

# 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

ISSN: 2386-2491

## 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 algunos 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.

## 10. - BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN \*

### BIBLIOGRAFÍA

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

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, “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, 2017.

ARTEAGA, Félix, *LA defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación*, Madrid, Elcano, 2016.

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

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

DIEZ, THOMAS Y TOCCI, (EDS.) *THE EU, PROMOTING REGIONAL INTEGRATION, AND CONFLICT RESOLUTION, LONDON, SPRINGER-PALGRAVE MACMILLAN, 2017.*

DUKE, Simon, *Europe as a Stronger Global Actor*, London, Palgrave Macmillan, 2017.

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

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

LIÑAN NOGUERAS, D.J., “Un nuevo discurso estratégico para la política exterior de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, 11-24, 2017.

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

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

MANNERS, Ian and WHITMAM, Richard, “Normative Power and the Future of EU Public Diplomacy”, en DAVIS CROSS, Mai'a K. and MELISSEN, Jan (eds), *European*

*Public Diplomacy: Soft Power at Work*, London, Palgrave Macmillan, 2013.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, JOSÉ, “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, 2016, pp.: 7-23.

MAURO, Frédéric, *The future of EU defence research*, Brussels, European Parliament, 2016.

ORDOÑEZ, Ivette, *El G-20 en la era Trump «El nacimiento de una nueva diplomacia mundial»*, Madrid, Catarata, 2017.

RODRIGUEZ PRIETO, Victoria, “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), Madrid, Tirant lo Blanch, 2017.

RODRIGUEZ PRIETO, Victoria, “The innovative Eastern Partnership multilateral dimension: an additional instrument for EU normative promotion in Moldova”, *Studii Europene*, 2016, pp.: 142-156.

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

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

VV.AA., “Especial Unión Europea”, en *Temas para el debate*, nº 266-267, 2017.

VV.AA., *European Foreign Policy Scorecard*, 2017.

VV.AA., “Unión Europea. Refundación o desintegración”, *Vanguardia Dossier* nº 66, abril-junio 2017.

## DOCUMENTACIÓN

“Un nuevo comienzo para Europa: mi agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático”, de Jean-Claude Juncker, de 15 de julio de 2014.

Declaración conjunta de los cinco presidentes, Martin Schulz, Donald Tusk, Mark Rutte, Jean Claude Juncker y Mario Draghi, de 24 de junio de 2016.

Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte, presentada por la Alta Representante Federica Mogherini el 28 de junio de 2016.

Libro Blanco “The United Kingdom’s exit from, and new partnership with, the European Union”, presentado por la Primera

Ministra May al parlamento británico el 2 de febrero de 2017.

Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017 sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional en la Unión Europea (“Informe Verhofstadt”).

Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre el Informe de Mercedes Bresso y Elmar Brok “Mejorar el funcionamiento de la construcción de la Unión aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa”

“Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la UE27 en 2025”, de la Comisión Europea, de 1 de marzo de 2017.

Declaración de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (“La Declaración de Roma), de 25 de marzo de 2017.

Solicitud de retirada de la primera ministra Theresa May, de 29 de marzo de 2017.

Borrador de Orientaciones para las negociaciones con el Reino Unido del presidente del Consejo Europeo, de 31 de marzo de 2017.

Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de abril de 2017, sobre las negociaciones con el Reino Unido a raíz de la notificación por la que declara su intención de retirarse de la Unión Europea.

Orientaciones consecutivas a la notificación en virtud del artículo 50 del TUE, Reunión extraordinaria del Consejo Europeo de 29 de abril de 2017.

- \* Teniendo en cuenta que el presente artículo se refiere especialmente a los años 2016 y 2017, resulta muy difícil encontrar bibliografía específica sobre su contenido. Sin embargo, aportamos la documentación correspondiente que es bastante exhaustiva
- \* Este artículo se terminó de escribir el 21 de mayo. Hoy, revisándolo dos meses después, comprobamos que se ha confirmado el argumento principal, especialmente después de los resultados de las elecciones en el Reino Unido del 5 de junio, a partir de las cuales parece que el gobierno británico abandona la posición de dureza en las negociaciones y se acerca a las tesis mantenidas en este artículo.

Madrid, 23 de julio de 2017.