

Documento de trabajo 9/2016

17 de junio de 2016



¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar

Araceli Mangas Martín



¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar

Araceli Mangas Martín | Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, académica de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España y miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano

Índice

(1) Introducción.....	3
(2) Las relaciones exteriores.....	4
(2.1) No hay <i>restitutio in integrum</i>	4
(2.2) Reconstruir su propia red de acuerdos con terceros	4
(2.3) Impacto sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).....	5
(2.4) La relación con EEUU.....	7
(3) Seguridad y defensa.....	8
(4) El efecto sobre las relaciones intraeuropeas: Gibraltar.....	12
(4) Conclusiones finales: gane el <i>Brexit</i> o el <i>Bremain</i>	15

(1) Introducción

Tras los acuerdos logrados en el Consejo Europeo de 18 y 19 febrero de 2016 para el encaje del Reino Unido en la UE,¹ interesa reflexionar sobre los escenarios internacionales que se abrirían en caso de retirada, sin prescindir de algunos efectos especiales para España (con referencia a Gibraltar).

Hay que poner de relieve la ausencia en el seno de las Instituciones de informes públicos sobre las consecuencias exteriores y de seguridad al *Brexit*.² La prudencia es necesaria, pero la excesiva neutralidad y alejamiento del debate puede ser perjudicial al dejar todo el espacio y la estrategia a los partidarios de la retirada.

La hipótesis de este trabajo es que triunfa la opción de la retirada del Reino Unido en el referéndum del 23 de junio. El eje central es el escenario para las relaciones exteriores y de seguridad de la UE.³

¹ Un análisis de esos acuerdos en A. Mangas Martín (2016), “Los dilemas del Reino Unido y de la UE: ¿salir o cambiar la Unión?”, DT, nº 3/2016, Real Instituto Elcano, 25/II/2016, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/DT3-2016-MangasMartin-Dilemas-Reino-Unido-UE-salir-cambiar-Union.

² Las instituciones –como la Comisión y el Consejo, pero también el Parlamento– han optado por la extrema prudencia. En buena medida se comprende esa actitud para evitar, desde las Islas, el reproche de intromisión en una decisión reservada a la población británica. Ahora bien, la política del “avestruz” institucional no siempre es la más eficaz; el pluralismo del Parlamento Europeo debió ser un marco adecuado para llegar a la ciudadanía británica. Tampoco la Comisión debió esconderse ni renunciar a “la promoción del interés general de la Unión” pues el suministro de información objetiva acerca de la UE y su funcionamiento es parte de esta tarea. La Comisión decidió crear un grupo de trabajo para cuestiones estratégicas relacionadas con el referéndum del Reino Unido, con el límite de no interferir en un proceso democrático interno. La Comisión considera que la UE es más fuerte con el Reino Unido como miembro; y el Reino Unido es más fuerte como miembro de la UE y que esa decisión tendría una importancia estratégica para la Unión en su conjunto (ver respuestas de la Comisión a preguntas parlamentarias, 9.12.2015, P-013959/2015; 4.9.2015, E-010888/2015; J.C. Juncker, “State of the Union 2015. Time for Honesty, Unity, Solidarity”, *EUISS Yearbook of European Security 2016*, p. 136, (<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/euiss-yearbook-of-european-security-2016/>).

³ El centro de las reflexiones no es volver –como tantos y cualificados informes y estudios han hecho– sobre las alternativas del Reino Unido en caso de triunfar la retirada para sustituir el encaje que hasta ahora tenía en la globalización a través de la UE. No es cuestión de volver sobre si la alternativa es el modelo noruego, o el suizo o la OMC. Tampoco interesan aquí las negociaciones sobre las condiciones de la retirada y el eventual acuerdo que regule las relaciones post-retirada o las consecuencias de la falta de acuerdo entre el Reino Unido y la UE. Son importantes cuestiones, fundamentalmente técnicas y jurídicas, que tendrán que ser abordadas para reordenar unas relaciones complejas y extensas que han unido al Estado, empresas y ciudadanía británicas durante más de 40 años con el conjunto de la UE. Destejer esa relación requiere sensibilidad y coherencia en los dos años de negociaciones previstos, tras la notificación oficial de la retirada, para establecer las condiciones del divorcio, además del marco de la nueva relación. Véase J.-C. Piris (2015), “Brexit or Britin: Is it really colder outside?”, *European Issues*, nº 369, Fundación Robert Schuman, octubre, <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-355-bis-en.pdf>; del mismo autor, entre varios trabajos casi coincidentes, “If the UK Votes to Leave”, publicado por el Centre for European Reform, <http://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2016/if-uk-votes-leave-seven-alternatives-eu-membership>; J.-P. Jacqué (2015), “Un enjeu externe ou interne pour le Royaume Unie?”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, nº 4, octubre-diciembre, pp. 683-688. Igualmente la clarificadora información del Gobierno británico en su Informe sobre The process for withdrawing from the European Union, <https://www.gov.uk/government/publications/the-process-for-withdrawing-from-the-european-union>.

(2) Las relaciones exteriores

(2.1) No hay *restitutio in integrum*

No hay retorno al pasado. Después de 43 años de unión con desamor, pero de conveniencia exitosa, no se vuelve al punto de partida. El Reino Unido no podrá volver al punto en que dejó sus relaciones exteriores en 1972. Y no sólo porque su entorno y el mundo han cambiado profundamente, también el propio Reino Unido no es el mismo. Ni puede volver de forma instantánea a las relaciones comerciales, económicas, pesqueras o de seguridad y defensa existentes con los Estados terceros. Todos los actores, intereses, riesgos, amenazas, tensiones y conflictos son distintos.

(2.2) Reconstruir su propia red de acuerdos con terceros

Las relaciones exteriores son cuantitativa y cualitativamente comerciales y económicas. Lo primero, aquellas relaciones que tenía el Reino Unido ya no existen y tendrá que reconstruir otras distintas. Un efecto claro del triunfo del *Brexit* será la necesidad imperiosa para el Reino Unido de reconstruir toda la red acuerdos comerciales y económicos, incluidos los de inversiones, pesqueros y medioambientales etc., que tiene tendidos la UE con diversos países, grupos de Estados y organizaciones internacionales. Desde el día siguiente en que triunfare la retirada deberá comenzar a hacerlo con rapidez para poder sustituir la maraña de acuerdos que le permitan conectarse con el comercio y la economía internacional y seguir comerciando con terceros Estados y, a ser posible, antes de los dos años de plazo máximo para negociar en paralelo sus nuevas relaciones (comerciales y demás ámbitos) con la propia UE. El Gobierno británico ha reconocido que esto llevaría bastantes años, y no hay garantía de que el Reino Unido negociase condiciones tan buenas como las que disfruta en la UE (Informe cit., nota 3).

Incluirá ese veloz esfuerzo negociador el examen de los compromisos internacionales en materia medioambiental que tiene concluidos la UE y tendrá que asumir el desarrollo normativo interno de los convenios internacionales concluidos en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones y conferencias internacionales, y que hasta ahora ejecutaba normativamente la UE.

Todo ello, negociar acuerdos, cientos de acuerdos, y su desarrollo legislativo interno – como reconocía el Gobierno británico–, lo hará desde la inexperiencia de más de 40 sin sostener negociaciones, en especial las comerciales, con terceros Estados y sin la infraestructura técnico-diplomática desempeñada por la Comisión.

Un aspecto delicado de la política exterior son las sanciones comerciales, también competencia de la Unión. El Gobierno y Parlamento británicos tendrían que ejecutar en su derecho interno las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (por ejemplo, con Corea del Norte) y decidir si mantienen en otros casos sanciones cuando la decisión se adoptó por la propia UE (por ejemplo, con Rusia). El régimen de sanciones “inteligentes” a Estados, grupos terroristas e individuos ha requerido un marco jurídico sólido y coherente, además de un sistema de recursos para preservar los derechos de la defensa y tutela judicial en el marco del Estado de Derecho, todo ello hasta ahora suplido por la UE para los 28 Estados.

(2.3) Impacto sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

El posible abandono británico no cambiará rápidamente la política exterior de la UE que, probablemente, seguirá siendo intergubernamental, entre otras razones porque el Reino Unido “no camina solo” –como el lema de un famoso equipo inglés– en su deseo de que siga siendo así.

No dejaría de ser irónico que el Reino Unido se retirase cuando se ha tenido que sentir más cómodo con las sucesivas ampliaciones de la UE, dado que una amplia mayoría de los nuevos Estados miembros se ha alineado con las percepciones británicas en materia de política exterior y seguridad, en especial ante conflictos concretos (como Rusia y Ucrania). Ya no estaría dentro para promover su propia opción y liderar a esos Estados miembros del Este y embridar a la UE según sus propios intereses y percepciones.

Es una obviedad que la decisión de abandonar la Unión afectaría a la reconocida influencia, para bien o para mal, del Reino Unido en materia de Política Exterior y de Seguridad Común. Influencia tiene, sin duda mucha, aunque no siempre en el sentido de avance de la PESC. El fuerte apego británico a una política exterior intergubernamental y, en todo caso, a acciones limitadas, junto a su oposición a una política de seguridad y defensa, han debilitado a Europa como potencia con proyección global.

Poco amigo de estructuras y procedimientos, Londres, bien ha ejercido el bloqueo, bien ha mostrado activismo. Por ejemplo, en materia de sanciones comerciales a Rusia, el Reino Unido sabía del fuerte impacto de un conjunto económico tan importante, por lo que ha protagonizado el activismo al servicio de la visión e intereses de su propia política exterior. Tampoco ha sido muy distinto a otros Estados miembros que se mueven en la PESC en función de su interés nacional. Claro que, en ocasiones recientes, ha estado ausente de grandes acciones, como los Acuerdos de Minsk II, liderados en exclusiva por Alemania y Francia.

Ahora bien, el abandono británico no permite deducir alegremente que se generen oportunidades para la política exterior de la UE, ni menos aún que, por fin, la UE pueda llegar a ser un actor más integrado, coherente y activo en política exterior. Al contrario, la ausencia británica no posibilitará una política exterior y de seguridad propia y de impacto. Será algo menos difícil, quizá funcione algo mejor que en la actualidad, quizá, pero hay que reconocer que las percepciones y sensibilidades siguen siendo variadas y contrapuestas en el seno de la UE, incluso prescindiendo del Reino Unido.

No habrá automatismos en los beneficios potenciales y una UE sin los británicos perderá credibilidad por su prestigio y capacidad de influencia ante el mundo. Parece evidente que quedará limitada la ambición y el alcance estratégico de la UE. Se verá en esa pérdida una prueba más del declive del continente y no una oportunidad para el relanzamiento exterior de la UE. Es más, la pérdida de confianza interna y externa por la retirada puede llevarnos a la confusión y a la parálisis.

Una conclusión semejante se aplica al Reino Unido: perdería claramente más de lo que cree que ganaría en términos de influencia global. Su ingreso en la UE le permitió reconducir la crisis de identidad post-colonial y mantener una posición privilegiada ante el mundo.

Se puede comprender que el Reino Unido tenga el sueño de ser un actor individualizado en el mundo porque su sociedad ha cultivado la conciencia de su pasado y conserva esa voluntad. Su determinación es envidiable. Pero el pasado no vuelve.⁴ No se recupera. Hoy, si el Reino Unido es considerado una potencia influyente en el mundo, si se le considera potencia, es por ser miembro de la UE y por ejercer influencia –y control–considerable dentro de la UE en materia de política exterior. La aspiración de que el Reino Unido sea una nación independiente, sin ataduras y un actor relevante en el ámbito internacional no es creíble debido a la cambiante realidad internacional en la que los Estados solo controlan una parte del poder y, también, a que los problemas globales son desequilibrantes, desde el cambio climático a los Estados fracasados y el terrorismo yihadista; y además, por los recortes acumulados en el pasado al presupuesto británico en defensa y política exterior.⁵

La retirada les libraría de algunas desventajas de operar a través de la UE como son: las dificultades europeas para la formulación de una estrategia exterior fuerte y clara; el liderazgo desigual, dos Estados con determinación frente a la atonía, con matices, de 26 Estados; la complejidad institucional que puede impedir la aplicación de la política exterior misma; y las sensibilidades e intereses diferentes. La ausencia definitiva del Reino Unido de la toma de decisiones en política exterior dejaría en soledad estratégica a Francia. Pero también tendría el Reino Unido que renunciar a que la UE refleje sus intereses y prioridades.

Aunque tiene una visión individual más proclive a proteger los intereses estratégicos de EEUU, las aportaciones del Reino Unido son imprescindibles en la concepción de la PESC, en la capacidad de análisis, planificación y propuesta de esta política, así como su determinación en la decisión y por sus aportaciones en la ejecución de la PESC. Por tanto, la retirada tendrá importantes consecuencias negativas para los intereses de política exterior del Reino Unido y también para la UE.

La pertenencia del Reino Unido a la UE forma parte de su *soft power*. También puede decirse en sentido inverso, la presencia y fuerza disuasoria británica es parte considerable del *soft power* europeo. La interacción es mutua: se beneficia y nos beneficia por ser una economía saneada, un Estado con inmejorables relaciones exteriores y el de mayor influencia internacional de la UE. No poder contar con su prestigio internacional nos debilitaría extraordinariamente, en especial cuando los intereses económicos y geoestratégicos se desplazan a Asia.

⁴ El “*espléndido aislamiento*” que añoran los partidarios del *Brexit* es una alucinación nostálgica. Es bien sabido que fue un mito, una quimera, ni hubo aislamiento ni fue tan espléndido.

⁵ Si bien el Reino Unido es el Estado miembro que más gasta en Defensa, seguido por Francia y Alemania. En 2015 descendió el gasto militar en un 0,4%; desde 2017 ha bajado el 14,5% en términos reales en el conjunto de la UE (*Yearbook...*, *op. cit.*, p. 90).

Otro elemento de reflexión para el Reino Unido y el mundo occidental debería ser el debilitamiento y, en parte, la obsolescencia de las organizaciones internacionales derivadas de la Segunda Guerra Mundial. La reforma y adaptación a los nuevos tiempos del sistema institucional internacional o la creación de nuevos instrumentos estables de cooperación para ser eficaces sólo podrá hacerse desde una UE pujante y responsable. Influir para la renovación del sistema internacional debería ser un motivo de implicación europea del Reino Unido.

(2.4) La relación con EEUU

Con su retirada, El Reino Unido perdería su capacidad de influencia en la UE. El Reino Unido ha sido el tradicional interlocutor de EEUU dentro de la UE, a modo de caballo de Troya. Ese papel le ha hecho especialmente valioso para EEUU y le permitía una relación más equilibrada con la superpotencia. Con el Reino Unido dentro, EEUU puede influir en la UE; fuera de la Unión, a EEUU le vale poco, pasaría a ser un socio menor. Si abandona la UE su valor estará a la baja ante EEUU y ante el mundo.

La pérdida de relevancia del Reino Unido para EEUU era una obviedad para los analistas; no era sin fundamento ese amplio consenso, confirmado por el propio presidente Barack Obama, de nuevo en su reciente viaje a Europa en la primavera de 2016, y otras personalidades como Hillary Clinton: la “relación especial” entre EEUU y el Reino Unido se debilitaría tanto en su relación bilateral como multilateral. Tanto es así que, a pesar del temor de que las opiniones de líderes extranjeros puedan interferir en la campaña, el presidente Obama dejó claro que aunque la “relación especial” sea eterna, la permanencia es del interés de EEUU, así como afirmaba que la UE no reduce el poder del Reino Unido, al contrario lo magnifica –llegó a decir–. Frente a los partidarios de la retirada que especulan con un próximo y buen acuerdo directo comercial entre EEUU y el Reino Unido, el presidente Obama descartó en un plazo medio⁶ tal opción, añadiendo que el Reino Unido tendría que esperar su turno. En efecto, confirmó que la prioridad para EEUU es el Acuerdo de libre comercio transatlántico con la UE (conocido como TTIP).

Por ello, el deseo e interés de EEUU es que su aliado británico refuerce su peso e influencia en la UE, no sólo para que gane el libre comercio sino también, obviamente, la seguridad.

Claro que visto desde la perspectiva de los detractores del acuerdo transatlántico de comercio e inversiones, la retirada británica sería una “agradable” noticia pues se pierde al socio europeo más interesado en la desregulación normativa de la economía europea. La posición más favorable a la contraparte norteamericana se esfumaría, frenando el acuerdo o cambiándolo significativamente.

Y sin olvidar que en los últimos meses se viene notando una especial fluidez en la relación de EEUU con Alemania, tanto en materia financiera y comercial como de seguridad (Rusia, Ucrania). Ante las dudas e inhibiciones británicas, se observa también

⁶ Confirmando la posición del representante norteamericano de Comercio Exterior, Michael Froman, “EE UU no está en el mercado para acuerdos de libre comercio con países individuales”, *El País*, 22/IV/2016.

cierta cooperación con Francia en el norte de África y Sahel, lo que podría facilitar el tránsito hacia el eje franco-alemán para superar el vacío que dejaría el *Brexit*.

(3) Seguridad y defensa

Si hablamos de la Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante, PCSD), ¿se verá irremediadamente afectada?

Sin el Reino Unido en la Unión, habría menos oposición a la PCSD y a la futura política de defensa propia europea. El Reino Unido tiene un veto permanente sobre el desarrollo de la PCSD y se ha asegurado de forma consistente de que sea compatible con la OTAN. En caso de abandonar la UE, perdería esa influencia y sus temores podrían convertirse en una realidad.

Sin el Reino Unido se perderían las mejores capacidades militares disponibles de una gran potencia militar, incluso a pesar de que los importantes recortes presupuestarios desde la crisis financiera hayan disminuido el poder militar del Reino Unido. Este poder viene acompañado de una cultura estratégica: es un Estado con determinación, con influencia decisiva en el seno de la OTAN y que sabe combinar esos activos, junto a su experimentada red diplomática, para transformarlos en influencia global.

En efecto, hay mucho en juego para la UE en el *Brexit*, pues perdería una potencia nuclear y miembro del Consejo de Seguridad de la ONU y, sobre todo, uno de los dos ejércitos de Estados miembros con capacidad significativa de despliegue en el exterior. Incluso con un Reino Unido menos influyente por su retirada, y con una debilidad significativa de la UE en el largo plazo, las inescrutables opciones de cara a una futura defensa común quedarían seriamente dañadas por la privación de capacidades militares europeas.

Pero no nos abandonemos a una visión catastrofista. No habrá un impacto negativo arrollador.

En primer lugar, porque los diversos gobiernos británicos apenas se han comprometido hasta ahora con la PCSD, al temer que una capacidad militar autónoma europea pudiera hacer sombra a la OTAN, preservando la primacía de esta organización militar y haciendo difícil o imposible o mínima la PCSD. Además, el Reino Unido hace tiempo que no confía en que una mayoría de Estados miembros puedan convertirse algún día en socios militares creíbles. El Reino Unido ha hecho la “guerra total” a la PCSD y ha movilizado todos sus recursos a fin de impedir la formación de una capacidad propia de la UE para hacer frente a su seguridad y defensa. Por ejemplo, siempre ha vetado cualquier propuesta de un cuartel general militar de la UE por considerarlo una duplicidad, y se ha opuesto a aumentar el presupuesto para la Agencia Europea de Defensa y a cualquier cooperación estructurada.

Está claro que el Reino Unido evita, en el seno de la UE, la colaboración y profundización en la seguridad y defensa mediante estructuras nuevas. No todo se debe al Reino Unido, pues si la PCSD es uno de los ámbitos menos avanzados es porque una mayoría de Estados miembros siguen siendo reacios a integrar aún más sus instrumentos de

seguridad, a pesar de que la crisis debiera haber empujado a “agrupar y compartir” (*pooling and sharing*), coordinando los ajustes.

En segundo lugar, el hecho de que EEUU, al asumir con discontinuidad su papel de superpotencia y se gire cada vez más hacia el Pacífico Sur, exija de Europa cada vez más responsabilidad en la seguridad y defensa, seguramente ha inclinado al Reino Unido a estrechar la cooperación militar bilateral con Francia, como revela el Tratado de Cooperación en Defensa de Londres (denominados acuerdos de Lancaster House de 2010) en el que ambos Estados expresaron su voluntad de ejercer un liderazgo conjunto con acuerdos concretos en materia nuclear y convencional (despliegue conjunto, transferencia de tecnología, programa de compras, etc.). Aunque Francia sostiene la necesidad de una capacidad independiente militar propia de la UE, ello no impide la colaboración franco-británica, lo que se explica por la denodada decisión británica de evitar pasar por un sistema común europeo.⁷ Aunque hay que reconocer que ese acuerdo no está pasando por sus mejores momentos y muestra fragilidades en las adquisiciones militares. La cooperación bilateral siempre será posible con el Reino Unido dentro o fuera de la UE.

A pesar de la oposición británica a una política propia de seguridad y defensa y de concepciones tan contrapuestas de la integración y del atlantismo, Francia seguramente se sentirá bastante sola si el Reino Unido abandona la UE. Francia se ha entendido bien con el Reino Unido, le ha permitido rebajar el predominio de Alemania en el conjunto de la integración y demuestra que las concepciones contrapuestas pueden cohabitar en la UE, incluso en materias delicadas como la seguridad y defensa. También es cierto que Francia encuentra en la UE y en la PCSD un multiplicador de su potencia y un medio de asegurar su influencia; lo mismo le sucede al Reino Unido, pero este gran país no tiene la misma conciencia de ello.

Y tercero: la común pertenencia a la OTAN, las obligaciones y experiencias adquiridas son una red de salvación para la seguridad colectiva de los Estados Unidos por el vínculo atlántico. Los compromisos del Reino Unido, como los del resto de Estados europeos de la OTAN, permanecen en el seno de la organización militar atlántica. Una cuestión difícil de precisar, sin especulaciones retóricas, es el impacto que pueda tener en la cohesión atlántica la retirada del segundo socio en importancia y el resentimiento que pueda producir en algunos socios doblemente europeos y atlantistas.

También hay que reconocer que cuando el *premier* Cameron lanzó el órdago del referéndum para la retirada –enero de 2013– las condiciones internacionales eran algo mejores. El deterioro de las condiciones de seguridad en 2014 y 2015 ha cambiado el enfoque de la seguridad y la UE es cada vez más propensa a asumir una parte mayor de la carga de la seguridad global. Entonces, a principios de 2013, el IS no era una prioridad, la tensión con Rusia no se había manifestado (hasta finales de 2013), no se habían producido las matanzas en París de enero y noviembre, ni la masiva migración

⁷ Además, esta política tuvo su origen en una iniciativa franco-británica (la Declaración de St. Malo firmada por el primer ministro, Tony Blair, y el presidente Jacques Chirac de Francia en 1998). El Reino Unido ha participado voluntariamente en algunas misiones civiles y militares de la PCSD –en los Balcanes y el cuerno de África–.

desde Siria (primavera 2015) ni los esperanzadores acuerdos con Irán (primavera 2015) con sus efectos sobre Turquía y Arabia Saudí.

La UE y el mundo occidental han tenido que reordenar sus prioridades en torno a la protección de nuestro modo de vida y las fronteras exteriores. La propia UE está a punto de aprobar su nueva Estrategia Global de política exterior y de seguridad (Consejo Europeo, el 23-24 de junio de 2016) y la OTAN abordará la situación en su próxima cumbre (Varsovia, en julio de 2016).

Todo parece indicar que una retirada no sería una catástrofe *per se* desde la perspectiva de la seguridad, debido a que se tiene conciencia de su trascendental importancia para la UE y para la OTAN, así como de la necesidad de la cooperación estrecha y de la asunción de responsabilidad. La retirada conducirá casi inexorablemente a arreglos de seguridad específicos en el marco de la UE para tender puentes entre el Reino Unido y la UE.

Es importante que el primer ministro Cameron haya apelado a la seguridad nacional, a la influencia de Reino Unido en el mundo y a la importancia que tiene la UE en la seguridad nacional del Reino Unido, argumento que puede ser crucial en la campaña. Desde noviembre de 2015 se observa que, desde una perspectiva británica, la cuestión de la permanencia o la retirada se relaciona, en última instancia, con el papel del país en el mundo y en la seguridad europea. Claro que si la seguridad de Europa es vital para el Reino Unido, fue incoherente y frívolo que el Reino Unido echara a la suerte de un referéndum su permanencia cuando la eventual salida por accidente podría desestabilizar a la UE. Nuestra desestabilización es el mayor riesgo para la seguridad del Reino Unido.

Ciertamente, la UE y el Reino Unido, dentro o fuera de la Unión, pero con la conexión atlántica, no podrán inhibirse ni actuar de espaldas al entorno próximo y global; ambos, ya sea unidos, ya sea por separado y asociados, se tienen que implicar en un mundo más conectado, asumir responsabilidad y cooperación en un mundo más disputado y complejo. O nos ocupamos del entorno o el entorno se ocupará de nosotros.

Por ello, aun con retirada, cabe confiar que habrá cooperación entre el Reino Unido y la seguridad y defensa europea mediante acuerdos específicos, quizá siguiendo y mejorando el modelo de relación con Turquía, aunque renunciando el Reino Unido a su capacidad actual de influencia sobre esta política. Otra cosa es el juicio que nos merezca la devaluación de la potencia militar y política del Reino Unido que, de ser el eje de la PCSD pasaría a ser un socio externo, como Australia o Nueva Zelanda, aportando capacidades significativas en las operaciones pero quedando fuera de las decisiones estratégicas clave.

Parece claro que sin el Reino Unido, la UE no podría asumir plenamente los riesgos que corre su seguridad; la UE ni está preparada ni tiene la voluntad colectiva para conducir acciones coercitivas que seguirán estando reservadas a la OTAN. El hecho mismo de que la media de los gastos militares de los miembros de la UE sea el 1,28 % en 2014, frente al objetivo del 2% revela que, con o sin el Reino Unido, la UE no tiene asumida la necesaria solidaridad y responsabilidad, es decir, capacidad real para hacer frente a su

seguridad y defensa por sí misma. Por ello, en situaciones que pongan a prueba la paz en Europa, el Reino Unido no se podrá desentender de la acción conjunta, ya como socio atlántico, ya como socio externo.

La preocupación por la seguridad y defensa es comprensible, pero la confianza y la dependencia mutua facilitarían la cooperación intergubernamental. Lo irritante no es la dificultad que tendrá la UE para desarrollar una capacidad de seguridad y defensa sin el Reino Unido, sino plantearlo a la inversa: cuán fuerte y disuasoria sería la seguridad europea si el Reino Unido participara plenamente en la PCSD.

En todo caso, la acción militar será necesaria solo en casos extremos con evaluaciones muy exigentes sobre consecuencias y proporcionalidad, habida cuenta de las malas experiencias de Irak y Libia. Y sabiendo que la superioridad militar por sí sola no es decisiva ante el riesgo máximo que es el colapso de Estados, las invasiones desde el exterior y ocupaciones militares han sido dramáticas derrotas en el siglo XX y XXI. La dominación militar no es eficaz en el medio y largo plazo para los retos actuales de la seguridad nacional y europea, como son el terrorismo yihadista infiltrado en nuestras sociedades, los Estados desestructurados y los Estados fallidos.

La ciudadanía de los 28 Estados miembros exige seguridad, es decir, que organicemos la paz de modo que garantice el respeto a los valores, preservar nuestro modo de ser y de vivir, así como la independencia e integridad de nuestros Estados. Sin seguridad no cabe prosperidad. Y exige que organicemos la defensa en tiempos de paz a fin de garantizar la realización de esa seguridad. La seguridad y defensa no está garantizada de forma aislada por un Estado, ni siquiera por los mejor dotados militarmente.

Es bien sabido que en el concepto de seguridad contemporáneo, los riesgos no son sólo militares ni se pueden examinar aislando nuestros Estados de los análisis referidos a la estabilidad socio-económica, política y ecológica de Estados de la vecindad. Probablemente, el mayor riesgo para la UE –lo reitero– es el colapso de los Estados en su vecindad (Oriente Medio, Asia, África del Norte y Sahel...), pues en ellos anidaría un expansivo terrorismo global y multiplicaría las migraciones.

En estrecha relación con la seguridad está la lucha contra el terrorismo. El eje de preocupación internacional será, durante al menos el primer cuarto del siglo XXI, el terrorismo global y la gestión de conflictos armados relacionados con dicho fenómeno (Irak, Afganistán, Libia, Siria, Yemen...). Y su lucha exige coherencia y complementariedad entre acción interna y externa y la eficacia de las normas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en concreto, optimizar los beneficios de la seguridad de la participación en una serie de medidas de Justicia e Interior de la UE.⁸

⁸ Desde 2004, la orden de detención y entrega europea ha permitido que varios miles de personas (cerca de 7.000) hayan sido extraditadas desde el Reino Unido para ser juzgadas en otros Estados Miembros y un millar han sido entregados al Reino Unido para responder a la justicia británica. En 2014 las euro órdenes expedidas por el Reino Unido fueron 228, las personas arrestadas por el Reino Unido por euro órdenes expedidas por otros Estados miembros fueron 1.519 y las personas efectivamente entregadas por el Reino Unido fueron 1.097.

El Reino Unido perdería la condición de miembro de Europol y de EuroJust, instrumentos que coordinan la lucha contra la delincuencia grave y organizada entre los Estados de la UE. La cooperación judicial penal –en concreto, grandes avances como la orden de detención y entrega europea y la obligación de reconocimiento mutuo de decisiones judiciales– ya no sería aplicable al Reino Unido,⁹ de modo que habría que volver a los lentos, complejos e inseguros convenios internacionales de extradición y de reconocimiento de sentencias extranjeras. Se perdería eficacia, mucha eficacia.

Una eventual retirada, con un acuerdo paralelo o acuerdos específicos para cubrir estos vacíos, no afectaría al Sistema de Información que permite, si son adecuadamente utilizados, asegurar la información sobre antecedentes penales e información de seguridad relevante; o el Sistema de Información II que funciona como una “lista de vigilancia” de acceso a la operativa de datos sobre sospechosos terroristas y criminales. No dudo de la voluntad política y pragmatismo para evitar un vacío en caso de retirada. Prueba de ello es que, desde el 21 de mayo de 2016, el Reino Unido se ha incorporado, por su propia decisión unilateral al gozar de un *opt out* desde el Tratado de Lisboa, a la aplicación de las decisiones que comunitarizaron el acuerdo intergubernamental Prüm de 2005 relativo a la información sobre huellas dactilares y ADN.¹⁰ En estas materias, la cooperación intergubernamental existente, y la que se pueda añadir, no creo que provoque vacío en la cooperación británica y europea, al igual que en el alineamiento de Reino Unido con la posición europea en respuestas sociales a los atentados.

(4) El efecto sobre las relaciones intraeuropeas: Gibraltar

Internamente, el Reino Unido tendría que afrontar que Escocia es abiertamente europeísta y el fantasma del independentismo se agudizaría. Los acuerdos del “Viernes Santo” (1998) para Irlanda del Norte tienen como referencia de fondo la común pertenencia de la República de Irlanda y del Reino Unido a la UE, proceso de paz que se podría ver interrumpido si el Reino Unido abandona la UE, lo que originaría la reapertura de los controles fronterizos de personas y mercancías entre la República de Irlanda y la provincia británica del Ulster y las consiguientes tensiones.¹¹ A su vez, Francia dejaría de asumir en Calais el desagradable papel de frenar en el continente mismo la llegada de inmigración ilegal al Reino Unido.

La retirada británica tendría sensibles consecuencias para Gibraltar, el territorio británico en la Península Ibérica. Los Tratados internacionales no son compartimentos estancos y tienen efectos sobre tratados anteriores o posteriores (art. 30 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

El Tratado de Utrecht permite el cierre de la comunicación terrestre entre el territorio cedido de Gibraltar y el territorio español circunvecino con plena discrecionalidad por

¹⁰ Decisión (UE) 2016/809 de la Comisión de 20/V/2016, DO L 132, de 21/V/2016.

¹¹ Véanse *Britain and Europe: The Endgame - An Irish Perspective*, IIEA, Dublin, 2015; y *Britain and Europe: the Endgame. A Post-script*, Dublin, 2016; en <http://www.iiea.com/publications>.

parte de España.¹² Desde la adhesión de España en 1986 a los Tratados comunitarios perdió aquella facultad por el efecto de un tratado posterior entre los dos Estados que obligaba a permitir la libre circulación de personas, servicios y capitales (la adhesión en 1986). Dejó “inaplicable” la facultad de España, pero no derogó el art. X del Tratado de Utrecht en este punto, que recobraría su aplicabilidad en ese párrafo.

En efecto, desde 1986, España ha estado obligada por la normativa europea a garantizar la apertura constante de la comunicación terrestre y la consiguiente libre circulación, residencia y derecho a trabajar de los nacionales de los Estados miembros. Ahora bien, debido al hecho de que el Reino Unido no forma parte del sistema Schengen, España está facultada a hacer controles a personas y vehículos, con la debida proporcionalidad, a su entrada o salida por la Verja accediendo desde o hacia Gibraltar.

Además, Gibraltar está excluido de la Unión Aduanera y de la armonización fiscal debido al estatuto especial que pactó el Reino Unido en 1973, por lo que ha estado plenamente justificado el control de las mercancías, que tenían la naturaleza equivalente de productos de terceros países. En todo caso, en el régimen hoy vigente los controles de personas y mercancías deben hacerse con la debida proporcionalidad sin tener el efecto de impedir el paso de las personas.

En caso de retirada del Reino Unido, al dejarse de aplicar los tratados de la UE –y a reserva de los que se pacte entre los 27 y el Reino Unido para su salida ordenada y la futura relación–,¹³ se restablecerían las facultades de España, es decir, se vuelve al punto de partida, a los derechos que le reconoce a España el Tratado de Utrecht (cierre o apertura a discreción).

Ya he señalado que secularmente ha estado abierto al paso de personas, vehículos y mercancías con los debidos controles unilaterales, pero en caso de retirada británica España recobra, sin las agobiantes inspecciones de la Comisión Europea, la plena facultad de hacer controles tan rigurosos como crea oportunos y convenientes y, llegado el caso, a cerrar el paso cuando lo estime necesario o denegar la entrada de concretos gibraltareños conforme a las normas UE para las fronteras exteriores (Código de fronteras Schengen, reformado en 2016). No obstante, el cierre total no tendría sentido alguno ni sería bajo ningún concepto aconsejable: por razones políticas, humanas y humanitarias, además de las económicas, el paso debe estar abierto de forma general en las condiciones que España establezca. Así pues, el trato a los gibraltareños (entrada, salida) sería el propio de nacionales de un Estado tercero.

¹² El art. X del Tratado de Utrecht establece el cierre de la comunicación terrestre como la opción exigida por España. Sin embargo, salvo en los años iniciales, hubo siempre una gran porosidad y el cierre de la puerta de la muralla no era tan habitual y se demuestra con la ocupación lenta de dos tercios del istmo y la construcción de una verja por El Reino Unido en 1908, estabilizando el territorio ocupado. El período mayor de cierre de la comunicación terrestre fue durante la dictadura del general Franco en 1969, prolongado en la transición democrática hasta 1982 (apertura peatonal) y definitiva y plenamente abierto el paso por la Verja a todo tipo de tráfico desde el 7 de febrero de 1985.

¹³ El Gobierno de España debería estar muy atento en esa negociación futura para no ceder nada o, en su caso, que tenga compensaciones de gran interés para erradicar el daño que hace la colonia a la economía de la región.

En cuanto a las propiedades, negocios y derechos adquiridos por los gibraltareños (como el resto de británicos) en España al amparo de la aplicación de las normas de la UE hasta la terminación de la membresía británica, no se verán afectados por la retirada de la UE. En efecto, los derechos, obligaciones o situaciones jurídicas creadas por la ejecución de un Tratado durante su vigencia deberán ser respetados (art. 70.1.b, Convenio de Viena citado y de conformidad con el principio de respeto a los derechos adquiridos). De nuevo, a reserva de lo que se negocie con el Reino Unido para la relación futura, España debería defender encarecidamente sus intereses y no hacer concesiones graciosas sin compensaciones adecuadas; por ejemplo, poniendo límites a la trasmisión futura –*inter vivos* y *mortis causa*– de las propiedades y negocios de personas y sociedades gibraltareñas localizados en España.

El acceso futuro a nuevos permisos de residencia –y segunda vivienda–, así como al ejercicio de actividades laborales y profesionales de personas de origen gibraltareño¹⁴ podrá limitarse o impedirse por España con independencia de lo que España decida para el conjunto de ciudadanos británicos en España, si bien habrá que tener en cuenta el previsible acuerdo multilateral de relación futura con el Reino Unido en el que España debe estar muy vigilante. En todo caso, habrá efectos bastante negativos para los gibraltareños, que verán el fin del privilegio de las ventajas de la libre circulación y residencia. Sin perder de vista, por otra parte, la importancia de Gibraltar para el empleo en la zona circunvecina (La Línea de la Concepción, San Roque...).

Lo que está claro es que España no tendría que permitir la plena libre circulación ni estaría obligada a abrir permanentemente la Verja, que puede establecer sus propias condiciones, así como para nuevos permisos de residencia a los gibraltareños.

También Gibraltar dejará de estar sujeto a normativa de la UE en materia de sociedades –que apenas cumple y con un régimen fiscal privilegiado– y a la normativa medioambiental, entre otras. Tampoco estará sujeto a los controles, advertencias y presiones de la Comisión Europea. Tampoco España no tendrá que rendir cuentas a la Comisión Europea.

Ahora bien, la múltiple controversia se abrirá en todos sus frentes: colonial (territorios cedidos), territorial (parte del istmo –lo que denominaban los británicos *neutral zone*– incorporado a Gibraltar), marítimo y aéreo. Despertaremos todos de la anestesia que sobre los conflictos territoriales produce la común pertenencia a una organización de integración. Compartir un espacio jurídico, económico y social integrado ayuda a sublimar los conflictos territoriales.

Es más, a España no sólo le interesa mucho la permanencia del Reino Unido sino que le convendría la plena integración del Reino Unido en el espacio Schengen, la modificación y derogación del régimen especial aduanero y fiscal de Gibraltar en la UE y, en consecuencia, la aplicación íntegra de las reglas de la unión aduanera y del mercado interior para poner fin a la laxitud gibraltareña en materia de fiscalidad y descontrol de comercio de mercancías, sociedades y servicios que tanto daño causa a

¹⁴ La colonia y sus habitantes tienen un estatuto jurídico distinto y separado del Estado que lo administra, tal como establece la Resolución 2625 de 1970, con valor de derecho internacional general.

España y a la economía del entorno. Si las mismas reglas se aplicaran a un lado y otro de la Verja de Gibraltar, habría un desarrollo equilibrado de los territorios de ambos lados.

(5) Conclusiones finales: gane el *Brexit* o el *Bremain*

La Decisión del Consejo Europeo, del 18 y 19 febrero de 2016 para el encaje del Reino Unido en la UE, acoge una parte sustancial de las peticiones del Gobierno británico en el marco de un relativo equilibrio, con alguna zona roja, con los intereses generales y los principios fundamentales de la integración. Ha sido una clara concesión política en aras del pragmatismo y para atraer a la ciudadanía británica.

Cualquiera que sea la decisión del pueblo británico, la promesa del referéndum ya ha hecho mucho daño al proceso de integración en un momento en el que el apoyo a la democracia está en declive en Europa y en el mundo occidental. Mientras el Consejo Europeo contemplaba absorto como el Reino Unido se miraba su ombligo, los Estados europeos han dedicado más tiempo a los cortafuegos en materia económica o al porcentaje de tarjetas rojas –es decir, a la amenaza británica de retirada– que a las amenazas externas y ataques reales a nuestra seguridad, como el terrorismo internacional o a la cooperación entre policías y servicios europeos de inteligencia. El tiempo gastado en dos Consejos europeos monográficos sobre el Reino Unido nos ha impedido ocuparnos seria y concienzudamente de la posibilidad de un acuerdo de paz en Siria y de poner fin al flujo de refugiados.

Con retirada, el efecto dominó es un riesgo objetivo de desmantelamiento de la UE y propiciará el triunfo del populismo nacionalista (de derechas y de izquierda) en el continente y, con ello, el descontrol e inseguridad en toda Europa. El riesgo político es de primera magnitud, y puede durar más de una década y condicionar este siglo; además del *shock* financiero y económico que se verá multiplicado por el político. Son riesgos muy superiores al analizado para las relaciones exteriores y de seguridad. Muy mal para la UE, pésimo para el Reino Unido.

Sin retirada, también habrá carnaza para los populismos. La Decisión del Consejo Europeo puede provocar resentimiento y también efecto dominó al animar a Estados miembros que quieren engrosar el estatuto particular del Reino Unido (Suecia, Dinamarca, la República Checa y Polonia) y les ofrece un precedente más para frenar o obstaculizar el progreso de la Unión. La aplicación de la Decisión del Consejo Europeo requerirá tacto, delicadeza y una actitud conciliadora.

La reciente fiebre referendaria del Gobierno conservador ha dañado también la reputación internacional del Reino Unido, de un lado, por la volubilidad de su identidad como Estado (referéndum escocés) y, por otro, como potencia en el sistema internacional que desconoce las prioridades y responsabilidades de seguridad (referéndum de retirada).

El Reino Unido y sus ciudadanos saben que salir o permanecer de la UE no depende de ningún determinismo fatalista a la falta de alternativas a la membresía de la UE. Sería positivo que los británicos voten por la permanencia convencidos de los beneficios de

una Europa fuerte para su seguridad nacional y prosperidad, y no por los costes de la retirada.¹⁵ También deberían apreciar el estatus especial en el que –como ha recordado el propio Gobierno británico en la campaña– pueden gozar “de lo mejor de ambos mundos”.

La permanencia del Reino Unido tendría que ser el acicate para que se implicara en las responsabilidades de la UE para influir y gestionar el contexto global cambiante y asegurar conjuntamente los intereses de seguridad. El Reino Unido es la clave de la implicación europea en la seguridad global y en sus manos está decidir si quiere ser un actor principal de la UE.

En especial, las concesiones hechas deberían servir a la UE para emprender el salto cualitativo, sin el freno británico, en la línea de reformas profundas proyectadas en el “Informe de los cinco presidentes” de 2015.¹⁶ Haya o no retirada, la Unión tendrá que acelerar las reformas para sobreponerse al populismo antieuropeísta y al daño de las concesiones a los británicos.

¹⁵ Aunque “...la conciencia nos hace cobardes a todos...” (*Hamlet*).

¹⁶ https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf.