes más preocupadas por entender su obra, y el filósofo francés Vladimir Jankélévitch, comparten la misma percepción. La dama del pianismo francés nos ha dejado un libro, *Au piano avec Claude Debussy*, publicado en 1960, en el que nos habla del prodigioso amor por la naturaleza que fue para el músico la

fuerza vital de su inspiración²⁵. Jankélévitch, autor de varios textos filosóficos y musicológicos dedicados al compositor impresionista [Debussy et le mystère (1949), *La vie et la mort dans la musique de Debussy* (1968) o la revisión, dentro de su proyecto *De la musique au silence* (1976), titulada *Debussy et le mystère de l'instant*] mantiene una tesis semejante. En su obra magna sobre filosofía de la música, *La musique et l'ineffable*, recuerda un escrito del propio Debussy en el que *el señor Corchea* aboga por una creación musical «que suene y planee sobre la cima de los árboles y al aire libre»²⁶. El filósofo conserva en su volumen de 1976, un término ciertamente llamativo para referirse a la revolución debussysta: «Geotropismo»²⁷.

Llama la atención este tecnicismo, empleado en biología y referido habitualmente a las plantas que indica un movimiento de cambio de dirección a partir de un estímulo. El geotropismo en una planta tiene sentido positivo en la raíz, porque obedece a la influencia de la gravedad, mientras que en el tallo y en las hojas, es negativo: podríamos decir que se mueve en el mismo sentido de una aspiración a la ingravidez. El vocablo utilizado por Jankélévitch sugiere un Debussy que tan pronto nos hunde en el averno [“La descente dans les souterrains”, titula uno de sus capítulos] como nos eleva al esplendor cenital del mediodía. El geotropismo se produce

²⁵ Cf. Long, Marguerite. *Au piano avec Claude Debussy*. Traducción española de Guillermo Albert. Granica Editor, 1972, p. 33.

²⁶ Cf. Jankélévitch, V., *La música y lo inefable*. Traducción de Rosa Rius y Daniel Andrés. Prólogo de Arnold I. Davidson. Alpha Decay. Barcelona 2005, pp. 60-61.

²⁷ Jankélévitch, V., *Debussy et le mystère de l'instant*. Plon, París 1976, p.44. Como esta obra engloba la primera, de 1949, nos referiremos siempre a ella.

metafóricamente cuando la frase musical desciende poniendo a prueba la referencia tonal, llevando de hecho los límites de la tonalidad hasta su declive. Otras veces, el tropismo remonta, la frase se hace aérea, imponderable, capaz de envolver una esencia de voluptuosidad cuyo misterio no responde a lo pasional, como suele ocurrir en el Romanticismo, sino más bien a una pura abstracción poética. Esto supone un paso adelante, un inequívoco síntoma de modernidad.

El régimen en el que Jankélévitch inscribe la filosofía que sustenta el planteamiento artístico de Debussy es una negación del *perpetuum mobile* romántico que el pensador francés gusta denominar «serenata interrumpida»²⁸ tomando prestado el nombre de uno de los *Preludes* para piano del maestro. Lo que supone esta concepción, tanto desde el punto de vista musicológico como desde el filosófico, es nada menos que el rechazo a la traducción musical del

²⁸ Cf. Jankélévitch, V. *Debussy et le mystère*. Op. cit., pp. 40-45.

Reseñas bibliográficas

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

PALACIOS BAÑUELOS, L.: *Dos Españas en Guerra (1936-1939)*

Madrid, Ed. Dílex, 2016, (399 páginas).



La presentación que el conocido hispanista Stanley G. Payne hace de este volumen II: *Dos Españas en guerra (1936-1939)*, de los cinco, que el Prof. L. Palacios Bañuelos, Catedrático de Historia de la URJC, dedica en la serie *Las bases de la España actual*, nos proporciona la clave de la oportunidad, - por no decir necesidad - de esta publicación, entre las prácticamente innumerables existentes sobre nuestra guerra civil: "El objetivo de esta serie de libros es el de dar a los alumnos y a los lectores de España las claves de la historia contemporánea del país... Todos los tomos son relativamente breves, dirigidos no a

especialistas sino a los lectores generales con interés en el tema. Cada uno es una síntesis de una época importante... una síntesis de lo que se puede llamar la "historia total" de cada época".

Sobre el interés del tema no parece caber duda y ello a 80 años de finalizar el trágico acontecimiento. De su actualidad dan testimonio no solo nuevas publicaciones sino su reiterada aparición en series televisivas, Films que lo reflejan desde perspectivas diferentes, memorias y recuerdos que testimonian su presencia, acontecimientos personales o colectivos en donde los creadores buscan inspiración para su labor creativa. La tragedia de nuestra guerra civil no dejó a nadie indiferente por sus implicaciones ideológicas, religiosas, revolucionarias, además de su alto coste en vidas humanas. Tales condicionantes pronto se tradujeron en tomas de partido e intervenciones internacionales hasta llegar, en algunos casos, a ver en la guerra civil española el primer episodio de la segunda guerra mundial.

El libro posee unas cualidades formales valiosas: estilo diáfano, sistematización bien organizada, narración directa y fluida, carente de circunloquios inútiles... Con unos contenidos que reflejan esfuerzo por sintetizar sin menoscabo de sustancia narrativa. Todo lo cual le hace altamente recomendable tanto para el estudiante que se inicia en nuestra historia reciente como para el lector de cultura amplia que desea información solvente sobre nuestra historia reciente.

El volumen está organizado en tres núcleos temáticos que dibujan un cuadro sintético y bien sistematizado del conflicto. El primero rastrea los orígenes de la contienda, el contexto internacional, las intervenciones extranjeras, las tomas de posición de los países vecinos... El segundo bloque se detiene en aspectos socioeconómicos de las dos zonas en conflicto

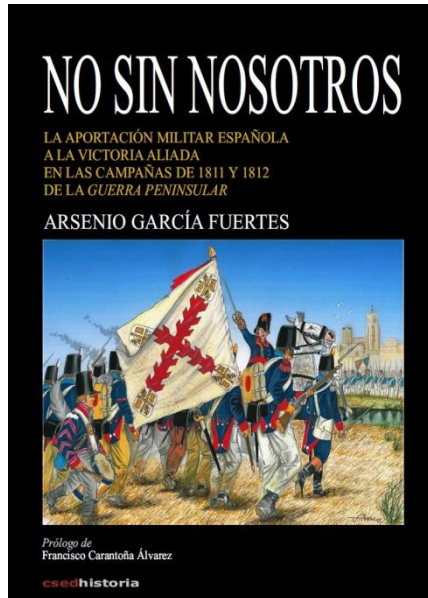
tales como la vida en la retaguardia, la propaganda y los medios de comunicación, la situación socioeconómica, la cultura y la educación en cada uno de los bandos ...

Libros

Novedades

GARCÍA FUERTES, A.: *No sin nosotros. La aportación militar española a la victoria aliada en las campañas de 1811 y 1812 de la Guerra Peninsular.*

CSED, 2016 (861 páginas).



La conmemoración del segundo centenario de la Guerra de Independencia estimuló la publicación de artículos y libros -algunos nuevos, otros reediciones-, la celebración de congresos, pero no abundaron las obras sobre los aspectos estrictamente militares del conflicto.

El magno trabajo de Arsenio García Fuertes constituye una notable excepción. En sus páginas no faltan referencias a las juntas de León y Galicia, que permiten conocer mejor la difícil relación de estas instituciones con los militares, pero su objetivo en el estudio de las operaciones bélicas de los años 1811 y 1812 en el noroeste de España.

Ese sería motivo suficiente para subrayar su interés, pero lo acrecienta la importancia de la intervención de los 6º y 7º ejércitos en un momento decisivo de la contienda y la amplitud y novedad de las fuentes que utiliza.

Extracto del prólogo de Francisco Carantoña Álvarez (Universidad de León)

INDICE

PRÓLOGO, por *Francisco Carantoña Álvarez*,

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. EL GRAN OLVIDADO. EL EJÉRCITO ESPAÑOL EN LA GUERRA DE LA INDEPENDENCIA.

CAPÍTULO II. MUERTE Y RESURRECCIÓN DEL EJÉRCITO ESPAÑOL. APRENDIZAJE Y REFORMAS. EL EJÉRCITO ESPAÑOL EN 1812.

CAPÍTULO III. LAS ACCIONES OFENSIVAS DEL VERANO DE 1810 TRAS LA CAÍDA DE ASTORGA EN MANOS FRANCESAS. LA TOMA DE PUEBLA DE SANABRIA POR LAS FUERZAS ESPAÑOLAS Y PORTUGUESAS.

CAPÍTULO IV. EL ORIGEN ORGÁNICO DEL 6º EJÉRCITO. LA 4ª DIVISIÓN DEL EJÉRCITO DE LA IZQUIERDA EN 1810.

CAPÍTULO V. EL EJÉRCITO IMPERIAL FRANCÉS EN EL NOROESTE DE LA PENÍNSULA IBÉRICA ENTRE 1811 Y 1812, UNA MISIÓN IMPOSIBLE.

CAPÍTULO VI. LOS PRECEDENTES A LOS ARAPILES: EL VERANO DE 1811. LA CAMPAÑA DEL 6º EJÉRCITO AL MANDO DE JOSÉ MARÍA DE SANTOCILDES SOBRE LEÓN.

CAPÍTULO VII. EL CONTEXTO HISTÓRICO DE 1812 EN EUROPA Y EN LA PENÍNSULA. LA CAMPAÑA RUSA DE NAPOLEÓN EN EL CONTEXTO DE LA GUERRA DE ESPAÑA.

CAPÍTULO VIII. PLANES ESTRATÉGICOS Y POLÍTICOS ENFRENTADOS. LA DIFÍCIL ALIANZA HISPANO BRITÁNICA FRENTE A FRANCIA.

CAPÍTULO IX. LA ACTUACIÓN DEL COMISIONADO BRITÁNICO, EL CORONEL HOWARD DOUGLAS, COMO ENLACE DEL GOBIERNO BRITÁNICO Y DE ARTHUR WELLESLEY, ANTE LOS 6º Y 7º EJÉRCITOS ESPAÑOLES ENTRE 1811 Y 1812.

CAPÍTULO X. EL 6º EJÉRCITO 1811-1812. LOS GENERALES Y LAS JUNTAS SUPERIORES DE LEÓN Y GALICIA.

CAPÍTULO XI. ASTORGA, PLAZA IMPERIAL. LA VIDA BAJO LA OCUPACIÓN FRANCESA, 1811 – 1812.

ILUSTRACIONES

CAPÍTULO XII. EL 7º EJÉRCITO GUERRILLERO DEL NORTE DE ESPAÑA.

CAPÍTULO XIII. PLANES Y OPERACIONES ALIADOS PREVIOS A LA OFENSIVA SOBRE ASTORGA Y EL DUERO, (ABRIL DE 1812).

CAPÍTULO XIV. LA OFENSIVA ALIADA DE 1812: EL 6º EJÉRCITO AMENAZA ASTORGA Y EL VALLE DEL DUERO Y LA CAMPAÑA BRITÁNICA DE LOS ARAPILES.

CAPÍTULO XV. EL DECISIVO APOYO DEL 7º EJÉRCITO ESPAÑOL A LA OFENSIVA DE WELLESLEY SOBRE EL DUERO.

CAPÍTULO XVI. ARTHUR WELLESLEY Y EL FRACASO DE LA CAMPAÑA DE BURGOS. EL APOYO REGULAR DE LOS 5º, 6º Y 7º EJÉRCITOS ESPAÑOLES.

CAPÍTULO XVII. CONCLUSIONES. LA APORTACIÓN DE LOS REGULARES DEL 6º EJÉRCITO Y LOS GUERRILLEROS Y CUERPOS FRANCO DEL 7º EJÉRCITO A LA VICTORIA ALIADA.

APÉNDICES

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES

ÍNDICE TOPONÍMICO

ÍNDICE ONOMÁSTICO

HAN COLABORADO EN ESTE DOSSIER

Carmen Velayos-Castelo es profesora titular de Filosofía Moral y Política en la Universidad de Salamanca y ha sido miembro de la unidad asociada del Instituto de Filosofía del CSIC sobre Bioética. Su ámbito de especialización es la ecoética, pero también la fundamentación de una ética moderna de la felicidad. Pertenece actualmente al Comité ético de *Ensayos Clínicos del Hospital Universitario de Salamanca*. Ha sido miembro de proyectos internacionales y nacionales: el europeo *Edubioethics*, integrado por doce centros, y otros en España dirigidos, en su mayoría, por la Dra Teresa López de la Vieja a nivel nacional y autonómico que han dado fruto en numerosos encuentros y libros. Entre sus publicaciones destacan: *La dimensión moral del ambiente natural*, *Ética y cambio climático* o *Cambio climático e individualismo moderno*.

Emilio Chuvieco es Catedrático de Geografía de la Universidad de Alcalá y director de la cátedra de ética ambiental que financia la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno. Dirige el máster en Tecnologías de la Información Geográfica y coordina el **Grupo de Investigación en Teledetección Ambiental**. Ha sido investigador visitante en las Universidades de Berkeley, Cambridge, Santa Barbara, Maryland y el Centro Canadiense de Teledetección. Ha participado en 31 proyectos de investigación y 22 contratos. Ha dirigido 35 tesis doctorales. Es coautor de 28 libros y de 335 artículos y capítulos de libro, 134 de los cuales están incluidos en la base de datos Scopus. Tiene 5 sexenios de investigación reconocidos. Miembro correspondiente de la Academia de Ciencias. Co-editor principal de la revista **Remote Sensing of Environment**. Fue galardonado en 2000 con el premio de investigación del Consejo Social de la Universidad de Alcalá y en 2016 con el premio a la excelencia en la dirección de tesis doctorales.

La mayor parte de la actividad profesional la ha dedicado a las aplicaciones ambientales de los satélites de Observación de la Tierra, sobre todo en el ámbito de incendios forestales. Además de esta trayectoria profesional, tiene especial interés en las relaciones fe-ciencia y en cuestiones de ética ambiental, particularmente en cómo las grandes religiones afectan a la conservación de la naturaleza. Ha creado y dirige la editorial Digital Reasons (<http://www.digitalreasons.es/>), orientada a publicar ensayos sobre temas de controversia social, cultural y científica.

José Manuel Sánchez-Romero Martín-Arroyo es Doctor en Teología Moral por la Universidad Lateranense de Roma. Máster en Estudios Avanzados de Filosofía (Moral y Política) por la Univ. de Salamanca. Ha sido Director y Profesor en el Inst. Superior de C.C. Religiosas Asidonense. Actualmente es Prof. de Teología Moral y Antropología en la Univ. Pontificia de Salamanca. Entre sus publicaciones más destacadas encontramos los ensayos *Cristología Inductiva*, *Moral autónoma*, Córdoba (2002) y *Una ética para hoy. La Filosofía Moral en Julián Marías*, Salamanca (2016). También artículos como *La Constitución Pastoral "Gaudium et Spes"*, referente del nuevo quehacer teológico moral, en M. A. PENA GONZÁLEZ –

J. R. FLECHA ANDRÉS – A. GALINDO GARCÍA (eds), *Gozo y esperanza, Memorial prof. Dr. Julio Ramos Guerreira*, Salamanca 2006.; *La ética paulina, estructura de la ética cristiana*, en *Asidonense* 4 (2009); *El Concilio de Calcedonia y la Teología Moral*, en *Asidonense* 6 (2011); *La formación de la conciencia cristiana*, en *Asidonense* 7 (2012); *La teología de la encíclica Laudato Sí*, en A.GALINDO, (ed), *Loado seas mi Señor y Ecología integral. Comentarios a la encíclica Laudato Sí, del Papa Francisco*, Salamanca, 2016; *La Trinidad en la Doctrina Social de la Iglesia*, en *Estudios Trinitarios* 50/ 2, (2016).

Vicente Ramos Centeno es Doctor en Filosofía por la U.C.M., y Catedrático de esta asignatura en EE.MM., hizo su tesis doctoral sobre Ernst Bloch, y ha dedicado su esfuerzo filosófico al desarrollo de un pensamiento que apuesta por el hombre frente a su difamación constante en nuestro mundo. Aparte de numerosos artículos, las más importantes publicaciones de los últimos años son: *Razón, historia y verdad* (2000), *Europa y el cristianismo* (2007), *El esplendor del mundo* (2012) y *Pensando con Ratzinger* (2016).

Carlos de Castro Carranza es Profesor Titular del dpto. de Física Aplicada de la Universidad de Valladolid. Perteneció al equipo interdisciplinar de investigación GEEDS (Grupo de Energía, Economía y Dinámica de Sistemas). Experto en Sostenibilidad, Sistemas Energéticos y Teoría Gaia. Ha publicado media docena de libros académicos y de divulgación sobre esos temas, incluidas dos novelas (en las que expone su teoría Gaia orgánica). Ha impartido decenas de conferencias a lo largo de toda la geografía española. En este momento está sumergido en un proyecto de investigación europeo llamado MEDEAS donde el objetivo es modelar -bajo Dinámica de Sistemas- posibles caminos de transición energética hacia sistemas de cero emisiones.

Javier Romero Muñoz es Licenciado en Filosofía por la Universidad de Salamanca. Actualmente realiza estudios de doctorado en Filosofía Moral y Política, financiado con una beca predoctoral en medio ambiente de la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno. Líneas de investigación: Democracia deliberativa, medio ambiente, Jürgen Habermas, teoría política en el siglo XXI, entre otros. Es cooperante del INCIBE (Instituto Nacional de Ciberseguridad).

EQUIPO EDITORIAL

Todo el contenido publicado en *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura* es sometido a un proceso de revisión realizado por destacados profesionales en todos los campos de las Humanidades y de la Cultura. El *Dossier* y los artículos de la sección *Miscelánea* son analizados a través del método de revisión por pares ciegos, con el fin de garantizar su calidad y rigor científico. Las reseñas bibliográficas son sometidas a una revisión simple, siempre por profesionales de igual o mayor rango que el autor.

CONSEJO ASESOR

Stanley G. Payne. Doctor en Historia y profesor emérito de la Universidad de Wisconsin-Madison (Estados Unidos). Hispanista.

Fernando Suárez Bilbao. Catedrático de Historia del Derecho en la Universidad Rey Juan Carlos (España). Rector de la Universidad Rey Juan Carlos.

José Manuel Cuenca Toribio. Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Córdoba (España).

Robin Attfield. Catedrático de Filosofía en la Universidad de Cardiff (Reino Unido). Miembro del Comité de la UNESCO para ética medioambiental. Regente del Park College de Oxford.

José María García Gómez-Heras. Catedrático de Filosofía Moral y Política de la Universidad de Salamanca (España).

Manuel Alvar Ezquerro. Catedrático de Lengua Española de la Universidad Complutense de Madrid (España).

Cristóbal García Montoro. Catedrático de la Universidad de Málaga (España).

Antonio Narbona Jiménez. Catedrático de Filología Hispánica de la Universidad de Sevilla (España).

Celso Almuíña Fernández. Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Valladolid (España).

Ursula Wolf. Catedrática de Ética en la Universidad de Mannheim (Alemania). Directora del Departamento de Filosofía II.

Antonio Rodríguez de las Heras. Director del Instituto de Cultura y Tecnología de la Universidad Carlos III de Madrid (España).

Raffaele Rodogno. Profesor de Ética Medioambiental de la Aarhus Universitet (Dinamarca). Department of Culture and Society.

Ignacio Henares Cuéllar. Catedrático de Historia del Arte de la Universidad de Granada (España).

Txetxu Ausin. Científico Titular en el Instituto de Filosofía del CSIC (España).
Director de la revista electrónica DILEMATA.

Patricia Córdova Abundis. Profesora Universidad de Guadalajara (México).

Desiderio Vaquerizo. Catedrático de Arqueología de la Universidad de Córdoba (España).

Fernando de Sousa. Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Oporto (Portugal). Director del CEPESE (Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade).

José Morilla Critz. Catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares (España).

Josefina Cuesta Bustillo. Catedrática de Universidad de Salamanca (España).

Manuel Moreno Alonso. Catedrático de la Universidad de Sevilla (España).

CONSEJO DE REDACCIÓN

Ramón Morillo-Velarde Pérez. Catedrático de la Universidad Rey Juan Carlos.

Aurora Miró Domínguez. Catedrática de la Universidad Rey Juan Carlos.

Begoña Villar García. Profesora titular de la Universidad de Málaga.

José Luis Rodríguez Jiménez. Profesor titular de la Universidad Rey Juan Carlos.

María José Castañeda Ordoñez. Profesora titular de la Universidad Rey Juan Carlos.

Fernando López Mora. Profesor titular de la Universidad de Córdoba.

José María de Francisco Olmos. Profesor titular de la Universidad Complutense de Madrid.

Sara Núñez de Prado Clavell. Profesora titular de la Universidad Rey Juan Carlos.

Isabel María Pascual Sastre. Profesora titular de la Universidad Rey Juan Carlos.

Pablo Ozcáriz Gil. Profesor titular de la Universidad Rey Juan Carlos.

Raúl Ramírez Ruiz. Profesor de la Universidad Rey Juan Carlos.

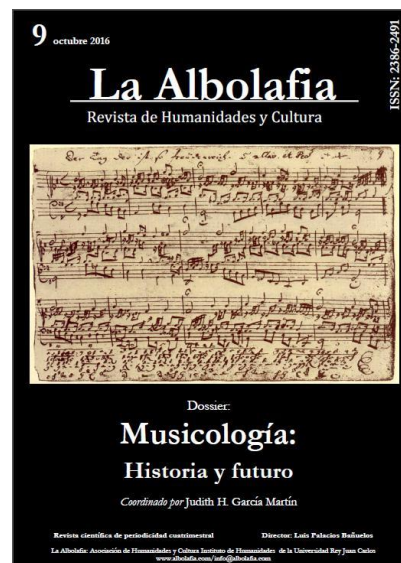
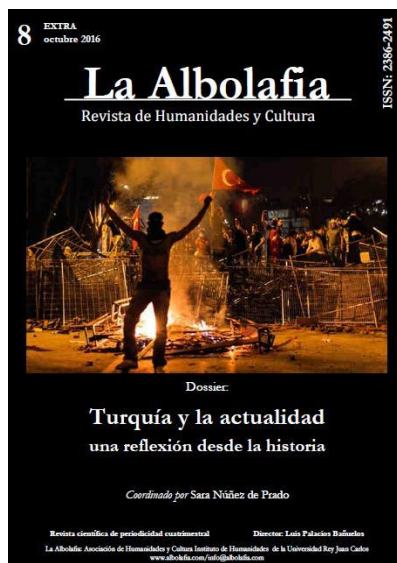
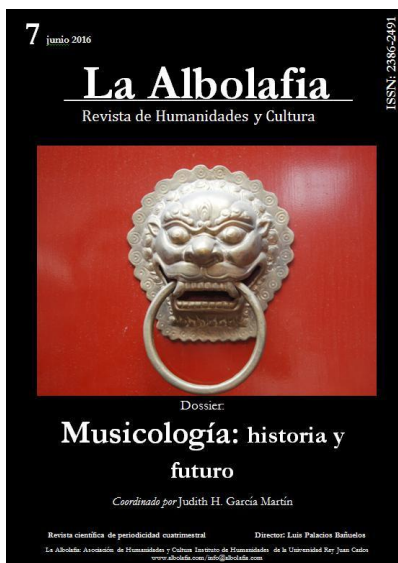
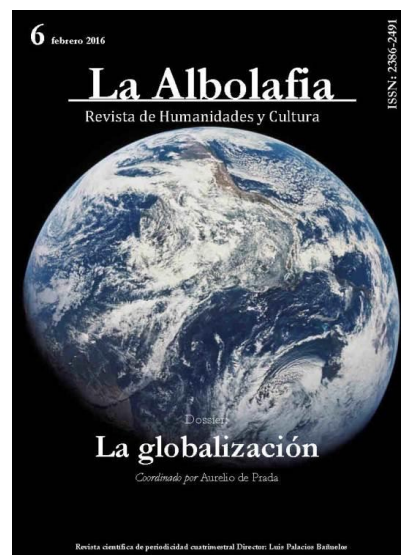
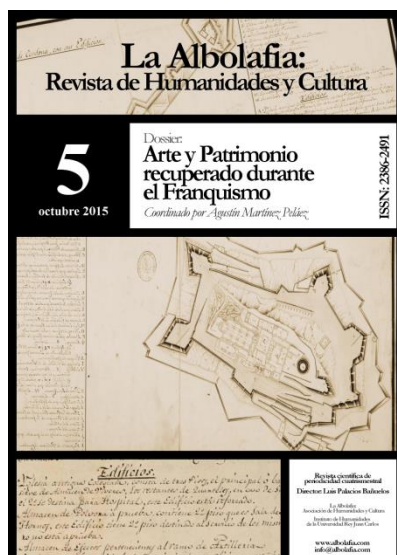
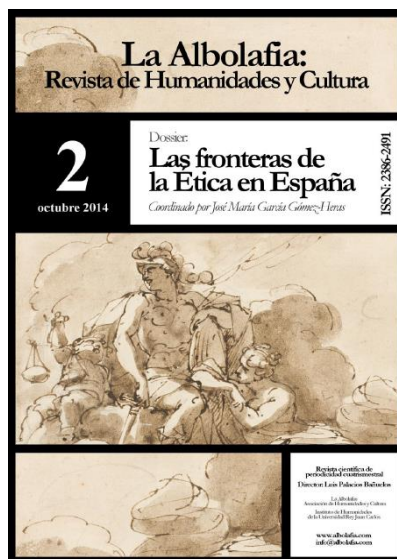
Agustín Martínez Peláez. Profesor titular de la Universidad Rey Juan Carlos.

Ana Vico Belmonte. Profesora titular de la Universidad Rey Juan Carlos

ADMINISTRACIÓN

Pablo Martínez García. Instituto de Humanidades de la Universidad Rey Juan Carlos

ANTERIORMENTE PUBLICADOS...



PRÓXIMO NÚMERO

Stanley G. Payne: perfiles de un hispanista. Bajo la coordinación de Luis Palacios, colaboran: Alfonso Bullón de Mendoza, Arnauld Imatz, Carlos Pulpillo, Jesús Palacios, Luis Palacios, Manuel Pastor, Pedro González Cuevas, Pío Moa, Roberto Muñoz Bolaños, Xavier Moreno Juliá y Yolanda Casado.