



Dossier sobre Brexit/Bremain

Real Instituto Elcano
Mayo de 2016



Contenido

Análisis del Real Instituto Elcano

Los dilemas del Reino Unido y de la UE: ¿salir o cambiar la Unión?	3
<i>Araceli Mangas Martín</i>	
Los inmigrantes y el Brexit: una mirada optimista	22
<i>Carmen González Enríquez</i>	
‘Brexit’ tiene una débil justificación económica.....	24
<i>Federico Steinberg y Alfredo Arahetes</i>	
Mirando el ‘Brexit’ desde la City: una historia de dinero y poder	33
<i>Miguel Otero Iglesias</i>	
¿Y si gana el ‘Brexit’?	38
<i>Ignacio Molina</i>	
¿Qué fue del Imperio británico? Reino Unido en la globalización.....	44
<i>Manuel Gracia</i>	
España y el ‘Brexit’	51
<i>Salvador Llaudes</i>	

Otros análisis

Britain, the EU and the Sovereignty Myth.....	56
<i>Robin Niblett</i>	
Brexit Would Be a Further Blow to the Special Relationship	58
<i>Xenia Wickett</i>	

Los dilemas del Reino Unido y de la UE: ¿salir o cambiar la Unión?

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 y miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano.

25 de febrero de 2016. DT 3/2016, Real Instituto Elcano.

Índice

(1) Introducción.....	3
(2) Una promesa lanzada en campaña electoral: calendario y método	4
(3) ¿Qué pretendía negociar el Reino Unido? y ¿de qué se queja?.....	6
(3.1) Gobernanza económica de la Eurozona y salvaguardias para no participantes	6
(3.2) Competitividad	8
(3.3) La denominada cuestión de la soberanía (“una unión cada vez más estrecha”) y más	9
(3.4) La libre circulación de ciudadanos de la UE y “el turismo de bienestar”	13
(4) El eco en los Estados miembros e instituciones	18
(5) El referéndum.....	19
(6) Conclusiones: la falta de alternativas a la membresía europea	20

(1) Introducción

La relación entre la UE y el Reino Unido ha sido siempre bastante tormentosa. Desde luego, ha sido un tema recurrente en los medios de comunicación, en particular en la prensa británica desde antes mismo de su ingreso en 1973.

Los conservadores, con Edward Heath al frente del gobierno británico, negociaron y firmaron el Tratado de adhesión de 1972; los laboristas accedieron al gobierno con la promesa de un referéndum sobre la retirada. Entonces como ahora era la forma de un “chantaje”: renegociaron la adhesión, consiguieron ciertas mejoras (relacionadas con la participación británica en el presupuesto y con los productos lácteos procedentes de Nueva Zelanda) y con las nuevas y más favorables condiciones se convocó el referéndum (1975) haciendo campaña el propio gobierno laborista a favor de la permanencia del Reino Unido en las entonces denominadas Comunidades Europeas (salvo un par de ministros) y los británicos se decantaron por el “sí”. En 1979 ganó las elecciones el Partido Conservador, liderado por Margaret Thatcher, quien consideró insuficientes los términos de la renegociación, consiguiendo nuevas mejoras en materia financiera (el eterno cheque británico), agrícola y pesquera.

Volvieron a crear problemas en 1992 durante la negociación del Tratado de Maastricht: lograron eliminar los términos “federal” (para el carácter de la Unión) y “legislativo” para

los actos de la UE; lograron quedar fuera del Protocolo social (aceptado años más tarde por Tony Blair) y de la tercera fase de la Unión Monetaria, es decir, del euro como moneda única (*opt out*).

En la reforma operada por el Tratado de Ámsterdam lograron zafarse de la plena libre circulación de personas –cuando se comunitarizó el convenio de Schengen normalizando sus cláusulas en el texto del antiguo Tratado CE y derecho derivado– y por tanto de las normas de asilo.

De nuevo, en nuestro tiempo, las reformas que introdujo el Tratado de Lisboa (firmado el 13 de diciembre de 2007) a los dos grandes Tratados en vigor (Tratado de la UE y Tratado de Funcionamiento de la UE –en adelante TUE y TFUE–) fueron aceptadas por el gobierno laborista de Gordon Brown y ratificadas por el Parlamento británico, si bien ya con algunas cláusulas especiales que bloquean la interpretación de la Carta de los Derechos Fundamentales en el Reino Unido. A pesar de la flexibilidad, el *Premier* Cameron ha exigido renegociarlo, recuperando competencias “de Bruselas”.

Más desencuentros. En 2012 el gobierno de coalición conservador-liberal demócrata optó por no ser Parte del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del 2 de marzo de 2012. Hay que recordar que el Acuerdo de Coalición de mayo de 2010 entre conservadores y liberales-demócratas establecía que el gobierno aseguraría que no haya más transferencia de soberanía o poderes a lo largo de la próxima legislatura, por lo que se negaron a ser parte del TCEG.

El Reino Unido se incorporó tarde y de mala gana al proyecto europeo, que no le entusiasmaba pero que necesitaba al ir desmontando su imperio. También el proceso de integración necesitaba de un gran Estado, estable, influyente y con un gran ejército, en fin, una gran potencia. Por ser un Estado poderoso y necesario, casi imprescindible, para la UE ha tratado lograr siempre condiciones especiales y privilegiadas, intentando forzar a los demás Estados miembros europeos a revisar los tratados según los gustos e intereses británicos. Esto ha dado lugar a problemas singulares y se le ha percibido a veces como un caballo de Troya.

¿Por qué ahora otro referéndum? Hay varios factores que explican esta vuelta a la carga de la reevaluación británica de su relación con UE: la crisis económica y financiera general –aun siendo una economía saneada–, el aumento en el apoyo popular a los partidos anti-europeos y un sentimiento de alejamiento de las instituciones de adopción de decisiones en Bruselas. En realidad, también ellos se han sentido cada vez más recelosos e incómodos según el proceso europeo avanzaba.

(2) Una promesa lanzada en campaña electoral: calendario y método

Deseoso de lograr la mayoría absoluta excitando las pasiones de su pueblo, un discurso de Cameron en enero de 2013 presentó el referéndum de retirada como propuesta central de su campaña electoral en la que obtuvo la mayoría absoluta en 2014. Igual que los laboristas en 1974.

Que no fue una idea meditada ni medida sino buscando beneficio electoral es constatable. El *Premier* Cameron no consultó el calendario propio ni el de sus socios ni pensaron de qué forma podría lograr sus exigencias. El período de tiempo que estableció –“un referéndum antes de que finalice 2017”– hacía imposible una reforma formal de los Tratados antes de 2017. Ni Alemania ni Francia, ni otros socios, quieren una reforma de los Tratados antes de 2019. Además, el Reino Unido ejercerá la Presidencia de turno de la UE en el segundo semestre de 2017; sería políticamente torpe y complicado si entonces se hubieran requerido nuevas negociaciones. Por otra parte, Alemania y Francia no quieren interferencias en sus procesos electorales de 2017, con opiniones públicas muy contrapuestas a la británica. Por su imprevisión, solo le quedaba a Cameron adelantar el referéndum de la UE a junio del 2016 accediendo a una negociación por la vía rápida y política del acuerdo político. Sólo lo que se pudiera convenir mediante acuerdos políticos y, eventualmente, reformas de derecho derivado sería negociable, por lo que ha debido renunciar al acuerdo “formal, obligatorio e irreversible” que exigía la carta del *Premier* Cameron.¹

Es claro que la solución a las inquietudes británicas tenía que ser el acuerdo articulado de los jefes de Estado o de gobierno en su calidad de máximos representantes de los Estados miembros, reunidos con en el seno del Consejo Europeo. Como tal Acuerdo político es vinculante para los Estados miembros, sólo ellos podrían modificarla o derogarla. En esa ambigua naturaleza de “poder constituyente” al tiempo que se deben al respeto del Derecho originario o Tratados, sin intención de cambiarlos hasta una reforma formal, han dado su palabra de honor, al tiempo que precisan e interpretan las normas existentes,² se conciertan para cambiar algunas en el futuro conforme al procedimiento de revisión (anticipan el contenido de una futura reforma formal mediante el art. 48 TUE) y se anuncian limitadas reformas en derecho derivado con el compromiso del Consejo de hacer todo lo necesario, si bien dependerá del acuerdo del Parlamento Europeo para algunas reformas legislativas.

Ahora bien, la Decisión del Consejo Europeo no entrará en vigor hasta que el Reino Unido notifique, tras el referéndum, que permanecerá en la UE. Es una oferta política. Y es lógico que aunque el Consejo Europeo ha aprobado la Decisión, ésta queda suspendida de vigencia hasta que, tras el referéndum, confirme el Reino Unido su voluntad de permanecer. El Consejo Europeo ha aceptado a regañadientes condiciones y compensaciones para que pueda permanecer el Reino Unido. Sería desairado y humillante hacer concesiones políticas modificando derecho derivado vigente al gusto británico, reinterpretar normas comunes y que finalmente el Reino Unido abandonase la UE. Las concesiones se ejecutarán cuando comunique que permanece.

El compromiso adquirido conlleva que el fondo de lo acordado por el Consejo Europeo en su Decisión se incorporará a los Tratados “en el momento de su próxima revisión de

¹ Carta de 10/XI/2015 en

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf.

² Decisión de los jefes de Estado o de gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo régimen del Reino Unido en la UE, EUCO 1/16, de 19/II/2016, Anexo I. Los documentos previos que sirvieron de base a la negociación en la carta del presidente del Consejo Europeo presentando las bases del acuerdo (comunicado de prensa, 23/16, 2/II/2016).

acuerdo con las correspondientes disposiciones de los Tratados y los respectivos requisitos constitucionales de los Estados miembros” (en especial, gobernanza económica, la desvinculación del Reino Unido del compromiso con una Unión “cada vez más estrecha”, el control de la subsidiariedad o la libre circulación en futuras ampliaciones). Así adquirirá la condición de obligatorio y formal de forma diferida.

La Decisión enfatiza de forma preocupante que es “totalmente” compatible con los Tratados y que no altera los poderes de las Instituciones ni los procedimientos legislativos. La última palabra la tiene el Tribunal de Justicia de la UE.

(3) ¿Qué pretendía negociar el Reino Unido? y ¿de qué se queja?

Podría resumirse en un concepto: flexibilidad para los compromisos y obligaciones adquiridos por el Reino Unido. Recuperar soberanía, libertad económica y de comercio. No tener compromisos. Sus exigencias se concretaron, después de muchas imprecisiones y exageraciones, en la citada carta formal al Consejo Europeo en la que abandonó algunas exigencias.

(3.1) Gobernanza económica de la Eurozona y salvaguardias para no participantes

El *Premier* Cameron partía de una constatación objetiva de la que se hace eco el Consejo Europeo; en 2015-2016 los Estados miembros cuya moneda es el euro son 19 y otros nueve están fuera de la tercera fase, si bien reconoce que entre estos hay diferentes estatus y el propio del Reino Unido es un *opt out*. No tiene obligación de pasar a la tercera fase. El Reino Unido no se opone a que los Estados del euro quieran asegurar la estabilidad de su moneda pero entiende que muchas reformas en materia fiscal, bancaria, seguros, etc., no deben afectar al mercado interior ni a los intereses de los Estados que no están en el euro. En estos años de crisis los miembros de la Eurozona han abordado reformas de gran profundidad política y económica (convergencia económica, fiscal y social, estabilidad financiera e inversión, y refuerzo de la gobernanza y del marco institucional de la Eurozona) eludiendo de forma sinuosa, a través de mayorías cualificadas de derecho derivado, reformas de los Tratados que requieren unanimidad.

Los Conservadores abogan por que las normas de la Unión Bancaria sean voluntarias para la zona ajena al euro y a no arrastren al Reino Unido ni a otros Estados ajenos al euro. El acceso al mercado único de estos no debería depender de esas normas más estrictas que no les deberían obligar. Igualmente, las competencias del Banco Central Europeo en materia de estabilidad y control no pueden acabar afectando a los Estados y bancos de fuera de la Eurozona. En ese marco se adoptan decisiones que afectan a los ajenos a la Eurozona, por lo que el Reino Unido reclamaba que lo que afecte a todos debe ser decidido por todos. Los Estados del euro preparan entre ellos las reuniones y se coordinan dominando en el Consejo. Por el contrario, los nueve “fuera del euro” apenas se coordinan, entre otros motivos por las diferencias de estatuto. Dinamarca y el Reino Unido no tienen obligación legal de sumarse al euro, pero la adhesión al euro es una obligación legal para los restantes Estados, en especial, los Estados que ingresaron en la UE desde 2004, quienes están obligados a avanzar hacia el

cumplimiento de las condiciones necesarias para adoptarlo, tal como les recuerda el Consejo Europeo en su acuerdo final.

Las pretensiones del Reino Unido en esta materia no son exageradas o sin fundamento alguno. Ciertamente, todos los Estados miembros están vinculados por la primera y segunda fase de la Unión Económica y Monetaria, sin excepción alguna. Lo que no les afecta son las obligaciones de la tercera fase relativas a la moneda única y su protección. Es razonable pensar que la construcción de la convergencia económico-fiscal debe disponer de “cortafuegos”, cuando sea posible y evitar legislar sobre los Estados que tienen una excepción legal al euro. El equilibrio basado en el respeto mutuo hace posible el entendimiento y beneficios al lograr que no haya interferencias o frenos ni expansión no querida. El riesgo de diversificar la normativa aplicable no debe afectar en todo caso al marco institucional único para todos los Estados, estén en el euro o no.

Lo que pretende de forma comprensible e interesa a la propia UE es que haya una garantía de respeto mutuo entre los miembros, participen o no de la moneda única. Además, ello facilitaría a los Estados del euro poder decidir una mayor profundización de la Unión Económica y Monetaria, sin pensar en las cortapisas o consecuencias para los de fuera de la Eurozona y salvaguardando los derechos y competencias de los no participantes.

Los Estados miembros ofrecen garantías a los Estados de fuera del euro, como el Reino Unido, que no habrá discriminación entre las personas físicas o jurídicas basadas en la moneda oficial del Estado miembro y, siguiendo jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la UE, cualquier diferencia del tratamiento debe basarse en razones objetivas. La situación de los Estados cuya moneda no es el euro tienen derecho, con alguna similitud a los no participantes en una cooperación reforzada –si bien ésta sólo es posible en ámbitos comunes–, a que los actos de aquellos respeten las competencias, los derechos y obligaciones de los Estados miembros cuya moneda no es el euro. A cambio del principio de no interferencia en el estatuto de los no participantes, la UE y sus Estados del euro se vería compensada con el compromiso de que aquéllos no crearán obstáculos a la unión económica y monetaria y la facilitarían.

El Consejo Europeo garantiza que las competencias del Banco Central Europeo, o la Junta Única de Resolución (la que liquida bancos en crisis) no se aplicarán a los Estados cuya moneda no es el euro, salvo acuerdos de cooperación sobre supervisión prudencial, así como se establecen otras garantías de no interferencia y respeto. En todo caso, no se descarta el código normativo único cuando sea necesario para preservar condiciones de competencia equitativas dentro del mercado interior y la estabilidad financiera.

Se ha acordado un procedimiento de “freno de emergencia” de toma de decisiones que requerirá adoptar en el futuro una Decisión del Consejo; bastaría que “un solo” Estado no participante en la unión bancaria muestre su oposición motivada a que el Consejo

adopte un acto por mayoría cualificada, para que el Consejo debata la cuestión.³ El Estado justificará su oposición indicando la forma en que el proyecto de acto puede interferir en los Estados ajenos al euro. Este mecanismo de suspensión de la toma de decisiones en manos de un solo Estado para abrir un período de debate centrado en las consecuencias de una norma común recuerda mucho el mecanismo del “compromiso de Ioannina” de 1995 (a iniciativa española frente a las consecuencias de la ampliación a Austria, Finlandia y Suecia) y retomado por el Tratado de Funcionamiento en la reforma de Lisboa para la formación de la mayoría, pero se requerían varios Estados (tres) y un porcentaje de población. Se intentó por la Eurozona hasta las horas finales que fuese una acción colectiva pero el Reino Unido no cedió en su exigencia unilateral.

(3.2) Competitividad

Este nudo de propuestas de activación de la UE presenta una crítica positiva y se auguraban acuerdos aceptables para todas las partes. Nadie puede negarse a la lógica de una integración ampliada a otros sectores y, por tanto, la expansión del mercado interior en servicios, energía, industria digital, etc. O a la aceleración de acuerdos con EEUU, Japón y la India, siempre que reúnan elementos equilibrados de reciprocidad, beneficio mutuo y adecuadas salvaguardias.

El Reino Unido siempre tuvo especial sensibilidad frente a lo que ha denominado “las trabas burocráticas de Bruselas”. Estas repetidas críticas tienen sólo algo de verdad. Al margen del tópico, pedir contención en la regulación es beneficioso para el crecimiento, la competitividad y el empleo. Una cosa es contención y equilibrio y otra hacer emerger un liberalismo económico a ultranza, privando de todo control y normas sobre el mercado. Esta exigencia no requiere revisar los Tratados. Luego es factible. Exige un cambio de actitud y, a lo sumo, modificar en el futuro normas de Derecho derivado que puedan suponer rémora o carga burocrática para las empresas sin la compensación de beneficios o garantías necesarias para todos, empresarios, poderes públicos y consumidores.

La respuesta del Consejo Europeo a la preocupación británica de fondo es “insuflar un nuevo aliento al mercado interior y adaptarlo para que mantenga el ritmo en un entorno en constante evolución. Europa debe impulsar su competitividad internacional en general, en los servicios y productos y en sectores clave como el de la energía y el mercado único digital”.

Y frente al hartazgo por el puntillismo normativo, el Consejo Europeo asume “un compromiso decidido de simplificación normativa y reducción de la carga administrativa, inclusive, cuando proceda, por medio de la retirada o derogación de actos legislativos, y una mejor utilización de las evaluaciones de impacto y de las evaluaciones ex-post a lo largo de todo el ciclo legislativo, tanto a escala de la UE como nacional”.⁴

³ Anexo II, EUCO 1/16: Proyecto de Decisión del Consejo sobre las disposiciones específicas relacionadas con la gestión eficaz de la unión bancaria y de las consecuencias de la mayor integración de la zona del euro. Se modificará la Decisión 2009/857/CE, de 13/XII/2007.

⁴ Anexo III, EUCO 1/16: Declaración del Consejo Europeo sobre la competitividad.

En definitiva, la Comisión Europea deberá simplificar la legislación, evitar el exceso normativo y reducir la carga administrativa para las empresas y ya se ha comprometido a ello.⁵ Será positivo para todos, sí. ¿Pero hasta dónde debe llegar la inhibición legislativa, la no exhaustividad y la acción derogatoria? El Consejo Europeo ha puesto unos límites: en una elevada protección de consumidores, trabajadores, salud y medio ambiente. Es una pretensión que no va a dejar indiferente al Parlamento Europeo. Hay que contar con la mayoría parlamentaria de los dos grandes partidos, como siempre.

(3.3) La denominada cuestión de la soberanía (“una unión cada vez más estrecha”) y más

Era y es la cuestión más delicada en términos políticos y jurídicos. Es bien sabido que la frase (“unión cada vez más estrecha”) apareció originalmente en el preámbulo del Tratado de Roma, 1957 (cuando el Reino Unido no era ni quiso ser miembro). En el Tratado CECA de 1951 no se utiliza tal cual pero si la idea de “más amplia y profunda”. Desde la entrada en vigor de la reforma de Maastricht en 1993, este talismán o divisa de la UE se recoge en el art. 1 del Tratado de la UE (entonces art. A). La clave es que está en el articulado, es una obligación legal. Aunque son lentos de reflejos, son buenos juristas.

Esta frase entronca con el principio de progresividad que preside el modelo de integración desde la Declaración de Robert Schuman. La construcción europea es una idea dinámica que atañe a muchas generaciones. Europa no se haría de una vez, sino mediante realizaciones concretas y paso a paso... La UE es evolutiva, progresiva y se construye por sucesivas generaciones de europeos que van aportando nuevos elementos a la unidad europea.

Cameron quiere romper el modelo de progresividad. Cerrar y bloquear el proceso, al menos para el Reino Unido. Reconoce en su carta citada que si bien “una unión cada vez más estrecha” puede seguir siendo un objetivo para otros países de la UE, el Reino Unido ya no quiere estar atado a la ambición de “más Europa”. Quiere romper esa inercia de más y más poderes que se transfieren desde los Estados miembros a las instituciones de la UE o, más exactamente, que su país no asuma la obligación “constitucional” de trabajar en el seno de la UE por la progresividad “como obligación legal, formal y camino irreversible”... David Cameron exige que en la próxima reforma de los tratados se suprima tal principio.

Eliminar la frase de los Tratados hubiera exigido su revisión del Derecho originario por lo que es inaceptable desde un punto de vista formal y metodológico en corto y medio plazo (no antes de 2019). Pero es que además no es una cuestión formal. Eliminar sin más el gran lema histórico de “una unión cada vez más estrecha” es poner una bomba en la misma línea de flotación de la Unión. Es verdad que podría volver al Preámbulo en una futura reforma, pero sería una concesión excesiva.

⁵ Anexo IV, EUCO 1/16: Declaración de la Comisión Europea, relativa a un mecanismo de aplicación de la subsidiariedad y un mecanismo de aplicación de la reducción de las cargas.

No se han juntado palabras. Responde a una concepción filosófica y jurídica sobre la idea de proceso, de construcción intergeneracional, de evolución, de adaptación a los tiempos y necesidades. Pero no supone ningún automatismo. Es un temor político que parece infundado. Cualquier ampliación de competencias exige una reforma de los tratados y, por tanto, el gobierno y Parlamento británicos pueden frenar –y lo han hecho– cualquier cambio que les inquiete (al igual que cualquier otro parlamento de un Estado miembro, dado que toda reforma de los Tratados exige unanimidad). Esa cláusula no es una mancha de aceite que expanda por sí la integración ni exija la integración de soberanías hasta su extinción y sin control parlamentario nacional.

Por ello, el Consejo Europeo aclara que esa frase en el art. 1 TUE no es una base jurídica para ampliar la aplicación de los Tratados o del Derecho derivado de la UE ni para una interpretación extensiva de las competencias de la Unión o de los poderes de sus instituciones ni que las competencias atribuidas a la Unión no puedan reducirse y devolverse así a los Estados miembros. Ese precepto no ha sido ni será obstáculo para diferentes estatutos o vías de integración y no obligan a todos los Estados miembros a buscar una meta común (en el Proyecto figuraba “destino”, a última hora se diluyó la carga política del sustantivo).

El Consejo Europeo interpreta bien el precepto, pero parece que se equivoca y se adentra en una línea roja cuando afirma, nada más iniciar la Sección D de la Decisión, que “Se reconoce que el Reino Unido, habida cuenta de su situación específica conforme a los Tratados, no se ha comprometido a una mayor integración política en el seno de la Unión Europea”. El art. 1 es aplicable a todos aunque sea más filosófico que jurídico y no puede exonerar ahora del compromiso, si bien ninguno está obligado a una “ulterior” integración política en el seno de la Unión Europea (lo que sí es legal), pues cualquier cambio en los Tratados requiere unanimidad.

Los europeos hemos demostrado salvar abrumadores obstáculos. El acuerdo interpretativo del Consejo Europeo debería ser suficiente. Y no debemos enredarnos en palabras. Una alternativa puede estar en EEUU. El Reino Unido profesa cierta devoción por lo norteamericano. Fijémonos en la Constitución de EEUU: “Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta,...”. “Una unión más perfecta”, luego hay alternativa futura a la interpretación del Consejo Europeo y a la “maldita” frase europea. ¿Podrá ser del gusto británico?

El *Premier* británico también suscitaba desconfianza hacia la aplicación del principio de subsidiariedad. Se puede decir que su lema es “Europa donde sea necesaria, norma nacional cuando sea posible”. No es descartable ni descabellada la idea. Se puede suscribir en apariencia. Pero lo que quiere es: primero, repatriar competencias “de Bruselas”, lo que no se impide por el Tratado y se prevé expresamente desde la reforma de Lisboa (art. 48.2 TUE); segundo y probablemente inaceptable, pretende vetar y someter a la Comisión Europea desde el Consejo a discreción, instrumentalizando a los parlamentos nacionales. Hay que reconocer que el Reino Unido no es el único, ni está solo.

En efecto, las líneas rojas afloran en las exigencias aceptadas para modificar sibilinamente el mecanismo de control del principio de subsidiariedad. Cameron

proponía facilitar la “tarjeta roja” de los parlamentos nacionales para paralizar conjuntamente una propuesta normativa de la Comisión y al paralizar la acción europea devolver competencias a los gobiernos y parlamentos nacionales. Pero la oferta del Consejo Europeo cambiando los “detalles” (el umbral o número de informes negativos de los parlamentos nacionales) requiere una modificación de los Tratados, pues está regulado con detalle el mecanismo de control del principio de subsidiariedad (en un Protocolo). De nuevo, al pragmatismo británico le podría bastar el compromiso político, pero el efecto es alterar el texto del Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El acuerdo político roza la legalidad o contiene un error. El art. 7 del Protocolo sobre el principio de subsidiariedad establece que los parlamentos nacionales tienen ocho semanas para emitir un informe motivado si estiman que la propuesta legislativa vulnera el principio de subsidiariedad. La Decisión del Consejo Europeo lo extiende sin más a 12 semanas. Es verdad que el ilícito sería grave si redujera el plazo... Seguramente es razonable aceptar la extensión del plazo pero es una modificación “salvaje” del Protocolo al margen del procedimiento de reforma y que no afecta a la conducta del Consejo Europeo sino fundamentalmente de la Comisión Europea o, en su caso, el grupo de Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones, si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en ellos.

Además, añade una nueva consecuencia que no está en el Protocolo aplicable. Si el número de informes o dictámenes motivados de los parlamentos nacionales que estiman que un proyecto de acto legislativo de la Unión no cumple el principio de subsidiariedad representan más del 55% de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales (uno por cada cámara parlamentaria), la Presidencia del Consejo (de Ministros) lo debatirá. La apertura del debate en el Consejo, centrada en los informes motivados o negativos de una sobrada mayoría de cámaras parlamentarias, no modifica normas de los Tratados; y es cierto que la Decisión del Consejo Europeo obliga políticamente sólo al Consejo (de Ministros). Forma parte de la discrecionalidad de los debates del Consejo sobre la propuesta de acto legislativo. Hasta ahí legal.

Muy distinto es el compromiso que adquieren los miembros del Consejo de tener que aceptar la suspensión del examen del proyecto de acto legislativo de que se trate, salvo que el proyecto se modifique para tener en cuenta los dictámenes motivados. Es un chantaje al margen de los Tratados. Hubiera sido legal que se comprometieran los gobiernos a plantear enmiendas en el Consejo para conformarse a la mayoría de informes parlamentarios nacionales pero no lo hacen porque les obligaría a votarlas por unanimidad y con el riesgo de rechazo del Parlamento Europeo. Por el contrario, se comprometen a “paralizar” el acto hasta conseguir “doblegar” a la Comisión Europea para que cambien su propuesta tal como quieren los parlamentos nacionales. Es decir, contraen una obligación de no seguir debatiendo un proyecto hasta que la Comisión (en su caso, el grupo de Estados u otra institución autora del proyecto legislativo) no modifique su propuesta en el sentido de los informes motivados del 55% de las cámaras parlamentarias... Le endosan el problema a la Comisión. Si afectara a proyectos presentados por la Comisión (la inmensa mayoría de las propuestas legislativas) puede lesionar el derecho discrecional de propuesta legislativa de la Comisión, la cual puede

ver en los informes parlamentarios posiciones no compatibles con el interés común europeo. Es verdad que la Comisión se puede resistir si no le convence la posición de los parlamentos nacionales y quiere proteger su derecho discrecional como dueña de la propuesta decidiendo retirar su propuesta y aceptar la inacción legislativa. Le puede abocar a la retirada del proyecto por la Comisión antes que seguir dictados de intereses nacionales ocultos bajo los informes parlamentarios nacionales.

Es verdad que si quiere, la Comisión no se somete ni se viola su derecho de propuesta si decide la retirada del proyecto legislativo y preserva la compatibilidad de su estatuto con los tratados, pero la inacción legislativa común permite recuperar el ejercicio de la competencia a gobiernos y parlamentos nacionales. Esto parece una jugada maestra del Reino Unido.

Creo esta parte de la Decisión del Consejo Europeo introduce distorsiones jurídicas que pueden afectar al principio constitucional de equilibrio institucional, tantas veces protegido por el Tribunal de Justicia de la UE.⁶ Es una presión excesiva de los gobiernos, de una sola de las cámaras legislativas (el Consejo, y no el Parlamento) sobre la institución autora del proyecto legislativo e inaceptable legalmente si es sobre la Comisión.

Y, además, es redundante en el fondo, pues el Protocolo vigente ya prevé un mecanismo equilibrado en manos de cualquiera de las dos cámaras legislativas de la UE (Parlamento Europeo y Consejo) con el mismo derecho de poder rechazar o vetar en primera lectura un proyecto legislativo que reúna una mayoría de informes parlamentarios nacionales en su contra y que no fueron tenidos en cuenta por la Comisión (art. 7.3 del Protocolo); y basta la mayoría de cámaras nacionales y no un 55%... Pero la enmienda a la totalidad es responsabilidad del poder legislativo de la UE; Consejo y Parlamento Europeo tienen la misma opción por separado. A diferencia del nuevo procedimiento de presión, que sólo queda en manos del Consejo.

Finalmente, cabe destacar que se reiteran obviedades jurídicas en la Decisión del Consejo, seguramente por razones pedagógicas para medios de comunicación y gran público, pues se supone que los juristas del gobierno británico saben “algo” de Derecho internacional (yo creo que mucho y muy bien)... Por ejemplo, se dice algo elemental, de manual, que el valor de los protocolos es el mismo que el de los Tratados, o que la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro (hasta dos veces lo dice ya el art. 4.2 del TUE).

Lo que es de nota (y revela la finura jurídica de los asesores británicos) es que hayan conseguido que el acuerdo del Consejo Europeo declare que esa responsabilidad sobre la seguridad nacional “no constituye una excepción al Derecho de la Unión y por consiguiente no deberá interpretarse en sentido restrictivo. En el ejercicio de sus poderes, las instituciones de la Unión respetarán plenamente la responsabilidad de la

⁶ Son clásicas las sentencias del Tribunal de Justicia de 23/IV/1986, “*Los Verdes*”, 294/83; 27/IX/1988, *Parlamento Europeo c. Consejo -Comitología-*, C-302/87; y de 22/VI/1990, *Parlamento c. Consejo, “Chernobyl”*, C-70/88.

seguridad nacional de los Estados miembros”. Es conocida la jurisprudencia del Tribunal de Justicia desde 1989: los actos de los Estados se someten al control de derechos fundamentales tanto cuando aplican la normativa de la UE “como cuando se acogen a una excepción” prevista en los Tratados o en el derecho derivado.⁷ Aviso al Tribunal de Justicia para que no entre a juzgar esas decisiones nacionales sobre seguridad nacional; otra cosa es si tiene ocasión de pronunciarse. Y lo que sirve para el Reino Unido, sirve para España... un aviso a todos los navegantes que pongan en peligro la seguridad de un Estado miembro, pues el Derecho de la UE nunca será un obstáculo para la defensa de la integridad y seguridad del Estado frente al agresor interno o externo ni los actos de defensa de la seguridad recaen bajo la competencia del Tribunal de Justicia.

(3.4) La libre circulación de ciudadanos de la UE y “el turismo de bienestar”

En su carta el *Premier* británico afirmaba tener controlada la inmigración exterior; pero donde reclamaba medidas es ante la afluencia de inmigración procedente de la UE. Reconocía que han llegado al Reino Unido muchos ciudadanos de otros Estados miembros muy bien preparados. Aunque proclamaba que el Reino Unido quiere una economía abierta, recuerda que esa afluencia de residentes de la UE tiene impacto en los servicios médicos y hospitalarios, escuelas, servicios públicos y en los beneficios y prestaciones sociales. Se queja de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE que, en su opinión, ha acogido una interpretación extensiva de los derechos (quizá hace años...). Cameron quiere poner fin al denominado, despectivamente, “turismo del bienestar” y proponía restricciones a los beneficios y prestaciones gubernamentales como una forma de reducir los factores de atracción para el Reino Unido: los ciudadanos de la UE que quieran residir en el Reino Unido estarían obligados a trabajar y pagar impuestos durante un período de cuatro años antes de acceder a las ayudas estatales como vivienda y compensación sobre salarios bajos; proponía la retirada de subvenciones a los hijos de los trabajadores de la UE que residen fuera del Reino Unido y pretendía deportar a los que no encuentren empleo en seis meses (aunque esta exigencia de los últimos años no aparece en la carta de Cameron y no se trata en el proyecto de Decisión del Consejo Europeo).

De cara al futuro, afirma que exigirá –y podrá hacerlo legalmente con ocasión de la negociación de futuros tratados de adhesión– que haya restricciones más estrictas sobre la libre circulación de ciudadanos de los futuros Estados miembros de la UE; la libre circulación no se aplicaría a futuros nuevos miembros hasta que sus economías hayan convergido mucho más estrechamente con los Estados miembros actuales.⁸ El Consejo Europeo acepta esta posibilidad futura condicionada al ingreso de nuevos socios.

⁷ Sentencias de 13/VII/1989, *Wachauf*, 5/88; 18/VII/1991, *ERT* C-260/89; 18/XII/1997, *Annibaldi* C-309/9613; y 13/IV/2000, *Karlsson* C-292/97.

⁸ Por ello, la Decisión del Consejo Europeo reconoce que “contemplarán medidas transitorias adecuadas relativas a la libre circulación de las personas en las correspondientes Actas de Adhesión acordadas por todos los Estados miembros” y se toma nota de la posición del Reino Unido. Nada que objetar si están de acuerdo todos, los 28 y los futuros candidatos.

Es cierto que el hecho de que un Estado miembro atraiga a un gran número de ciudadanos a su territorio puede plantear distorsiones y cargas excesivas; no es solución pensar que esa desproporción, como consecuencia de un generoso sistema nacional de bienestar social, fuera compensada con un fondo europeo a cargo del presupuesto de la UE pues la prestación seguiría ejerciendo su atracción y sería un trato desigual al financiarla la UE para los inmigrantes que van a determinado Estado.

Quizá el impacto sensible para la opinión pública de todas las exigencias británicas son las relativas a la libre circulación de personas. El Reino Unido podrá hacer controles pero no podrá impedir la libre circulación de ciudadanos de la UE. En tiempo presente las normas vigentes exigen la aplicación plena del fundamental derecho de libre circulación de la ciudadanía, pero esta exige cumplir condiciones.

¿Por qué se plantea este problema? Es fundamentalmente británico, pero no es exclusivo y se observan situaciones similares aunque puntuales en otros Estados como Austria, Bélgica y Alemania cuando se reconocen prestaciones o subsidios sociales no contributivos, por ejemplo, de vivienda, subsidio familiar por los hijos, de transporte, de espera del primer trabajo, espera en búsqueda de empleo, etc. Las prestaciones sociales no contributivas y en general la seguridad social es competencia de cada Estado miembro, no de la UE. El origen del atractivo está en la propia normativa británica de subsidios y, claro, en el principio de igualdad de los ciudadanos de la UE, si bien éste no es irrestricto. El Reino Unido no está solo; el propio vicepresidente de la Comisión, Timmermans, respalda al Reino Unido frente al “turismo de bienestar”. Claro que las pretensiones británicas irritaban a los Estados de la ampliación al Este y a otros del Sur.

El derecho de libre circulación y residencia de ciudadanos de la UE está protegido por los Tratados. Desde la entrada en vigor del Tratado de la UE (Maastricht, 1993) es un derecho fundamental y comprende el derecho a ir y volver de un Estado miembro a otro, o permanecer residiendo en cualquier Estado miembro con estas condiciones: si se obtiene un trabajo en un tiempo razonable o si se poseen los medios económicos y seguro completo de enfermedad. Es un *a priori* de la integración, una *conditio sine qua non*. Igualmente, es intocable el principio de igualdad y no discriminación por razón de la nacionalidad. Requeriría una reforma impensable de los Tratados.

Por tanto, había que hacer un esfuerzo de interpretación de los Tratados, y ver las posibilidades que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y el Derecho derivado vigente para permitir legalmente restricciones “proporcionadas” en el acceso a prestaciones sociales.

El art. 18.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad “en el ámbito de aplicación de los Tratados” y el art. 20.2, puntualiza que los derechos que confiere a los ciudadanos de la Unión se ejercerán “en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de éstos”. El art. 21.1 supedita el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y a residir libremente en el territorio de los Estados miembros a las “limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”.

El derecho de libre circulación por períodos inferiores de tres meses es “irrestringido” para la ciudadanía de la UE pero “sin beneficios sociales”.⁹

Ahora bien, residir por más de tres meses no es un derecho irrestringido. La Directiva 2004/38 es la “ley” europea que establece las condiciones de ejercicio previstas en el art. 21 TFUE y exige o un trabajo o recursos suficientes y un seguro médico para que ningún ciudadano sea una carga para el Estado de acogida (con unas adaptaciones a los inactivos como estudiantes). Es claro en la Directiva que el derecho a residir por períodos superiores a tres meses en un Estado miembro sólo se goza si se reúnen esos dos requisitos.

Veamos si la jurisprudencia del Tribunal de Justicia puede venir al rescate del Reino Unido. Y a fe que lo consigue y de ello se hace eco expresamente la Decisión del Consejo Europeo.

El Tribunal de Justicia ha declarado que un ciudadano de la Unión sólo puede reclamar la igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado miembro de acogida en materia de prestaciones sociales “si su estancia en el territorio de dicho Estado cumple los requisitos” de la Directiva 2004/38¹⁰ (medios económicos y seguro médico). El resto de estancias son ilegales aunque puedan ser toleradas, pero “no dan derecho a beneficios no contributivos” para los inactivos.

Por otro lado, el art. 24.2 de la Directiva 2004/38 dispone que “el Estado miembro de acogida *no estará obligado* a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, ni estará obligado, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, a conceder ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, incluidos los de formación profesional, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias” (cursiva añadida). La residencia permanente se adquiere a los cinco años de residencia. Ese precepto supone una excepción al principio de no discriminación, confirmado en abundante jurisprudencia del TJUE.

Limitar las prestaciones especiales no contributivas establecidos por autoridades públicas, sea a escala nacional, regional o local, a las que recurre un ciudadano de la UE desplazado a otro Estado y que no dispone de recursos suficientes para sus necesidades básicas y las de los miembros de su familia tiene su razón objetiva en la necesaria previsión presupuestaria pues “tales personas pueden convertirse en una carga para las finanzas públicas del Estado miembro de acogida, que pueda tener consecuencias para el nivel global de la ayuda que puede conceder dicho Estado”. Para el Tribunal, la exigencia del art. 7.1.b) de la Directiva 2004/38 de recursos suficientes y

⁹ La residencia por un período de hasta tres meses limita las condiciones o las formalidades del derecho de residencia a la exigencia de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos (art. 6 Directiva 2004/38).

¹⁰ TJUE, sentencia de 11/XI/2014, *Elisabeta Dano, Florin Dano*, C-333/13, fund. 69. En este caso relativo a una madre e hija menor rumanas; la madre no trabajaba ni tenía recursos viviendo junto a familiares en Alemania. También en sentencia de 21/II/2013, *LN y Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte*, C-46/12.

seguro médico que cubra todos los riesgos “pretende impedir que los ciudadanos de la Unión que no ejerzan una actividad económica utilicen el sistema asistencial del Estado miembro de acogida para garantizar su subsistencia”.¹¹

Y ha estimado “legítimo que un Estado miembro de acogida desee asegurarse de la existencia de un vínculo real entre el solicitante de una prestación y ese Estado miembro competente” pues la propia Directiva 2004/38 exige “evitar que los beneficiarios del derecho de residencia, incluidos los estudiantes, se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante un primer período de estancia” (de tres meses a cinco años). Por ello estima legal un régimen nacional que exige “la existencia de un vínculo real con el Estado miembro de acogida podría responder, en principio, a un objetivo legítimo que puede justificar restricciones de los derechos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.”¹² Esta idea de condicionar los beneficios sociales a la existencia de “vínculos reales” es acogida por el Consejo Europeo y éste recuerda, sin cita concreta de sentencias, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

En consecuencia, el marco legal para las restricciones que plantea el Reino Unido está en la propia Directiva 2004/38 y en la interpretación equilibrada del TJUE: se pueden restringir las prestaciones sociales que concede un Estado miembro a sus nacionales (para desempleados, estudiantes etc.) cuando el ciudadano de la UE que las reclama está en la situación temporal de búsqueda de empleo durante los primeros cinco años de estancia (primer empleo o desempleado).

No es nuevo. Preocupaciones y soluciones restrictivas a un cierto abuso en la solicitud de ayudas sociales también han sido admitidas en litigios sucedidos en Alemania y ya se estaban aplicando en relación con ciudadanos de la UE que se desplazan a ese país a buscar empleo al tiempo al tiempo que solicitan ayudas como desempleados de larga duración.¹³

Parece razonable que la UE sea suficientemente flexible para dar cabida a los diferentes sistemas de bienestar nacional al mismo tiempo que garantiza las cuatro libertades. No hay que reformar el derecho originario. Lo que importa es que las restricciones se basen en criterios objetivos y no sean desproporcionados respecto los objetivos que persiguen. Podrán restringirse los beneficios sociales a los solicitantes de empleo (de primer empleo o desempleados desplazados a buscar empleo) con el derecho ahora en vigor. No con carácter general para los ciudadanos de la UE que obtenga un trabajo y entran en el ciclo productivo.

Un problema distinto es si un solicitante de empleo de la UE no ha encontrado trabajo dentro de los seis meses; el Reino Unido pretendía su deportación. Ciertamente el Derecho de la UE sólo otorga un derecho de residencia por más de tres meses a los

¹¹ TJUE, *Dano*, ap. 63 y 76.

¹² TJUE, sentencia de 4/X/2012, *Comisión/Austria*, C-75/1.

¹³ TJUE, sentencia de 15/IX/2015, *Jobcenter Berlin Neukölln/Nazifa, Sonita, Valentina y Valentino Alimanovic*, C-67/14. También la sentencia de 16/IX/2105, *Comisión c. Eslovaquia*, C-361/13. Está pendiente el caso *García Nieto y Peñas Cuevas*, C-299-14.

que están empleados o trabajadores por cuenta propia o bien tienen autosuficiencia económica y un seguro médico. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que fuera de estos criterios se les puede negar la residencia por los Estados miembros pero el TJUE afirma que mientras un ciudadano de la UE no solicite ayudas o beneficios y no sea carga para el Estado de acogida “no debería ser expulsado” (o no incurra en los motivos de expulsión de la Directiva 2004/38, amenaza al orden público, la seguridad o salud pública).

El Tribunal de Justicia ha afirmado que los Estados miembros están obligados a dar los demandantes de empleo de un plazo razonable para encontrar un trabajo, y que seis meses era razonable. Sin embargo, al mismo tiempo, ha declarado que ciudadanos de la UE no pueden ser expulsados, siempre y cuando “se puedan presentar pruebas de que siguen buscando empleo y que tienen posibilidades reales de ser contratado”, si bien le puede denegar toda prestación social (caso citado *Alimanovic*). Fijar un plazo unilateralmente para esperar el trabajo puede originar un ilícito y hacerlo mediante Derecho derivado no tiene fundamento y exigiría la reforma del Tratado. Por ello, el Consejo Europeo no entra en ese charco y no responde al Reino Unido.

Claro que los problemas para el Reino Unido no acaban en el ciudadano de la UE demandante de empleo; es bien sabido que el derecho de residencia se extiende a su familia (europea o de terceros Estados y a los abundantes fraudes con los matrimonios de conveniencia). Al menos el derecho en vigor le ayuda, y el Consejo Europeo recuerda que la Directiva 2004/38 permite a los Estados miembros deportar y excluir a los ciudadanos de otros países de la UE por razones de orden público, seguridad y salud pública (con mayor razón a los extranjeros de terceros Estados).¹⁴

La Decisión del Consejo Europeo no se sale del guión del respeto del Derecho originario y derivado (con dos posibles modificaciones) y de su interpretación por el Tribunal de Justicia en los últimos años en una materia muy delicada socialmente. Se reconoce, siguiendo al pie de la letra al Tribunal de la UE, que “pueden imponerse condiciones en relación con determinadas prestaciones para velar por la existencia de un vínculo real y efectivo entre la persona afectada y el mercado laboral del Estado miembro de acogida”. Aceptan que es legal “la posibilidad de denegar las prestaciones sociales a personas que ejercen su libertad de circulación con el único objetivo de poder disfrutar de la ayuda social de otro Estado miembro cuando no disponen de recursos suficientes para optar al derecho de residencia”. Y que los Estados están “capacitados para tomar medidas destinadas a prevenir el abuso de derecho o el fraude, como la presentación de documentos falsificados, y para tratar casos de matrimonios de conveniencia contraídos o mantenidos con nacionales de terceros países con el fin de hacer uso de la libre circulación como vía para regularizar una estancia ilícita en un Estado miembro, o casos de uso de la libre circulación como vía para sortear las normas nacionales de inmigración aplicadas a nacionales de terceros países.” El Reino Unido tiene vía “libre” legal.

¹⁴ La dificultad potencial para el Reino Unido en relación con la familia extranjera en el Reino Unido es que pueden apelar la deportación en virtud de los derechos a la vida familiar garantizado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Pero ese es otro problema y no asimilado aún por el Reino Unido y que la UE no le puede resolver.

Y el Consejo Europeo acepta una modificación del Reglamento 883/2004 (con el consentimiento pendiente del Parlamento Europeo) en lo que respecta a la exportación de prestaciones por hijos que residen en el Estado miembro distinto de aquel en el que reside el trabajador (da solución legal a las prestaciones por hijos del desplazado comunitario que permanecen en el país de origen). No perderán el derecho a la prestación y a exportarla pero con una adaptación. El Consejo Europeo ha limitado la pretensión británica a las nuevas solicitudes de prestaciones por hijo que permanecen en el Estado de origen, de modo que la cantidad a percibir se adaptará al nivel de vida de residencia del niño y para las actuales no se aplicará hasta 2020 (concesión británica de última hora). Se garantiza que estas limitaciones no se extenderán a pensiones de jubilación.

Para actividades profesionales se prevé un mecanismo de alerta con restricciones en las prestaciones sociales no contributivas durante los primeros cuatro años de estancia y de forma gradual ante flujos de entrada de una magnitud excepcional bajo control europeo. Para ello se acepta modificar el Reglamento (CE) nº 492/2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (si el Parlamento Europeo consiente). Cualquier Estado miembro podrá notificar a la Comisión que se encuentra en una situación así y a propuesta de la Comisión y autorización del Consejo se permitirá restringir el acceso a las prestaciones sociales vinculadas al ejercicio de una actividad profesional durante los primeros cuatro años de estancia y de forma gradual teniendo en cuenta el progreso de su vinculación real con el país de acogida. No es automático ni unilateral sino bajo control institucional. La Comisión reconoce que el problema ya se está dando en el Reino Unido (Anexo VI) por lo que podrá desencadenar el procedimiento cuando se apruebe la reforma del Reglamento, pero no se aplicará a los que ya están integrados sino a los lleguen por primera vez y la vigencia de la autorización no podrá ser superior a siete años (el Reino Unido pretendía el doble). También a última hora se incluyó una salvaguardia para que el Reino Unido (o cualquier otro Estado) que adopte bajo control estas medidas restrictivas de prestaciones no den lugar nunca a un trato más favorable a nacionales de terceros países que a ciudadanos de la UE en situación comparable.

Claro que ambos Reglamentos requieren de la aprobación por el Parlamento Europeo, por lo que los Estados sólo se pueden comprometer a hacer todo lo que esté en su mano en la fase de Consejo. La mayoría parlamentaria de populares y socialistas en el Parlamento Europeo, que representa la gobernabilidad en Europa, tienen la última palabra.

(4) El eco en los Estados miembros e instituciones

El Reino Unido ha contado con dos grandes aliados en su negociación: el presidente del Consejo Europeo, el polaco Donald Tusk, y el vicepresidente de la Comisión Europea, el neerlandés Frans Timmermans, y tras ellos sus gobiernos respectivos, que han facilitado una negociación discreta y exitosa de la Decisión en un tiempo récord; sin olvidar a otros Estados que comparten esas preocupaciones como Irlanda, Suecia y Dinamarca.

Claro, desde un segundo plano, la omnipresente Alemania ha insuflado a favor de un acuerdo que facilite a toda costa la permanencia del Reino Unido y no conlleve cambios en los tratados en el corto plazo. Francia aceptaba flexibilidad sin exceso de liberalismo económico y siempre que se eviten los cambios en los Tratados. Salvo lo relativo a la libre circulación, Polonia y Bulgaria apoyaban el resto de reivindicaciones británicas. España e Italia, en especial esta última, que ha sido más militante, apoyan el libre comercio pero no les gustaba rebajar sus expectativas de integración política; algunas propuestas interesan especialmente a España, como la relativa al mercado de la energía y digital.

La canciller alemana, Angela Merkel, de cuyo europeísmo y compromiso profundo no se puede dudar, ha facilitado el entendimiento por su decidida voluntad de mantener a los británicos en la UE. Esta actitud de sentirse queridos ha gustado en el Reino Unido y ha facilitado el diálogo y la redacción de los textos para el encaje del país. El hecho de que se propongan modificaciones de algunas normas de derecho derivado exigirá en los próximos meses atraer al Parlamento Europeo a la causa.

Cameron se puede presentar ante la opinión pública británica con un balance de éxito en la renegociación: ha domado a la fiera europea, el Reino Unido se ha hecho respetar y pedirá el “sí” en la campaña. Europa ha rescatado a Cameron del embrollo en el que se había metido y ha ganado una batalla frente a la descomposición que hubiera generado la retirada de una gran potencia.

(5) El referéndum

Va de suyo que sólo los ciudadanos británicos tienen derecho a participar en la votación y en modo alguno los ciudadanos europeos residentes. La única normativa aplicable es la nacional. Los referendos no son competencia de la UE ni un derecho de la ciudadanía europea. A su vez, la decisión que tome el pueblo británico será definitiva. Las circunstancias nada tienen que ver con otros referendos como los de Dinamarca e Irlanda, ligados a la ratificación o no de un tratado de reforma. Aquí ya no habrá posibilidad de otra renegociación y de convocar una nueva consulta. Dado que los británicos no sienten emoción alguna por la UE harán el gélido análisis de costes y beneficios y todo hace pensar que Cameron se lo va a tomar como un gran empeño personal.

Ni que decir tiene que la retirada de un Estado miembro de la UE es un derecho inherente a la membresía de cualquier organización internacional. Está en el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados (art. 56). Y la reforma de Lisboa regula en el art. 50 el procedimiento a seguir en caso de notificar la retirada; en todo caso, habría un plazo de dos años para negociar las condiciones de la retirada y si no hubiera acuerdo ello no sería obstáculo para materializar la retirada en ese plazo.

A todos nos importa mucho la permanencia del Reino Unido. Una victoria del “no” daría alas a los populistas de toda laya en los Estados miembros, incluidas las fuerzas antieuropeistas del sur de Europa.

Como los británicos son generalmente gente seria y profundamente demócrata, la pregunta del referéndum no será confusa ni ventajista sino sencilla e inequívoca, aunque la versión definitiva aún no ha sido decidida por la comisión electoral: “*Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?*” (“¿Debe el Reino Unido permanecer como miembro de la Unión Europea o abandonar la Unión Europea?”).

(6) Conclusiones: la falta de alternativas a la membresía europea

El “no” a la permanencia aboca al Reino Unido a escenarios inquietantes en su política interna y externa. Escocia es abiertamente europeísta y el fantasma del independentismo se agudizaría. Los acuerdos del “Viernes Santo” para Irlanda del Norte tienen como referencia de fondo la común pertenencia de Irlanda y el Reino Unido a la UE, proceso que se podría ver interrumpido si sale el Reino Unido de la UE. Se abrirían otros frentes anestesiados (Gibraltar) y Francia dejaría de asumir en Calais el sucio papel de frenar en el continente mismo la llegada de inmigración ilegal al Reino Unido.

El Reino Unido es el interlocutor de EEUU, pero si abandona la UE su valor estará a la baja. Con el Reino Unido dentro, EEUU puede influir en la UE; fuera de la Unión, a EEUU le vale menos. La Commonwealth le sirve al Reino Unido para ganar votaciones de nombramientos en la Asamblea General pero no para ser influyente en el mundo o garantizarse exclusivas comerciales. Se podría decir que si el Reino Unido es considerado como una potencia influyente en el mundo, si se le considera potencia, es por ser miembro de la UE y ejercer liderazgo en materia de política exterior.

Pensar en un estatuto como el de Noruega y los Estados del Espacio Económico Europeo (EEE) es decepcionante para una gran potencia que tendría que aceptar miles de normas sin poder participar en los procesos normativos y políticos. Una humillación a la soberanía británica aunque se libre de pagar a la burocracia europea. La *City* financiera estaría fuera del mercado de los servicios financieros y de seguros europeos.

La retirada sería muy perjudicial para ambos. Sin duda, la UE perdería al Estado con el mejor ejército y máxima determinación; nuestra posibilidad de cara a una futura defensa común quedaría descartada. Además es una economía saneada, un Estado con inmejorables relaciones exteriores y el de mayor influencia internacional de la UE. Nos debilitaría en el siglo de Asia.

Y sobre todo porque el Reino Unido es uno de los Estados miembros más cumplidores con el Derecho de la UE: el Reino Unido parece el menos europeísta pero es muy cumplidor. En 2014 el Reino Unido era el noveno mejor en el Informe Anual de la Comisión sobre el respeto al derecho de la UE, mientras que España ocupaba la posición vigésimo sexta de 28 Estados... En 2014 España tenía ocho sentencias condenatorias sin ejecutar y el Reino Unido ninguna. Entre 1986-2014, a España se le iniciaron 241 recursos por incumplimiento; 137 al Reino Unido en sus 42 años en la UE (1973-2014)... España se mira cada mañana al espejo y se pregunta –como la madrastra de *La Cenicienta*– si hay algún otro Estado más europeísta que nosotros. En fin, los españoles somos devotos europeístas pero pecadores; los británicos son agnósticos pero legales.

El balance del acuerdo en el seno del Consejo Europeo es aceptable en su conjunto. Es un acuerdo político respetuoso con las normas fundamentales del Derecho en vigor, salvo alguna línea roja cruzada en el mecanismo de control de la subsidiariedad y en desvincular ya al Reino Unido del art. 1 TUE. Es cierto que la Unión da muestras de debilidad en su proyecto político pero no nos engañemos, el proyecto político europeo quedó en entredicho con la macro ampliación al Este.

Lo que importa es que la Unión muestra determinación de seguir adelante siempre, negociarlo todo, encontrar espacios comunes y esfuerzo interpretativo del Derecho. Hay que reconocer que la Unión no aburre, enseña y entretiene... hasta la reforma o crisis siguiente. Es un festín, es un paraíso para los juristas. Y no se pueden quejar los politólogos...

Los inmigrantes y el Brexit: una mirada optimista

Carmen González Enríquez | Investigadora principal de Demografía y Migraciones Internacionales del Real Instituto Elcano y directora del Observatorio Imagen de España | @cgzalez_elcano

4 de marzo de 2016. Blog Elcano.

Desde hace casi una década **la inmigración es en el Reino Unido objeto central del debate político**. Desde que aparecieron los primeros signos de crisis económica, en 2007, y el primer ministro laborista Gordon Brown prometió crear “British jobs for British workers”, ése y los sucesivos gobiernos británicos han lanzado mensajes que intentan calmar la ansiedad que parte de la sociedad británica siente ante la continua llegada de más inmigrantes y la salida simultánea de británicos, en un proceso de sustitución de la población del país. Si en el 2007 los inmigrantes de primera generación eran cinco millones, en el 2014 llegaron a los ocho millones y su porcentaje sobre el total de la población en edad de trabajar alcanzó el 17%. La inmigración es sobre todo visible en Londres: el 40% de los habitantes del *inner-London* son extranjeros, el 60% en el barrio de Westminster.

Los periódicos sensacionalistas llevan años azuzando los sentimientos anti-inmigración que han dado luz a un partido relevante, xenófobo y nacionalista, el **UKIP**, y, más importante aún, condicionan el discurso y las políticas de los dos grandes partidos tradicionales, hasta el punto de que la **inmigración intraeuropea**, que supone ahora la mitad de la que recibe anualmente el Reino Unido, se ha convertido en uno de los principales argumentos contra la permanencia en la UE. Los argumentos que se utilizan contra ella atacan en todas las direcciones: los inmigrantes “quitan trabajo” a los autóctonos, abusan del sistema del bienestar y especialmente de las prestaciones no contributivas y suponen una carga excesiva para los servicios públicos, educativos y sanitarios. A estos argumentos se oponen otros que muestran el bajo consumo sanitario de la población inmigrante, joven en su mayoría, señalan que el 20% de los médicos del servicio nacional de salud son inmigrantes, indican que no hay sustitución sino complemento entre los trabajadores autóctonos y los extranjeros y que la contribución neta de la inmigración a la economía del Reino Unido es mayor que su coste para el sistema de bienestar. El debate, del que se puede ver aquí una **caricatura esquemática**, es continuo, repetido y difícilmente resoluble por la vía de las estadísticas, aunque éstas se utilizan con profusión. A los argumentos específicos contra la inmigración más reciente se une el sentimiento de amenaza a la identidad y el temor a la consolidación en suelo británico de grupos musulmanes radicales, un problema que se ha agravado a raíz de la existencia del **Estado Islámico** y la salida hacia él de jóvenes británicos de origen musulmán.

Una petición presentada al Parlamento británico en el otoño pasado, firmada por 217.000 personas, exigía un **cierre completo de las fronteras a los inmigrantes** con dos argumentos: los extranjeros “están llevándose nuestros beneficios sociales, costando millones al gobierno” y “muchos de ellos intentan convertir el Reino Unido en un país musulmán”. Unas semanas después se presentó otra petición, ésta firmada por 463.000 personas, que pedía igualmente un cierre de fronteras hasta que el Estado

Islámico fuera derrotado con el argumento de que entre los refugiados e inmigrantes irregulares podían estar entrando yihadistas en el Reino Unido. Este temor específico al **yihadismo** o el radicalismo islamista no tiene relación alguna con la pertenencia del Reino Unido a la UE y, sin embargo, tiñe todo el debate y arroja confusión sobre él. Reino Unido no pertenece al **espacio de Schengen** y su política de refugio –que se encuentra en el grupo de las más generosas– no ha sido dictada por la UE.

A pesar de todas estas sombras, hay razones para el optimismo respecto al papel que pueda jugar la inmigración en el debate sobre la permanencia o la salida de la UE (Brexit). Pese a la imagen que transmiten los tabloides y los partidos políticos, pese al “ruido” que provocan en torno a este tema, **las encuestas internacionales muestran que la población británica tiene una posición netamente favorable a la inmigración**, tanto a la intracomunitaria como a la externa.

Así, la *Encuesta Social Europea* (2014) muestra que el 68% de los británicos opina que “la presencia de inmigrantes de otros países de la UE es buena para nuestra economía” y el 70% cree que “el país necesita migrantes para trabajar en ciertos sectores de la economía”. Por su parte, el *Eurobarómetro de noviembre del 2015* señala que el 65% de los británicos está de acuerdo en que los inmigrantes suponen una contribución positiva para su país y el 77% opina que el Reino Unido debe ayudar a los refugiados. En todos estos casos están por encima de la media de la UE, que expresa en conjunto opiniones menos favorables, incluso excluyendo a los países de Europa del Este, mucho más negativos que el resto ante la inmigración y el refugio.

En definitiva si, como pronostican, la campaña para el **referéndum del 23 de junio** va a girar en buena parte en torno a la inmigración, hay motivos fundados para esperar una victoria de los europeístas. Por otra parte, las concesiones que el resto de la UE acaba de hacer al Reino Unido en el Consejo Europeo de febrero *en materia de inmigración intracomunitaria* influirán con seguridad en la reducción del rechazo a la permanencia en la UE. En conjunto, hay razones para el optimismo.

‘Brexit’ tiene una débil justificación económica

Federico Steinberg | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor del departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid | @Steinbergf

Alfredo Arahuetes | Profesor ordinario de la facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Icade (Universidad Pontificia de Comillas) e investigador senior asociado del Real Instituto Elcano

Economía Exterior. Núm. 76. Primavera 2016

El análisis de la interdependencia de la economía británica deja claro que los lazos comerciales e inversores más importantes de Reino Unido, además de con Estados Unidos se dan con el resto de las economías de la Unión Europea, especialmente con Alemania, Francia y Países Bajos.

La pertenencia de Reino Unido a la Unión Europea está en el aire. David Cameron, primer ministro británico, se ha comprometido a renegociar los términos de la membresía británica en la Unión, y consultará a la ciudadanía en un referéndum si quiere que el país continúe siendo un Estado miembro.

Tras varios meses de tira y afloja, Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, lanzó una propuesta a los líderes de los 28 países que conforman la UE, que fue bien recibida por Cameron al incluir sus cuatro bloques de peticiones (gobernanza económica, competitividad, soberanía y beneficios sociales). Ahora falta cerrar las negociaciones y consultar a la población británica¹⁵.

Más allá de las dificultades de la negociación y de las pasiones que rodean este debate en Reino Unido, no cabe duda de que, desde que el país se integrara en la entonces Comunidad Económica Europea en 1973, sus lazos económicos con sus socios comunitarios no han hecho más que aumentar. En este artículo objetivamos mediante un índice de interdependencia cuál es la relación económica –entendida en sentido amplio– entre Reino Unido y sus principales socios (tanto dentro como fuera de la UE), con el fin de evaluar la conveniencia económica de que el país se mantenga en la UE o la abandone.

Como mostraremos a continuación, parece claro que existe un débil fundamento económico para justificar la salida de Reino Unido de la Unión. Aunque hay variables que quedan fuera de nuestro análisis, y aunque Reino Unido pudiera sustituir su pertenencia al bloque por tratados de libre comercio e inversión, no cabe duda de que su salida implicaría importantes costes. El fin de la libre circulación de factores (bienes, servicios, capitales y trabajadores) supondría la aparición de nuevas trabas a los intercambios económicos, y la estabilidad del marco jurídico vigente que asegura el mercado interior se pondrían en cuestión, lo que seguramente reduciría los flujos económicos de Reino Unido con el resto de países comunitarios, muchos de los cuales son sus principales socios comerciales e inversores.

¹⁵ Artículo entregado el 11 de febrero de 2016. Los autores agradecen su ayuda en este trabajo a Robert Robinson, Aurora García Domonte y Carlos Martínez Ibarreta, profesores de Icade.

Tras presentar la metodología del índice, el artículo analiza la interdependencia de la economía británica, tanto en términos comerciales como de inversión directa. Nuestro ánimo es, por tanto, presentar datos objetivos, a los que añadimos algunas consideraciones sobre la no conveniencia del *Brexit* en la sección final.

El índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos

El índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos se elaboró por primera vez para la economía española en 2005, y se ha venido actualizando desde entonces.¹⁶ Este artículo lo desarrolla para la economía británica. El Índice se configura a partir de dos elementos. Un índice de interdependencia económica (construido con datos de comercio de bienes y servicios, flujos y *stocks* de inversiones directas y flujos bancarios transfronterizos) y un índice de riesgo económico y político para todas las demás economías del mundo. Ambos índices permiten configurar un mapa –o radar– de oportunidades y riesgos estratégicos, que refleja la importancia y el nivel de riesgo de los 35 países del mundo con los que la economía británica mantiene relaciones económicas más intensas. Así, como muestra la figura 1, cada uno de los países se clasifica en una de las siguientes categorías:

Figura 1. Radar genérico de los riesgos y oportunidades estratégicas



Fuente: Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española.

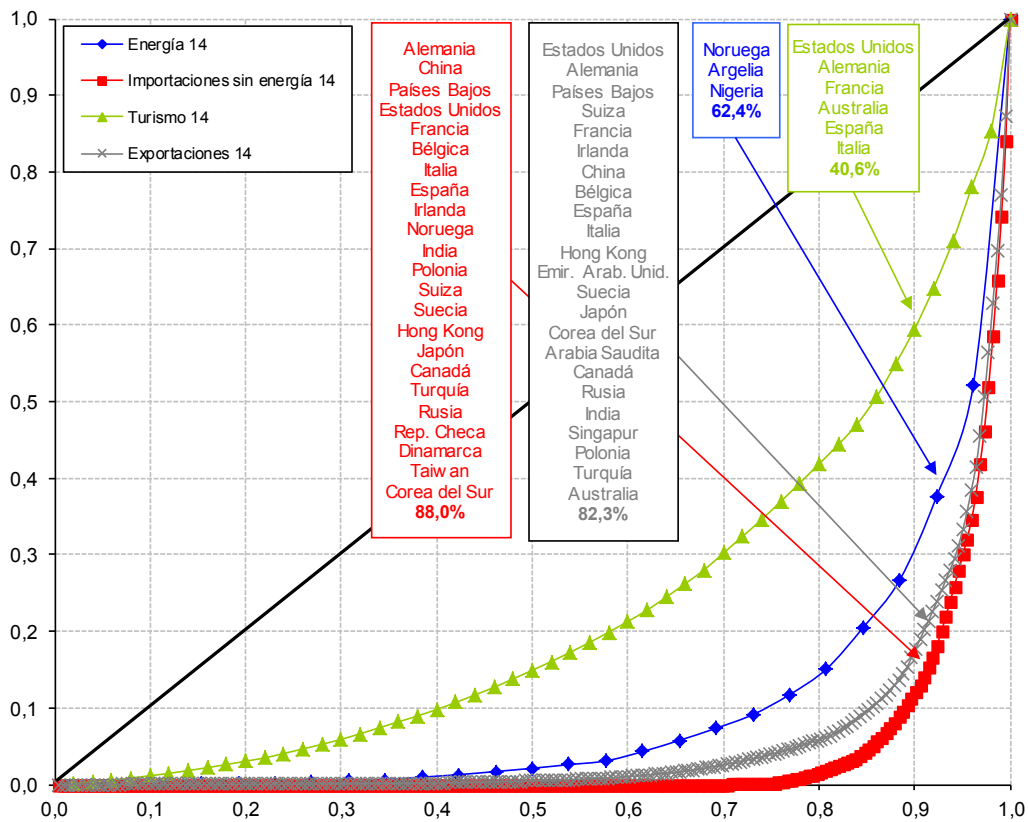
¹⁶ Véase Federico Steinberg, y Alfredo Arahetes, V Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española. Madrid, Real Instituto Elcano 2014.

- *Socios fundamentales*: países con los que existe un alto grado de interdependencia económica y que presentan bajos niveles de riesgo. Se trata de países con los que hay que mantener el intenso entramado de relaciones económicas existentes.
- *Oportunidades estratégicas*: países con menores niveles de interdependencia y bajos niveles de riesgo. Se trata de países con los que hay que intentar intensificar las relaciones económicas.
- *Retos estratégicos*: países con diversos grados de interdependencia y mayores niveles de riesgo. Son países con los que existen oportunidades para intensificar las relaciones económicas, pero a los que hay que estar muy atentos, ya que pueden evolucionar tanto hacia mayores como hacia menores niveles de riesgo.
- *Riesgos en potencia*: países con grados de interdependencia medios o bajos y con muy altos niveles de riesgo. Son países con los que sería mejor reducir las relaciones económicas existentes a menos que éstas generen una rentabilidad muy elevada que compense el riesgo.
- *Riesgos estratégicos*: países con altos niveles de interdependencia y también elevados niveles de riesgo. Son socios económicos poco deseables con los que urge reducir las relaciones económicas.

Deconstruyendo la interdependencia de la economía británica

Tanto las relaciones comerciales como las de inversión de la economía británica se concentran en un reducido número de países, y muy especialmente los principales países de la UE y EE UU. En 2014, 23 países fueron los destinatarios del 82,3 por cien de las exportaciones de bienes de Reino Unido, al tiempo que sus importaciones procedieron también en un 88 por cien de 23 países, las compras de *inputs* energéticos se llevaron a cabo en un 79 por cien en cinco países y el turismo procedió casi en un 50 por cien de ocho países (véase figura 2). Por tanto, tanto en las transacciones comerciales como el aprovisionamiento de *inputs* energéticos se ha verificado un alto grado de concentración.

Figura 2. El Reino Unido: concentración de las variables de comercio, 2014

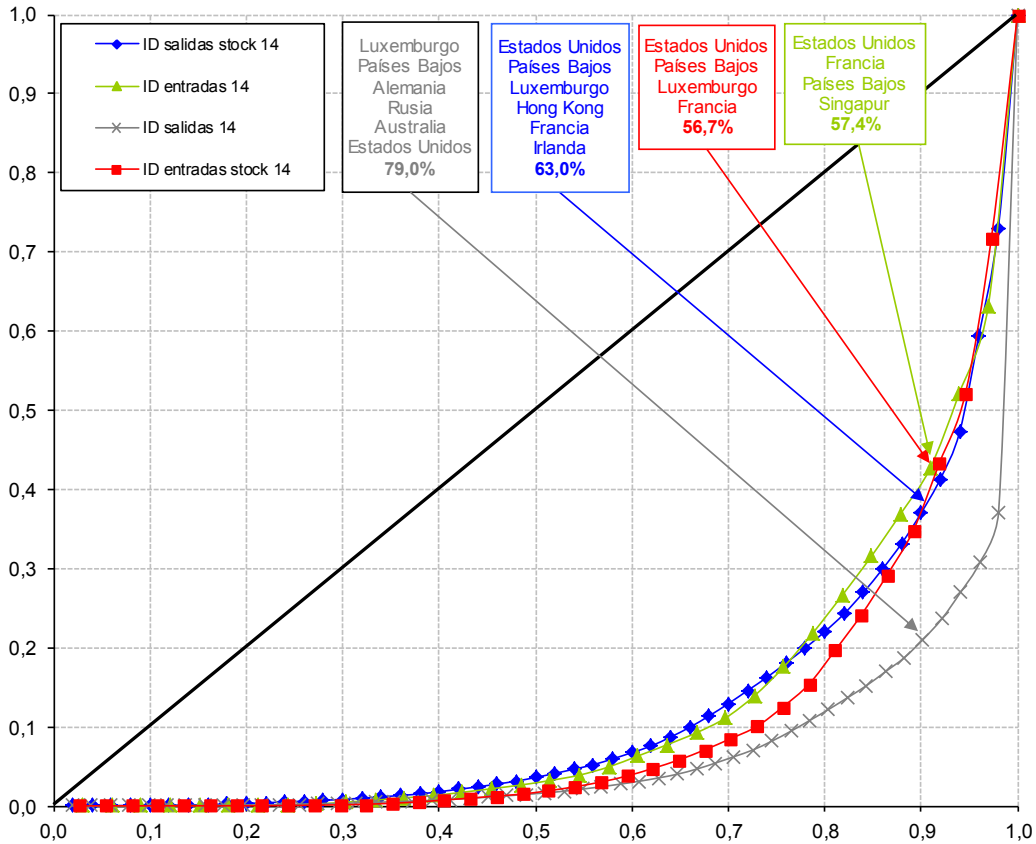


Fuente: elaboración propia.

Una situación similar se ha registrado en el ámbito de las inversiones directas. Cerca del 88 por cien de los flujos de inversiones directas en el exterior tuvieron como destino 11 países, al tiempo que casi un 82 por cien de las inversiones directas recibidas por Reino Unido procedieron de siete países. Esta alta concentración de los flujos de inversiones directas realizadas y recibidas se verifica también en el caso de los *stocks*.

El *stock* de las inversiones directas recibidas por Reino Unido es originario en un 81 por cien de ocho países. El *stock* de la inversión directa realizada por Reino Unido registra un menor grado de concentración puesto que el 78 por cien se encuentra localizado en 11 países (véase figura 3).

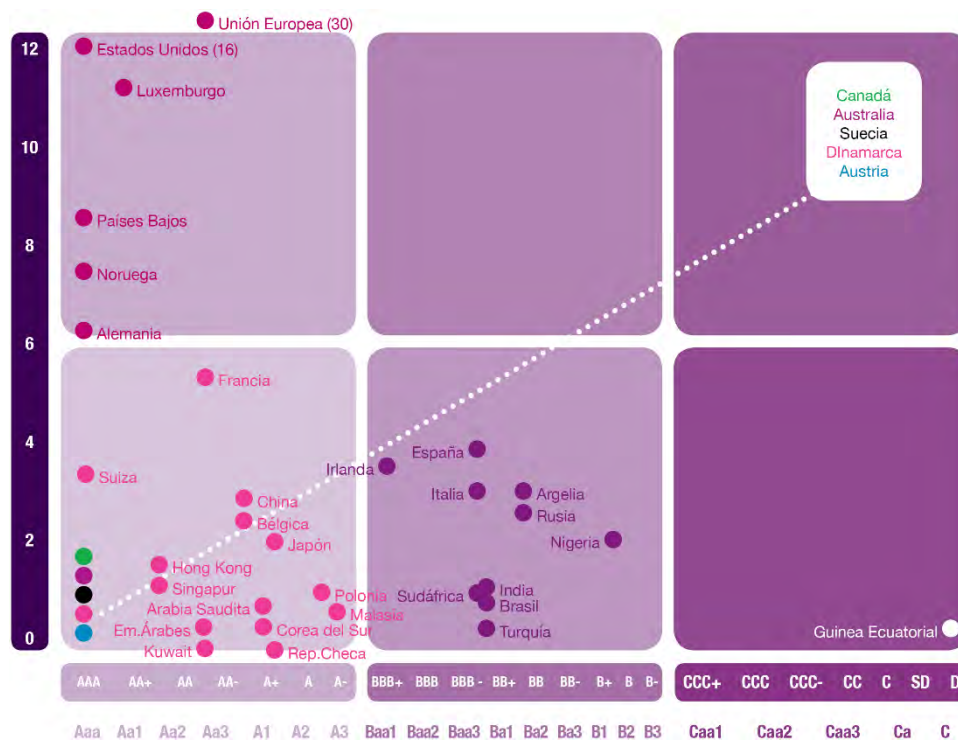
Figura 3. El Reino Unido: concentración de flujos y stocks de inversiones directas, 2014



Fuente: elaboración propia.

El radar general de oportunidades y riesgos estratégicos de 2014 refleja que el principal socio económico de Reino Unido es, con mucha diferencia, el resto de países de la UE. Así, el valor del índice de interdependencia alcanza el valor de 30 para los 27 países de la UE (28 menos Reino Unido), mientras que solo alcanza el valor de 16 para el segundo socio económico británico, que es EE UU. Por tanto, según nuestros cálculos, Reino Unido tiene casi el doble de intensidad económica con el resto de países de la UE que con EE UU, que es su principal socio si los países de la UE se contabilizan por separado y no como un bloque.

Figura 4. Radar general de oportunidades y riesgos estratégicos de la economía del Reino Unido, 2014



Nota: para evitar una distorsión en el gráfico se indica entre paréntesis el valor del eje de ordenadas cuando su valor supera el 12. El punto UE, que representa a los 27 países de la UE que no son el Reino Unido ha sido construido restando los flujos económicos intra-comunitarios.

Fuente: elaboración propia.

En el área de “socios fundamentales” del radar, situada en la parte noroeste, se encuentran los países con los que Reino Unido registra elevado grado de interdependencia y reducidos niveles de riesgo. En 2014 cinco países se presentaban como socios fundamentales de Reino Unido: EE UU, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Alemania (véase la Figura 4). EE UU y Alemania son socios fundamentales de la economía británica porque son los dos principales destinos de sus exportaciones; el primero y el cuarto de origen de las importaciones y los principales países de origen de los ingresos por turismo. Al mismo tiempo, destacan como los principales originarios de los flujos de inversiones directas a la vez que son los más destacados receptores de las inversiones directas realizadas por la economía de Reino Unido. Por tanto, registran un perfil muy relevante como países de destino del *stock* de inversiones directas realizadas por las compañías de Reino Unido, así como el origen de las recibidas por este país.

La alta interdependencia con Noruega obedece a la elevada intensidad del comercio de petróleo, y en menor medida a la existencia de inversiones directas cruzadas. Con Países Bajos la interdependencia alcanza cotas muy significativas, puesto que ambos países son socios relevantes en las relaciones comerciales. También se registra una importante aportación de ingresos por turismo y, sobre todo, cuentan con una posición muy destacada en inversiones directas, tanto en flujos como en *stocks*. Sin embargo, con Luxemburgo las relaciones obedecen exclusivamente al alto grado de interdependencia en el ámbito de las inversiones directas puesto que el país es una

destacada plataforma financiera para la canalización de inversiones internacionales hacia Reino Unido y de Reino Unido hacia otros países destinatarios finales.

En el área de “oportunidades estratégicas” se encuentran países con los que la economía británica ha establecido niveles de interdependencia de intensidad inferior a la alcanzada con los “socios fundamentales”, y que presentan además el atractivo de ser países con reducidos niveles de riesgo con los que, sin embargo, existe potencial de intensificación de relaciones económicas, bien sean comerciales o de inversiones directas. En esta zona se encuentra de manera muy destacada Francia, puesto que es el cuarto país en interdependencia comercial con Reino Unido, al tiempo que ocupa la misma posición en inversiones directas. En la parte media de “oportunidades estratégicas” se encuentran:

1. de Europa: Suiza y Bélgica,
2. de la cuenca Asia-Pacífico: China, Hong Kong, Japón, Australia y Singapur, y
3. de América: Canadá.

Cabe destacar que en esta misma zona se situarían España –con un grado de interdependencia superior al de China y equivalente al de Suiza–, Irlanda –ligeramente por debajo del de China– e Italia –con un grado de interdependencia con Reino Unido superior al de Japón–. El hecho de que España, Irlanda e Italia no se sitúen en esa zona de oportunidades estratégicas se debe al deterioro de su *rating* de riesgo provocado por la intensidad de la crisis de la eurozona en estos últimos años.

En Europa, Reino Unido ha establecido vínculos estables de comercio, turismo e inversiones directas con Suiza y Bélgica. En la cuenca Asia-Pacífico, con China, la interdependencia se caracteriza por la mayor intensidad de las relaciones comerciales y en menor medida por las inversiones directas; con Hong Kong, Japón, Australia y Singapur, sin embargo, la interdependencia está principalmente determinada por la mayor intensidad de las inversiones directas y en segundo término por las relaciones comerciales, un patrón casi idéntico al que se verifica en el caso de Canadá.

Este patrón característico de la interdependencia con Hong Kong, Japón, Australia y Canadá, se repite en el caso de la interdependencia con España con una interesante variante. Al mismo tiempo que se verifica una alta intensidad en las inversiones directas –con un grado similar al de Japón y Singapur y ligeramente inferior al de Canadá– también se registra una significativa posición en el ámbito de las relaciones comerciales en las que España se sitúa como el noveno país en importancia para Reino Unido. Con Irlanda e Italia, Reino Unido ha establecido una interdependencia similar a la de España por la importancia tanto de las relaciones comerciales como de las inversiones directas. Irlanda es el octavo socio comercial de Reino Unido detrás de Argelia y en inversiones directas se sitúa ligeramente por debajo de China; e Italia es décimo socio comercial de Reino Unido, justo detrás de España y el mismo nivel que Nigeria, y en inversiones directas se sitúa al nivel de Hong Kong y Rusia y muy por debajo de España e Irlanda.

En la parte inferior de “oportunidades estratégicas” se encuentran tres tipos de países:

1. un amplio grupo de países de la Unión Europea: Suecia, Polonia, Dinamarca, Austria y República Checa.
2. Arabia Saudí, Emiratos Árabes y Kuwait de Oriente Próximo.

3. Corea del Sur y Malasia de la cuenca Asia-Pacífico.

Con Suecia, Polonia, Dinamarca y Austria la interdependencia establecida por la economía de Reino Unido tiene el doble carácter de comercio y de inversiones directas. En el caso de República Checa es determinante la naturaleza comercial de las relaciones. Con los tres países de Oriente Próximo –Arabia Saudí, Emiratos y Kuwait– la interdependencia es esencialmente de comercio. Con Corea del Sur la interdependencia es de doble naturaleza, es decir tanto de comercio como de inversiones directas, mientras que en el caso de Malasia tiene exclusivamente naturaleza comercial.

En la zona central del radar se sitúan los países considerados “retos estratégicos”, es decir, los países con los que la economía de Reino Unido registra grados de interdependencia similares a los del área de “oportunidades estratégicas”, pero que cuentan con mayores niveles de riesgo que los países situados en esta última zona. En esta área se encuentran:

1. España, Irlanda e Italia que, como se ha explicado antes, se sitúan en ella por el deterioro de sus calificaciones de riesgo sufridas tras la crisis de la deuda soberana de la eurozona pero que poco a poco volverán a la zona de “oportunidades estratégicas”,
2. Rusia, Argelia, Nigeria, que registran una destacada interdependencia sobre todo por los lazos comerciales –al ser países exportadores de *inputs* energéticos–, pero con Rusia, sobre todo, y, en menor medida, con Nigeria también se verifican inversiones directas realizadas por Reino Unido;
3. Suráfrica, India, Brasil y Turquía. Con Suráfrica, India y Brasil la interdependencia de Reino Unido es de carácter comercial y de inversiones directas, mientras que con Turquía es fundamentalmente comercial. El área situada en el nordeste del radar es la de “riesgos estratégicos”. Es una zona en la que resulta altamente improbable que se sitúe ningún país, puesto que serían países con un elevado grado de interdependencia con la economía de Reino Unido y elevados grados de riesgo. Por último, en el área situada en la parte sureste del radar, la de “riesgos en potencia”, solo aparece Guinea Ecuatorial, país con el que la interdependencia se basa en la importación de petróleo.

Implicaciones para el debate sobre ‘Brexit’

El análisis de la interdependencia de la economía británica deja claro que los lazos comerciales e inversores más importantes de Reino Unido, además de con EE UU, se dan con el resto de las economías de la UE, especialmente con Alemania, Francia y Países Bajos (con Luxemburgo, los lazos que aparecen en los datos responden más a la intermediación financiera que a inversiones directas efectivas). De hecho, la interdependencia con Alemania en la actualidad es muy similar a la descrita por John Maynard Keynes en *Las consecuencias económicas de la paz* respecto a la relación existente antes de la Primera Guerra mundial, cuando afirma que “en cuanto a Inglaterra, exportábamos más a Alemania que a cualquier otro país del mundo, excepto India, y le comprábamos más que a ningún otro país del mundo, salvo EE UU”. Exactamente la misma posición que en la actualidad.

Es cierto que EE UU es el principal socio económico de Reino Unido y que el comercio petrolero con Noruega (país no comunitario) es significativo. Sin embargo, el conjunto de la UE pesa mucho más en los flujos económicos de Reino Unido que EE UU y, en muchos ámbitos los dos, se ven retroalimentados por la estructura de las cadenas de suministro globales. Como se ha señalado, si tomamos la UE (excluyendo Reino Unido) como un todo, la intensidad de su relación económica con Reino Unido casi dobla a la de EE UU.

En el ámbito de las inversiones directas, es indudable que los países de la UE y los europeos no comunitarios (Suiza y Noruega) han construido un significativo grado de interdependencia con Reino Unido, y tomados en su conjunto adquieren un nivel de interdependencia cercano al de EE UU y Canadá. Pero cabría destacar que los países de la UE presentan una interdependencia con Reino Unido muy superior a la registrada, en su conjunto, con los países de la cuenta Asia-Pacífico.

Asimismo, no existe evidencia alguna que indique que la pertenencia de Reino Unido a la UE sea un impedimento para que las empresas británicas puedan abrirse camino en los mercados asiáticos, que son los más dinámicos del mundo. De hecho, Reino Unido puede utilizar de forma estratégica su pertenencia a la Unión para aumentar sus exportaciones e inversiones hacia esos países.

En definitiva, la relevancia de las relaciones comerciales, inversoras y la amplitud del grupo de países de la UE que son tanto socios fundamentales como oportunidades estratégicas para Reino Unido, sumado a que Londres es hoy la principal plaza financiera del euro (algo que difícilmente se mantendría si Reino Unido abandonara la Unión), debilitan la justificación económica para que los británicos opten por abandonar la UE.

Mirando el 'Brexit' desde la City: una historia de dinero y poder

Miguel Otero Iglesias | Investigador principal de Economía Política Internacional del Real Instituto Elcano | @miotei

Economía Exterior. Núm. 76. Primavera 2016

El 40 por cien del negocio mundial de la City se hace con Europa gracias a que todos los agentes que operan desde allí obtienen 'un pasaporte europeo' para poder captar e invertir fondos libremente en toda la UE, sea cual sea su nacionalidad. Un privilegio que se perdería con el 'Brexit'.

La visión de la City de Londres sobre el euro, el núcleo duro de la Unión Europea, es la siguiente: el euro es un barco que se empezó a construir en 1989, salió de puerto en 2002 y en 2010, por estar mal construido, empezó a hacer aguas. El navío no tiene capitán. Ahora mismo tiene un buen jefe de máquinas, Mario Draghi, y múltiples oficiales de puente que se turnan, aunque predominan alemanes y franceses. Cuando estos se ponen de acuerdo, hay cierta esperanza de que el barco se arreglará. Tarea difícil porque se tiene que hacer sobre la marcha y en alta mar. Pero cuando discrepan, la tripulación baja el ánimo y parece que la embarcación se va a pique.

En general, la City cree que el barco se hundirá y saca pecho por haber avisado, antes de que saliese a puerto, de que el buque estaba mal construido. Desde la lejanía, con cierta aprehensión, pero también con regocijo, se comentan las penurias de la tripulación. Aun así, no se descarta del todo que el barco tenga solución. Todavía hay mucho respeto, y cierto temor, hacia los miembros teutones de la tripulación, por su eficiencia y fe ciega en el proyecto europeo. Por esta razón, la City tienen preparada una lancha motora para el día que llegue la noticia de que el barco se ha reparado. Porque si finalmente se arregla, la City tiene que estar en cubierta y codecidir quién va a ser el capitán.

Esta metáfora resume bien la posición de la City frente a un posible *Brexit*, o dicho de otra forma, la salida de Reino Unido de la UE. La City siempre ha estado muy ligada al poder. Para muchos de sus miembros, en plena era de la globalización, este poder todavía reside en Westminster. Ellos representan el alma conservadora, inglesa (que no británica) e insular de la City. Suelen ser corredores de bolsa (brókers) y fondos de inversión de tamaño medio y pequeño que quieren que Reino Unido salga de la UE porque ven en Bruselas la capital de un creciente monstruo jerárquico y burocrático que quiere colonizar a base de regulación, y quizá algún día incluso de impuestos, a la que en su día fue la metrópolis del Imperio británico. Su estrategia es la siguiente: si la UE se desmorona, mejor salirse cuanto antes. Si al final los europeos continentales crean una unión política, mejor escapar del yugo regulador antes de que ocurra.

Sin embargo, este grupo, que se podría denominar "nativista", tiene poco poder. La City hoy está dominada por actores con alma liberal, multinacional y cosmopolita que saben que el poder se ha trasladado a Bruselas y Fráncfort y entiende que, mientras el proyecto europeo de integración siga en pie y avanzando, sería un grave error, y una ingenuidad, pensar que con tal de apertrecharse detrás del canal de la Mancha se va a recuperar la soberanía británica. El mercado único en servicios y la actividad financiera denominada

en euros son demasiado importantes para que los gigantes de la City los dejen escapar. Por ello, muchos apoyarán al primer ministro David Cameron en su campaña por la permanencia en el referéndum del 23 de junio. Está por ver, sin embargo, si será un apoyo positivo. Aunque la mayoría de británicos son conscientes de la importancia de la City para su economía, muchos otros están molestos porque son los de fuera quienes se llevan los mayores beneficios.

‘Brexit’, visto desde el pasado

La City no es homogénea. Hay diferentes visiones e intereses y, para distinguir mejor las diferentes posiciones frente a un posible *Brexit*, es importante conocer la historia de esta Milla Cuadrada. A veces se olvida que la Corporación de la City “es la comuna democrática más antigua del mundo”. Se ha construido sobre las ruinas milenarias del asentamiento romano de Londinium, y el estatus de “ciudadano” de la City se ha mantenido desde entonces. Su independencia se consolidó a finales del siglo XI cuando Guillermo el Conquistador, después de invadir Inglaterra, respetó “la libertad de sus gentes” y, la Corporación se declaró oficialmente una comuna en 1191. Desde entonces ni la Carta Magna de 1215, ni los subsecuentes reyes –incluidos los Tudor, los Estuardo y la reina Victoria– ni Westminster han podido o querido quitarle su autonomía.

Su enorme riqueza basada en la libertad para hacer negocio, sus eficientes instituciones democráticas y legales –sustentadas sobre el Derecho común– y su sistema de milicias han hecho que durante siglos la City tuviese “su propio gobierno, sus propios impuestos y sus propios jueces”. Mucha de esta independencia se mantiene todavía hoy. La corporación sigue siendo el único gobierno de la City. Es por eso que muchos la consideran el mayor centro financiero *off-shore*. Sin embargo, la centralidad de Londres en las finanzas globales no surge solo de su atractivo para hacer negocios. Si no fuese por el poder del Imperio británico, Londres nunca habría llegado a ser lo que es. En este sentido, la batalla de Waterloo, 1815, marca un punto de inflexión. Hasta entonces la capital financiera del mundo era Ámsterdam, pero tras la derrota de Napoleón, muchos bancos, intermediarios financieros y aseguradoras del continente se trasladaron a la City.

En su análisis de la historia de la City, David Kynaston, explica que fue durante el “largo siglo” de 1815 a 1914, año de comienzo de la Primera Guerra mundial, cuando la Milla Cuadrada desarrolló sus dos almas. La nativista, más insular y por tanto más patriótica, y la liberal, más cosmopolita. Al igual que hoy, durante los años de la *Belle Époque* (la primera gran oleada de globalización), llegaban a Londres los más inteligentes y aventureros de todo el mundo. Fue en este periodo cuando Mayer Amschel Rothschild, judío alemán, y otros muchos extranjeros amasaron sus grandes fortunas. Desde entonces, la Milla Cuadrada se ha convertido en una aldea global, con sus inherentes tensiones entre locales y foráneos. Algo palpable hoy en el debate sobre *Brexit*.

El mercado único y la actividad financiera en euros son muy importantes para que la City los deje escapar

Sin embargo, pese a sus diferencias, y precisamente porque la corporación es el órgano de gobierno que amortigua y cohesiona los diferentes intereses de la aldea, la City siempre ha tenido el mismo lema y visión estratégica: *to play the game* (saber jugar la partida). Y eso en el mundo de las finanzas quiere decir estar lo más lejos posible del poder político para hacer negocios libremente pero lo más cerca para influir en él, y si

fuese necesario, buscar su protección. La creación en 1694 del Banco de Inglaterra fue un claro ejemplo. Los acreedores privados de la City, cansados de que el rey de Inglaterra incurriese en impagos, le exigieron al monarca, Guillermo de Orange, que les concediese el monopolio de la creación de dinero, si quería obtener nuevos préstamos para luchar contra Francia pero, al mismo tiempo, le pidieron que amparase el nuevo banco con su mandato real. Así, se unían dos extraordinarios poderes: la credibilidad crediticia de los financieros privados y la legitimidad y el monopolio de la violencia del soberano.

Pero el poder, aunque más lento que el capital, también es móvil y las dos guerras mundiales del siglo XX hicieron que el Imperio británico se desmoronase y Londres dejase de ser la plaza financiera del mundo. El testigo lo recogió Nueva York, que se convirtió en la auténtica metrópolis del capitalismo global. Por entonces, se pensaba que Londres caería en la misma liga que Ámsterdam o París, pero dos episodios clave en la segunda mitad del siglo XX convirtieron de nuevo Londres en el centro financiero más internacional. En los dos hay una estrecha colaboración entre la City y el gobierno británico: el poder. El primero fue el desarrollo en los años sesenta del Euromarket en Londres. Un mercado *offshore* que ofrecía productos financieros denominados en dólares en el continente europeo, de ahí su nombre. Estos depósitos en moneda americana eran muy atractivos por dos razones. Porque ofrecían un tipo de interés más alto que el de Estados Unidos, lo que hizo que muchos fondos americanos se viniesen a la City, y porque su opacidad servía de refugio para los petrodólares del golfo Pérsico y los *sovietsdólares* del bloque comunista.

Muchos se preguntan todavía cómo fue posible que en pleno sistema de Bretton Woods, con controles de capitales y estricta regulación financiera, hubiese un mercado *off-shore* totalmente desregulado. La pregunta no es baladí, porque hay cierto consenso entre los expertos de que el Euromarket fue una de las causas del colapso de Bretton Woods, también conocido como los 30 años dorados del capitalismo. Todo indica que el Euromarket se desarrolló con la connivencia del Banco de Inglaterra. Parece imposible creer que si hubiera querido cerrarlo no tuviese la capacidad para hacerlo. La *Old Lady* (“vieja dama” –así denomina la City al Banco de Inglaterra–) hizo la vista gorda porque le interesaba que el capital americano y del resto del mundo volviese a su Milla Cuadrada.

Exactamente por la misma razón, 20 años después, en 1986, Margaret Thatcher impulsó el Big Bang en la City, el segundo episodio que explica por qué todavía hoy, en la segunda década del siglo XXI, la City compite con, y en muchos casos supera a, Nueva York como capital de las finanzas globales. Es bien sabido que el Big Bang desreguló mucha de la actividad de la City, pero lo más importante quizá es que permitió que sus instituciones financieras fueran de propiedad extranjera, lo que hizo que desembarcaran en la Milla Cuadrada los grandes bancos de inversión americanos y los bancos universales europeos. Este cambio transformó completamente la geografía y la cultura de la aldea, incluida su corporación, y es clave para entender el debate actual sobre el *Brexit*. Muchos de los históricos Merchant Banks de la City, como Barings Bank y Schroders, fueron devorados. Rothschild es de los pocos que sobrevive. La cultura cambia porque el otro lema de la City: *my word is my bond* (“mi palabra es mi obligación”), muy usada entre los banqueros como símbolo de la confianza mutua, ya no rige. La City pasa de ser un club selecto y conservador de hombres grises y cierta

edad, a ser un gran casino global donde ingenieros franceses de 28 años ganan cientos de miles de libras al año.

‘Brexit’, vista desde el presente

Para Kynaston, el Big Bang de 1986, y la consecuente transformación de la City, explican la crisis financiera de 2008. En los momentos de máxima tensión, cuando el mercado interbancario se congeló por completo se observó como el pilar de la vieja City: *my word is my bond* había desaparecido. La confianza entre operadores ya no existía, y en el mundo de las finanzas, cuando esta se esfuma el sistema crediticio colapsa. Para Kynaston, igual que para muchos funcionarios de Europa continental, la City se ha convertido en un monstruo indomable y hasta que no se vuelva a regular como es debido seguirá produciendo crisis financieras. La falta de ética y la actividad ilegal son alarmantes. Los escándalos de la manipulación de la tasa Libor, los tipos de cambio y los precios de los metales preciados así lo demuestran. No es de extrañar que la City no sea muy popular ni en Bruselas ni entre la ciudadanía británica.

Aun así, a pesar de los escándalos, todo británico reconoce que la City es una máquina de generar dinero. Esta pequeña aldea global alberga 250 bancos internacionales y genera, con sus tentáculos en todo el país, el 10 por cien del PIB y el 12 por cien de los ingresos fiscales de Reino Unido. En el mercado de divisas y en el de derivados de tipos de interés supera a Wall Street, acaparando el 40 y el 50 por cien, respectivamente, del negocio mundial. La City atrae a los jóvenes más inteligentes del mundo. En total, los servicios financieros emplean a dos millones de personas en todo Reino Unido. De los 280.000 que trabajan en la City, el 22 por cien no es británico y 38.000 son ciudadanos europeos. Hay 125 compañías de la UE listadas en la bolsa y los bancos europeos tienen cerca de dos billones de euros de activos en Londres. La City es, sin duda, el centro financiero del euro, gestionando el 40 por cien de las operaciones denominadas en esta moneda.

La experiencia, reputación y redes tejidas durante siglos, el inglés como lengua franca y la zona horaria – que permite presenciar el cierre de Asia, toda la jornada europea, y el inicio de la sesión de Wall Street– hacen de la City un gigante tablero de distribución de capital (*switchboard*) que puede convertir en cuestión de segundos ahorros procedentes de Indonesia en inversiones destinadas a Argentina. Esto hace que la

City sea más internacional incluso que Wall Street, que se alimenta mucho más de capital nacional. Sin embargo, pese a su globalidad, la City vive sobre todo del mercado único de la UE, que con 500 millones es el más grande y con mayor capacidad de ahorro e inversión del mundo. El 40 por cien del negocio mundial de la City se hace con Europa, gracias a que todos los agentes financieros que operan desde la Milla Cuadrada, indistintamente de su nacionalidad, obtienen “un pasaporte europeo” para poder captar e invertir fondos libremente en toda la UE. Un privilegio que se perdería con el *Brexit*.

Esta amenaza explica por qué la mayoría de los grandes bancos americanos como JP Morgan, Bank of America o Goldman Sachs, han expresado públicamente su preocupación por un posible *Brexit*, al igual que bancos europeos como Deutsche Bank o el Santander. Goldman Sachs ha anunciado que apoyará la campaña por la permanencia con 500.000 dólares y es probable que otros bancos hagan lo propio. El

Aunque en general la percepción en Europa es que toda la City está a favor de permanecer, la realidad es otra

banquero que ha hablado más claro ha sido Jamie Dimon, consejero delegado de JP Morgan, el banco más grande de EE UU: “si no podemos usar nuestro pasaporte desde Londres, no nos quedará otro remedio que establecer varios centros de operaciones en Europa”.

Si esto ocurriese, Dublín sería la ciudad más beneficiada del *Brexit* por el inglés, la franja horaria y su industria financiera, pero lo más probable es que el sector financiero europeo se fragmentase entre la City, la capital irlandesa, París y Fráncfort. Esta redistribución, aunque traería más volumen de negocio para la eurozona, sería perjudicial para Europa, pues el mundo financiero trabaja en redes profesionales estrechas, personal y geográficamente, y si no las encuentra en el Viejo Continente, el talento se irá a Nueva York o a los centros financieros asiáticos como Hong Kong o Singapur. Por esto, los grandes operadores de la City se oponen abiertamente a un *Brexit*.

Ellos son los representantes del alma cosmopolita de la City, pero la otra alma de la aldea global londinense piensa muy distinto. Aunque en general la percepción en Europa continental es que toda la City está a favor de permanecer, la realidad es otra. En el debate sobre un posible *Brexit*, la Milla Cuadrada se divide en dos tribus. Por un lado, los grandes bancos y banqueros de inversión que rechazan el *Brexit* y por otro, los pequeños corredores de bolsa, los fondos de capital riesgo (*hedgefunds*) y las pequeñas asesorías patrimoniales. Estos últimos están a favor del *Brexit* porque la creciente regulación impuesta por Bruselas desde la crisis de 2008 –como la directiva para los Gestores de Fondos Alternativos o Mifid2– les supone unos gastos que consideran desorbitados. Boris Johnson, alcalde de Londres, pretende ser el defensor de este “pequeño” capital británico que se enfrenta al gran capital global dominado por los americanos y asociado con Bruselas.

Para los pequeños operadores de la City, que invierten sobre todo en Reino Unido y atraen mucho capital, bien de la Islas Británicas (y sus paraísos fiscales asociados), o de fuera de la UE, el pasaporte al mercado único importa poco. Muchos de ellos tienen todavía una visión romántica del Imperio británico y su actitud de *laissez faire* hacia las finanzas. Piensan que salirse de la UE les ayudaría a liberalizar la economía y establecer el marco regulatorio que más conviene a la City. Las palabras de Crispin Odey, fundador del *hedgefund* Odey Asset Management son representativas de esta visión: “Europa nos está convirtiendo en una colonia y nosotros estamos acostumbrados a ser un imperio. No queremos seguir reglas que no hemos decidido”.

Pero justo por esa razón los grandes poderes de la City –tanto los británicos cosmopolitas de HSBC como los globales de Goldman Sachs– no quieren abandonar el barco. Ellos saben que fuera de la UE lo más probable es que Londres deba operar dentro del marco regulatorio de la UE sin que Westminster o Downing Street tengan ningún tipo de influencia. La City quiere seguir jugando la partida y sabe perfectamente que si no está en la UE verá el juego desde el banquillo. Por ello, tanto la *Old Lady* como la corporación de la City –las dos instituciones más históricas e influyentes de la Milla– han declarado de modo oficial ante la opinión pública británica su oposición al *Brexit*. Un posicionamiento que no ha gustado nada a los nativistas, pero esas son las desventajas de tener menos dinero y poder. Una lógica que los ciudadanos de la City entiende bien desde hace siglos.

¿Y si gana el 'Brexit'?

Ignacio Molina | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor del departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid | @_ignaciomolina

Economía Exterior. Núm. 76. Primavera 2016

Un voto favorable a la salida de Reino Unido de la Unión Europea en el referéndum del 23 de junio sería solo el comienzo de un complejísimo e incierto periodo de triple negociación consecutiva: la salida, el nuevo marco de relación con Europa y los acuerdos con terceros.

Una de las cuestiones más interesantes y problemáticas que se plantean los expertos de cara al referéndum de permanencia de Reino Unido en la Unión Europea –y que también ha llegado ya a la discusión política en ese país– es qué ocurriría inmediatamente después de una supuesta victoria de la opción *Brexit* a finales de junio. En principio se aplicaría el artículo 50 del Tratado de la UE (TUE), que es una novedad introducida en 2009 por la reforma de Lisboa para regular por primera vez la retirada voluntaria de un Estado, pero ese mismo precepto establece que tanto la salida en sí misma como la naturaleza del nuevo vínculo entre la Unión y su antiguo miembro no están en absoluto predeterminadas. Es decir, no es automático ni fácil de implementar el libre deseo unilateral de un país de dejar la organización, sino que las condiciones en que se efectuaría y, por supuesto, el estatus de relación resultante entre Reino Unido y los 27, ha de acordarse a través de procedimientos reglados, con una negociación de desenlace abierto entre la parte interesada y el conjunto de las instituciones; lo que incluye, de forma directa e indirecta, al resto de Estados miembros.

Es verdad que el artículo 50 del TUE establece que, en caso de no alcanzar un acuerdo, el país saldrá efectivamente de la UE a los dos años de haber notificado su deseo de abandonarla, pero esta cláusula de flexibilización –así como el hecho de que el Consejo actúe por mayoría cualificada y no por unanimidad– se debe a las características especiales y prácticamente inevitables que supone el deseo de un Estado soberano de dejar la organización. En todo caso, ese horizonte de dos años –contados a partir del día en que Londres notificase su voluntad y, por consiguiente, no necesariamente al día siguiente del referéndum– no elimina ni mucho menos la incertidumbre. De hecho, así lo reconoce un documento sobre el proceso de retirada que el gobierno del primer ministro David Cameron presentó en febrero ante el Parlamento británico y que concluye que se abriría “un periodo incierto, de duración desconocida y con un resultado impredecible”.¹⁷ En efecto, no hay auténticos precedentes de aplicación de este procedimiento, pues la retirada en 1985 de Groenlandia –que no era un Estado miembro sino una región autónoma de Dinamarca– se realizó antes de que existiese el artículo 50 y, en cualquier caso, sirve para demostrar que entonces se tuvieron también que

¹⁷ El Informe se titula “The process for withdrawing from the European Union” y está disponible en la web.

negociar las condiciones y modificarse formalmente el Tratado por los entonces 10 Estados miembros.¹⁸

En ese proceso, la UE tendría una clara posición ventajosa al principio y al final, lo que compromete el margen de maniobra de Londres. Piénsese que, por ejemplo, antes incluso de que arranque la negociación, la Comisión necesitaría un mandato decidido por consenso en el seno del Consejo Europeo –pero excluyendo ya del mismo a Reino Unido– o que el resultado final debe ser aprobado no solo por el Parlamento Europeo sino también por, al menos, 20 de los 27 Estados que supongan el 65 por cien de la población (la llamada mayoría súper cualificada). Por otro lado, esa situación provocaría inestabilidad en los mercados financieros y en el valor de la libra o una parálisis de las decisiones de inversión empresarial en territorio británico; siendo más bien esperable movimientos de deslocalización hacia otros lugares que no tengan amenazado su acceso al mercado interior. Además, y dado que Reino Unido estaría negociando simultáneamente las condiciones de salida y del nuevo acuerdo de vinculación con la UE (cuyos posibles contenidos se exponen más adelante en este análisis), su postura negociadora estaría muy constreñida. Las negociaciones serían tan complejas que seguramente requerirían más de dos años, pero la extensión de ese plazo necesita un acuerdo (aquí sí unánime) del resto de países miembros representados en el Consejo Europeo, y cualquiera de ellos podría aprovechar esa circunstancia para plantear, sin temor a efectos particulares demasiado adversos, posibles contrapartidas; algo que lógicamente deteriora aún más las expectativas británicas de lograr el mejor acuerdo posible en comparación con su situación actual de obligaciones con respecto a sus socios. Mientras tanto, la UE seguiría funcionando, adoptando importantes normas que seguirían siendo vinculantes para Reino Unido, aunque es evidente que este tendría muy limitada su influencia durante el proceso de toma de decisiones de esa legislación.

En el peor de los casos, si llegado el plazo de dos años no se hubiera alcanzado acuerdo, Reino Unido se podría liberar efectivamente de la obligación total de cumplir el Derecho de la UE, pero también se convertiría en un tercer Estado frente a la Unión, con todo lo que ello supone. En ese sentido, se ha hablado mucho de que tal escenario supondría la pérdida de acceso al mercado interior para las empresas británicas, pero no hay que olvidar otros efectos muy negativos en ámbitos tan variados como las relaciones económicas exteriores, la libre circulación de sus propios ciudadanos o la recepción de cuantiosos fondos. En cuanto a lo primero, hay que tener en cuenta que el grueso de la conexión comercial (y, en gran parte también, la no comercial) entre la economía británica y el resto de mercados globales, se regula actualmente en tratados preferenciales finalizados por la UE, de modo que sería necesario realizar a la carrera nuevos acuerdos bilaterales, en una situación de constreñimiento temporal que lógicamente dañaría la posición negociadora de Londres, no ya frente a Bruselas y las 27 capitales, sino frente a Washington, Tokio,

Si bien Reino Unido es contribuyente neto a las arcas de la UE, recibe también un importante volumen de fondos europeos

¹⁸ No obstante, a través también del Tratado de Lisboa, la UE ha regulado la posibilidad de que determinados territorios de ultramar que pertenecen a los Estados miembros puedan abandonar la Unión –o entrar en ella– sin necesidad de modificar los tratados. Está regulado en el artículo 355.6 del Tratado de Funcionamiento de la UE que ya se ha aplicado una vez: en enero de 2012 a la isla caribeña francesa de San Bartolomé.

y otros (quienes en cualquier caso, antes de finalizar esos acuerdos, seguramente querrán esperar a conocer los términos de la relación futura entre la UE y el Estado que la está abandonando). Por lo que se refiere a la circulación de personas, es bueno recordar que el saldo de los flujos resulta en gran medida favorable a Reino Unido – pues son más los nacionales que viajan o viven en el continente que viceversa– y, aunque la existencia de muchos trabajadores comunitarios en suelo británico ayudaría a la negociación, eso no va a impedir que se planteen cuestiones complicadas cuando Londres quiera proteger los derechos que afectan a varios millones de sus ciudadanos. Finalmente, en lo relativo a los fondos, es oportuno cuestionar el lugar común, ya que, si bien Reino Unido es contribuyente neto a las arcas de la UE, recibe también un importante volumen de fondos agrícolas y estructurales. Se puede aducir que nada impide a Londres redirigir el dinero destinado hasta entonces al presupuesto europeo hacia esos destinatarios, pero no hace falta subrayar la complejidad política, jurídica y operativa de un movimiento como ese.

En resumen, un voto en junio favorable al abandono de la UE sería solo el comienzo de un complejísimo e incierto periodo de triple negociación simultánea o, más bien, consecutiva: la salida, el nuevo marco de relación con Europa y los acuerdos con terceros. En absoluto puede pensarse que el artículo 50 del Tratado proporciona una hoja de ruta para este proceso, más allá de prever la posibilidad del desenlace y de regular algunos hitos formales de una negociación que quedaría completamente condicionada a la buena voluntad no de dos, sino de muchísimas partes.¹⁹ Y mientras tiene sentido pensar que la UE estaría dispuesta a mostrarse flexible para evitar el *Brexit* por el coste en todas las dimensiones del proceso de integración que ese hecho supondría, no parece que existan tantos incentivos para una predisposición tan positiva, si lo que debe negociar con Londres es la implementación de la salida. Está claro que, en ese caso, el Estado miembro, decidido a recorrer la senda de salida, tiene más que perder que la UE, de modo que esta puede adoptar una postura negociadora rígida de cara al estatus de la nueva relación y no preocuparse demasiado si el acuerdo que lo regule se retrasa. En suma, no se puede esperar una actitud política positiva por parte de la Unión ante quien se acoja al artículo 50 que está, de hecho, redactado para dificultar el camino a quien lo invoque. Los tratados, incluso, se muestran formalmente algo hostiles al establecer el párrafo quinto de ese artículo, que si un Estado miembro se retira de la Unión y solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento normal, sin que pueda apelar a ningún atajo por haber sido antes miembro.

La imposibilidad de un segundo referéndum

Junto a toda esta evidente problemática político-jurídica por resolver, resulta también relevante atender a una hipótesis ahora mismo muy presente en el debate público británico por haberla formulado el alcalde de Londres, Boris Johnson. Según este dirigente del partido conservador –un euroescéptico moderado que, de forma muy sofisticada, pide votar a favor de la opción de salida a pesar de no proclamarse *outer*–,

¹⁹ De hecho, ni siquiera está determinado con detalle cómo se desarrollaría el necesario cambio posterior de los tratados. No obstante, parece que sería por la vía de la reforma simplificada y por unanimidad de los socios que quedarían tras ese abandono británico.

lo que los británicos van a votar en junio no sería tanto una decisión dramática entre permanecer o salir, sino la posibilidad de ganar capacidad negociadora frente a Bruselas. De este modo, una victoria del *leave* no supone necesariamente un desenlace de abandono de la UE, sino más bien el punto de partida ventajoso para, aprovechando el presunto terror de los otros socios al *Brexit*, arrancar un estatus de verdad privilegiado que podría acabar manteniendo a Reino Unido dentro (pues, según sus cálculos, una nueva oferta más generosa se sometería a un segundo referéndum, donde ya una mayoría de británicos, incluyéndole esta vez a él, pasaría a apoyar el *remain*).

Se trata de un enfoque similar al de quienes no son en realidad independentistas, pero pueden apoyar esa opción en procesos de secesión (en Quebec, Escocia o, salvando mucho las distancias, Cataluña) porque creen que es el mejor modo de mostrar fuerza, propiciar una situación crítica y conseguir así que triunfe su solución favorita, pese a que formalmente no es la que se somete a votación; esto es, lograr un encaje privilegiado especial para esos territorios sin llegar a romper con sus respectivos Estados. La posibilidad de que muchos adopten esta conducta tacticista ante una votación en principio binaria, es una muestra más de las muchas debilidades que tiene el referéndum como instrumento de decisión simplificador, desde el punto de vista democrático (pues no revela las preferencias mayoritarias sinceras de la ciudadanía) y de la honestidad en la negociación entre las partes (pues estos juegos extremos a doble nivel se usan para beneficiar artificialmente la posición de un actor particular sobre el conjunto).

La victoria del 'leave' podría ser un punto de partida ventajoso para negociar un estatus privilegiado del país en la UE

Pero, más allá del debate normativo sobre la justicia o la eficacia colectiva de semejante línea de actuación, los partidarios de recorrer esta vía en el caso británico aducen que hay precedentes en la historia de la integración. Por ejemplo, señalan que el voto negativo inicial de los daneses al Tratado de Maastricht o de los irlandeses al Tratado de Lisboa, no se resolvió con la salida de esos dos Estados miembros, sino con una nueva oferta desde Bruselas, sometida a un segundo referéndum, para satisfacer las demandas particulares de esos dos países.

El problema de la conjetura manejada por Johnson –que los británicos pueden votar a favor del *Brexit* sin temer las consecuencias ya que el referéndum de junio sería solo una especie de primera vuelta que precede a un reacomodo mejor de Reino Unido en Europa– es que hace un doble mal uso de los precedentes irlandés y danés. En primer lugar porque en aquellos dos casos, al ponerse en riesgo un proceso de reforma de los tratados que requiere la ratificación unánime, ambos países podían externalizar hacia el conjunto el coste de su veto y conseguir que los demás aceptaran (dentro de unos límites en todo caso tasados) un trato especial que pudiera luego someterse a segundo referéndum, y poder desatascar, así, la entrada en vigor de la reforma para todos. Eso es algo que no se da en este caso, ya que el proceso de integración quedaría mermado pero no paralizado ni frustrado si se produce el abandono voluntario. Pero es que, además, tampoco es aplicable el referente danés e irlandés, pues allí hubo una primera expresión de la voluntad democrática (en forma de referéndum) por la que ambos países rechazaban seguir avanzando en la integración, a la que la UE respondió con una decisión de los jefes de Estado o de gobierno que les ofrecía algunas concesiones especiales en la aplicación e interpretación de los tratados. Si los daneses e irlandeses

hubieran rechazado ese plan B en una segunda votación (cosa que, por fortuna, no ocurrió), parece obvio que la Unión no habría aceptado una segunda sobrepuja de trato privilegiado. ¿Qué quiere decir eso? Pues que Reino Unido se encuentra en realidad ya ante su segunda votación, asumiendo que la primera expresión de la voluntad democrática británica de rechazo de los Tratados se produjo en las elecciones nacionales de mayo de 2015; aunque fuese un rechazo que, en este caso, no se produjo sobre una reforma de los mismos sino sobre la situación existente. Es decir, la decisión de los jefes de Estado o de gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo del 19 de febrero (la tercera de estas características que se produce en la historia de la integración tras las relativas a Dinamarca en diciembre de 1992 y a Irlanda en junio de 2009) es la oferta final.

El enfoque de Johnson sobre el referéndum de junio como un instrumento de empoderamiento británico cara a la supuesta negociación definitiva, se parece entonces más, salvando de nuevo las distancias, al adoptado por el primer ministro griego, Alexis Tsipras, el verano pasado (cuando organizó un referéndum sobre las condiciones del rescate de la UE y pidió votar “no” con el fin de reforzar su posición negociadora en Bruselas y no de abandonar el euro). Como ocurrió en Grecia, esa táctica no funcionaría. Las instituciones y los demás Estados miembros han marcado en el acuerdo del 19 de febrero sus líneas rojas sobre el reacomodo británico y no habría una nueva oferta a Londres que permita ese segundo referéndum. De modo que si los británicos votan mayoritariamente por la salida, solo hay dos opciones a implementar: una rectificación a la griega (muy improbable por lo que significaría para la dignidad de la democracia británica)²⁰ o adentrarse en el territorio incógnito que supone aplicar el artículo 50 negociando la retirada y las muy subóptimas alternativas a la membresía.

Conclusiones: las alternativas a la pertenencia

El gobierno británico, en un segundo Informe presentado ante el Parlamento en marzo sobre las alternativas a la permanencia, bajo el título *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, ha dejado claro que las opciones disponibles no se pueden considerar satisfactorias para el interés general del país y, paradójicamente, para las intensas preferencias (en términos de recuperación de soberanía) de los partidarios de salir. Si Reino Unido desea mantener su acceso al mercado interior, tendrá seguramente que aceptar seguir contribuyendo al presupuesto de la Unión, admitir la libre circulación de personas y respetar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Las dos variantes de relación más privilegiadas, ya sea la solución noruega (de entrada en el espacio económico europeo) o la suiza (de acuerdos bilaterales *ad hoc*) incluiría esas obligaciones sin el derecho a participar en la toma de decisiones que las regula ni a tener presencia en dicho tribunal. Si opta por relaciones más lejanas como la turca (de unión aduanera) o la canadiense (de acuerdo de libre comercio), probablemente quedaría fuera de la libre circulación de servicios y de los acuerdos comerciales con terceros, que es justo la que

²⁰ El propio gobierno británico ha dejado claro en su Informe ante el Parlamento de febrero que “the Government would have a democratic duty to give effect to the electorate’s decision”. Además, incluso desde la óptica nacional de la política británica sería muy difícil ninguna alternativa pues el mandato democrático que, en su caso, tendría David Cameron es el de negociar la salida y no un nuevo acuerdo que permitiese la permanencia.

más interesa a la economía británica. Además, Londres estaría igualmente sujeto a que la UE le pidiera durante la negociación concesiones en el terreno presupuestario y en materia de circulación de personas, o que aceptara regulación armonizada.

En conclusión, en el caso hipotético de que los británicos opten mayoritariamente por salir de la UE en junio, se abre un escenario de gran complejidad que incluye: (a) la propia incertidumbre alrededor del procedimiento para negociar la retirada; (b) la imposibilidad de que en esa situación, por confusa y abierta que sea, Bruselas plantee una segunda oferta de acomodación privilegiada a Reino Unido que pudiera someterse a segundo referéndum; y (c) las soluciones subóptimas que se le presentan entonces a Londres para definir su nueva situación con la UE. En el mejor de los casos, la regulación de la nueva relación entre la UE y el Estado que la abandona no puede entrar en vigor antes del momento que lo determine el propio acuerdo que se alcance entre las partes, de manera que sería inevitable la existencia de un extraño y potencialmente tenso periodo de pertenencia precaria británica (agravado por el hecho de que, precisamente en ese contexto tan incierto, se estaría negociando sobre las complejas condiciones de la salida y de la relación futura). En el peor de los casos, no se llegaría a acuerdo alguno y la conexión de la economía (y la sociedad) británica con Europa y con la globalización se vería claramente deteriorada.

¿Qué fue del Imperio británico? Reino Unido en la globalización

Manuel Gracia | Miembro del equipo de investigación del Índice Elcano de Presencia Global

Economía Exterior. Núm. 76. Primavera 2016

Reino Unido da mayor muestra que otros Estados de la UE de un perfil de proyección global no europeo, por ello goza de gran capacidad para moldear la presencia global de la Unión. Esto es manifiesto, por ejemplo, en la definición de la política europea de cooperación al desarrollo.

No deja de resultar paradójico que fuera precisamente un primer ministro británico, Winston Churchill, quien en 1946 hablase de la unión de los Estados europeos. Cierto es que el contexto era el de una Europa asolada por la Segunda Guerra mundial, donde esa unión no se concebía aún en términos de integración económica, ni mucho menos política, sino en torno al Consejo de Europa como foro de encuentro y de coordinación ante una posible expansión del comunismo.

Reino Unido veía la organización de Europa desde una posición distinta a la del resto de potencias europeas por no compartir intereses en ese momento, no tenía la dependencia francesa del carbón alemán ni el deseo holandés de acceso a más mercados. Puede que al mismo tiempo influyera su particular experiencia de salir victoriosa de la guerra, y no sufrir ocupación en su territorio, para no sentir la necesidad de la integración como vía de supervivencia en el nuevo contexto mundial. Pero la Segunda Guerra mundial supuso el cerrojo definitivo al decadente Imperio británico. A los movimientos independentistas en las colonias, signo de la pérdida de poderío militar y capacidad de dominación, se unían los problemas económicos derivados de la guerra, que aunque menores que los del resto de países europeos, anularon su ya débil liderazgo financiero y comercial. Un hecho simbólico fue la adhesión de Australia y Nueva Zelanda, territorios pertenecientes a la *Commonwealth*, al tratado regional de seguridad Anzus con Estados Unidos, que expandía su control territorial en plena guerra fría. De hecho, desde 1950 la pertenencia a la *Commonwealth* dejó de suponer sumisión a la Corona británica.

En ese año Robert Schuman propugnaba poner en común la producción de acero y carbón de Francia y Alemania, y se establecían las bases de la posterior Comunidad Económica Europea (CEE), constituida por el Tratado de Roma de 1957. Una comunidad establecida en torno a una unión aduanera de la que los británicos recelaban y con unos socios comerciales que, en aquel entonces, no se encontraban entre sus principales clientes. Reino Unido no se mantuvo inmóvil ante los avances europeístas, y en 1960 promovió la denominada Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA, en inglés), incorporando los países que no se adhirieron a la CEE, con el fin de eliminar entre ellos los derechos de aduana de productos industriales, sin afectar al sector agrícola.

Las particularidades históricas de Reino Unido le habían conferido la idea de seguir siendo una potencia mundial que mantenía importantes lazos con otros territorios de ultramar, y requería una posición propia en cualquier tipo de unión. Sin embargo, pocos

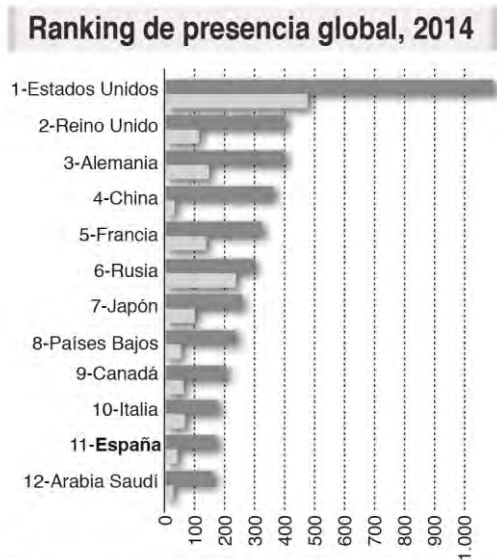
años después la mella de los estragos económicos frente al crecimiento que registraban los miembros de la CEE, le hicieron cambiar de estrategia y solicitar formalmente su adhesión. Pero se encontró con la firme oposición francesa, que rechazó dos veces su adhesión. No fue hasta la dimisión de Charles de Gaulle, que paradójicamente había estado refugiado en Reino Unido durante la guerra, cuando se despejó el camino. La incorporación al espacio europeo se materializaba poco después durante el mandato del conservador Edward Heath, desencadenando la paulatina decadencia de la EFTA.

Desde entonces, las relaciones entre Reino Unido y Europa, materializadas en las distintas formas que adoptaron los tratados, han atravesado distintos periodos de tensión. En buena medida marcada por la coyuntura interna británica y por la situación económica en Europa, pero también por distintas concepciones de la utilidad y destino del proyecto comunitario, sobre el que Reino Unido ha mantenido una posición ambivalente y recelosa. Apenas dos años después, su incorporación fue renegociada por el presidente laborista Harold Wilson y aprobada en referéndum.

La llegada de Margaret Thatcher supuso un nuevo pulso con la renegociación del denominado “cheque británico”; en la que Thatcher demostró su contundencia negociadora que, además de cincelar su apodo, le hizo ganar los apoyos que permitieron su tercera reelección consecutiva.

Una actitud mantenida hasta la firma del Tratado de Maastricht en 1992, cuando surgió la posibilidad de descolgarse del proceso seguido por el resto de socios, con el establecimiento de cláusulas de exención que permitieron a Reino Unido no integrarse monetariamente. Se reconocía de manera explícita esa Europa de distintas velocidades, que dejaba un grupo de países avanzando en el proceso de integración, entre los que estaban Francia y Alemania, y Reino Unido por otro. Se constituía por tanto un mercado común en el que estaban incluidas dos monedas llamadas a ser hegemónicas. Una situación cómoda para Reino Unido, mantenida durante las décadas posteriores, incluyendo en ellas la firma del Tratado de Lisboa. Durante ese periodo la economía británica se transformaba, convirtiéndose en uno de los centros financieros y de servicios de la economía global. Quizá por esa personalidad propia en un mundo globalizado, y en un momento de crisis europea, se debaten de nuevo las ventajas y los inconvenientes de pertenencia a un espacio regional común.

Una de las herramientas disponibles para analizar la presencia de un país en un mundo globalizado y evaluar las consecuencias de un *Brexit* es el Índice Elcano de Presencia Global, que mide la proyección exterior de 80 países y de la Unión Europea (esto es la presencia agregada extraeuropea de sus Estados miembros), así como la presencia de los Estados miembros dentro de la UE. Un índice construido con 16 indicadores agrupados en tres dimensiones –económica, militar y blanda– que permite no solo



Fuente: Página web del Índice Elcano de Presencia Global, www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

analizar la evolución de la presencia global de un país sino la naturaleza de la misma, dibujando distintos perfiles de proyección exterior.

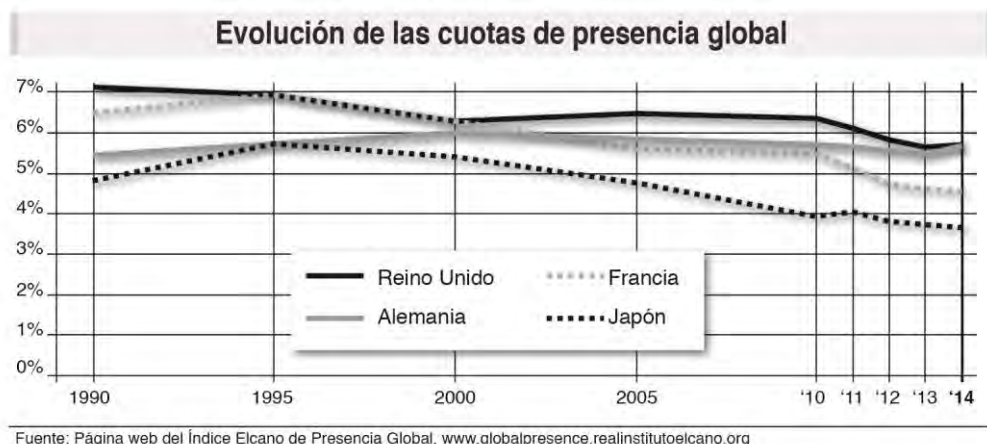
¿Cuál es el perfil de presencia de Reino Unido?

Según la edición 2015 del Informe Elcano de Presencia Global, Reino Unido ocupó en 2014 la segunda posición en el *ranking*, detrás de EE UU y delante de Alemania. Una posición elevada, teniendo en cuenta que se trata de la sexta economía mundial en términos de PIB y la vigésima en términos de población, lo que da cuenta del elevado grado de proyección exterior de Reino Unido.

Una presencia que en el caso de Reino Unido, de manera similar al resto de economías occidentales, se apoya fundamentalmente en su dimensión blanda, que supone un 53,2 por cien frente al 44 de la dimensión económica y un 2,9 de la militar. Dentro de ese cajón de presencia blanda se incluyen diversos indicadores en los que Reino Unido se ubica entre los principales países del mundo –como educación, cultura, cooperación al desarrollo o deportes–, concretamente entre los ocho primeros puestos en todos ellos.

Pero además, no hay duda de que Reino Unido es una potencia global, ocupa el quinto puesto en el *ranking* de presencia económica, por detrás de EE UU, China, Alemania y Rusia. Centro financiero y empresarial, las exportaciones de servicios (segundo exportador mundial) contribuyen con un 12,6 por cien a su presencia global, mientras que las inversiones en el exterior (segundo mundial), suponen el 10,8 por cien. Un perfil al que ha contribuido su papel en el mercado internacional del oro. Desde la llegada de los Moccata a finales del siglo XVII y la firma con Portugal del Tratado de Methuen, por el que Inglaterra accedía al oro brasileño, Londres fortaleció su papel de intermediario en el mercado del metal precioso. De hecho, buena parte del incremento de presencia de Reino Unido en 2014 se debió al aumento de exportaciones de oro con destino, vía Suiza, a los mercados asiáticos.

A esa importancia en la dimensión blanda y económica se une la militar, donde Reino Unido ocupa el tercer lugar en un *ranking* que considera el número de tropas desplegadas en el extranjero y el equipamiento militar necesario para su despliegue. Es cierto que dentro de esta dimensión es especialmente contundente el dominio estadounidense tras la caída de la Unión Soviética, pero no deja de ser significativo el mantenimiento entre los primeros puestos en las tres dimensiones de presencia global.



Quizá ello es signo precisamente de su consolidación como actor global. Liderazgo que se aprecia en términos de cuota de presencia global, donde en un contexto de auge de países emergentes, y con el espectacular crecimiento de China, Reino Unido ha podido mantener sus niveles de cuota cuando la mayoría de los países occidentales la han visto mermada. La cuota de presencia global británica crece hasta el año 2000, y el descenso posterior es muy matizado y en cualquier caso mucho menor que el sufrido por EE UU, Alemania, Francia o Japón.

Que Reino Unido haya perdido menos cuota de presencia que sus socios comunitarios en estos últimos años, es una de las muestras del menor impacto de la crisis europea, consecuencia entre otras cosas de su no pertenencia a la zona euro. Su mayor orientación extracomunitaria hace sus exportaciones menos dependientes, que no inmunes, de la evolución de la demanda europea. Aún así, en 2015 más del 40 por cien del comercio británico se destinó a la UE.

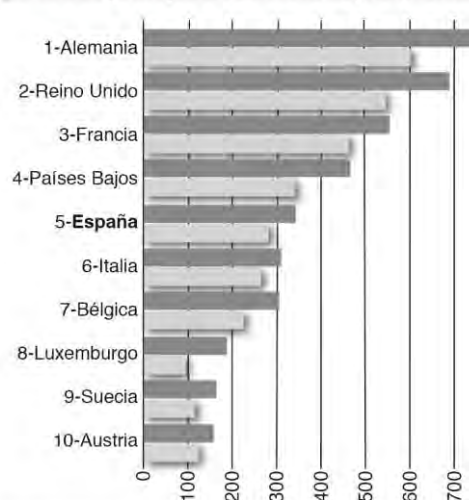
La presencia de Reino Unido dentro y fuera de la UE

Manteniendo el mismo índice de presencia global pero computando dentro de cada indicador su componente intracomunitario – por ejemplo, exportaciones hacia la UE en lugar de hacia el mundo–, podemos obtener el perfil de presencia de los Estados miembros dentro de la UE. El *ranking* de presencia europea está liderado por Alemania, y los británicos ocupan el segundo lugar. Qué en términos de presencia global Reino Unido esté por delante de Alemania, pero en términos de presencia europea sea a la inversa, da muestra de su diferente orientación geográfica. Alemania, miembro y cabeza de la zona monetaria común, tiene una marcada presencia económica dentro de la UE. Reino Unido, en cambio, tiene un perfil de presencia blanda más marcado

incluso que el que presentaba en términos globales, apoyado en el peso en cultura y migraciones. No obstante, es necesario señalar que al referirnos a esa mayor orientación intra o extracomunitaria lo hacemos en términos de presencia global y de las dimensiones que la definen, siendo matizable si atendemos a alguna variable concreta. Así, por ejemplo, Alemania sí ha consolidado en parte una reorientación geográfica de sus exportaciones de manufacturas, que probablemente ha conseguido al apoyarse en un tejido productivo comunitario en el que ocupa una posición de liderazgo.

Pero de la misma manera que podemos obtener la presencia dentro de la UE, se puede calcular la presencia de la UE en el mundo y cuánto contribuye cada Estado miembro a la misma. Los datos para 2014 muestran que Reino Unido es el primer contribuyente a la proyección global europea, seguido de Alemania, Francia, Italia, Países Bajos y España. Los primeros tres países constituyen más del 51 por cien de la presencia global europea.

Ranking de presencia europea, 2014



Fuente: Página web del Índice Elcano de Presencia Global, www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

Además, Reino Unido mantiene su posición desde 2005 (con un aumento de su contribución a la presencia global de la UE de 0,7 puntos), mientras que otros grandes Estados miembros han tenido la evolución contraria. Los dos países que más descienden su contribución en el periodo 2005-14 son Alemania (1,9 puntos) y Francia (1,2). Sin embargo, cabe destacar que el *ranking* de contribuciones de Estados miembros a la presencia global de la UE apenas ha sufrido cambios a lo largo del último decenio. En cualquier caso, los primeros nueve puestos en 2014 los ocupan los mismos países (y en el mismo orden) que en 2005, y el fortalecimiento de la contribución británica en los últimos años apenas alcanza un punto porcentual.

Una alta contribución a la proyección exterior de la UE indica una mayor orientación extraeuropea de su presencia global. Así es, en diversas dimensiones (las inversiones o la cooperación al desarrollo), Reino Unido da mayores muestras que otros Estados miembros de un perfil de proyección global no europeo, y por ese motivo goza de una alta capacidad para moldear la presencia global de la Unión. Ello es manifiesto, por ejemplo, en la definición estratégica de la política europea de cooperación internacional al desarrollo.

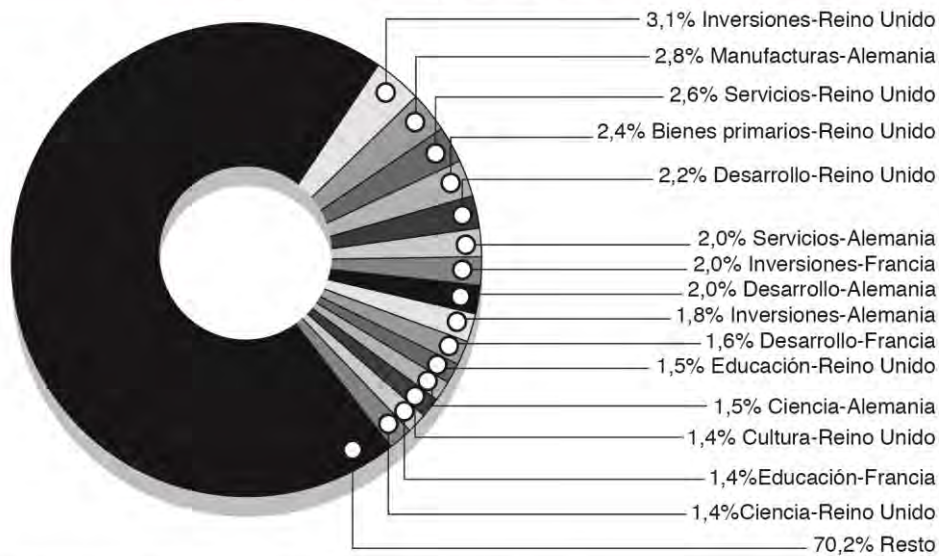
Tabla 1. Presencia global de la UE por estado miembro (en %)

	País	Contribución		País	Contribución
1	Reino Unido	19,8%	15	Finlandia	1,4%
2	Alemania	16,9%	16	Portugal	1,2%
3	Francia	14,7%	17	Rumanía	1,2%
4	Italia	7,5%	18	Rep. Checa	1,1%
5	Países Bajos	6,9%	19	Luxemburgo	0,7%
6	España	6,6%	20	Croacia	0,6%
7	Bélgica	3,5%	21	Bulgaria	0,6%
8	Suecia	3,5%	22	Eslovaquia	0,5%
9	Dinamarca	2,5%	23	Lituania	0,5%
10	Polonia	2,2%	24	Eslovenia	0,4%
11	Irlanda	2,2%	25	Letonia	0,4%
12	Austria	1,8%	26	Estonia	0,3%
13	Grecia	1,4%	27	Chipre	0,2%
14	Hungría	1,4%	28	Malta	0,2%

Fuente: Iliana Olivé (coord.), 2015, Informe Índice Elcano de Presencia Global 2015

Esa es la paradoja británica: Reino Unido es el país que más contribuye a la presencia exterior de la UE por la orientación extraeuropea de su inserción. Por tanto, en términos de presencia global, la salida de Reino Unido supondría una importante pérdida de cuota de presencia de la UE. No solo porque se trata de su segunda economía en términos de PIB, sino además por la marcada orientación extracomunitaria de la misma. Y una ejemplificación clara de ese doble juego es la City londinense y su papel como plaza financiera internacional, con gran importancia de las entidades de la eurozona y de las operaciones con la misma.

Contribuciones por Estado miembro y variables a la presencia global de la Unión Europea en 2014 (en %)



Fuente: Iliana Olivé (coord.), 2015, Informe Índice Elcano de Presencia Global 2015 .

Conclusiones

El referéndum del próximo 23 de junio añade un nuevo capítulo a la particular relación histórica de Reino Unido con la UE. Una relación que en términos de presencia global parece haber sido provechosa para ambas partes; para uno, por las ventajas asociadas a la participación conjunta con 27 países más y la pertenencia a uno de los principales mercados del mundo; para los otros, por la relevancia y el peso de un socio de marcada orientación global. Reino Unido supone una importante plataforma transoceánica para el resto, y al mismo tiempo una vía de acercamiento a Europa de sus principales socios extracomunitarios, EE UU y China, que se habrían mostrado partidarios de su permanencia en la UE.

Más allá del impacto que una supuesta salida tuviese para unos y otros en distintas dimensiones, en términos políticos supondría materializar la reversibilidad de un proyecto que parecía haber nacido para perpetuarse. Pero quizá el debate de fondo, no resuelto, sea precisamente el contenido y destino de dicho proyecto.

La propuesta presentada por el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, a David Cameron, para conferir un nuevo estatus a Reino Unido, reduce en la práctica los tratados constitutivos a la mera gestión burocrática de un mercado único que comparte distintas monedas, constituido por esferas de gobernanza diferenciadas. Más allá de las medidas concretas del acuerdo, se generaliza la sensación de una Unión cada vez más estrecha y alejada de sus orígenes fundacionales, en los que las instituciones europeas se veían como herramientas de confluencia social y política. Una situación que se añade a la crisis migratoria, con el cuestionamiento del espacio de libre circulación de personas, y a la crisis no resuelta de la zona euro, con su culmen en la dantesca gestión de la cuestión griega, que han generado uno de los momentos más delicados en la historia de la Unión.

Las negociaciones entre Reino Unido y la UE podrían haber supuesto una oportunidad para corregir la deriva del proyecto comunitario. Pero históricamente los británicos han

mantenido un papel distante respecto al mismo. En un momento de crisis europea, tanto económica como identitaria, en el que la pertenencia a un mercado común no otorga beneficios económicos tan explícitos ni inmediatos, los británicos han optado por cuestionarse de nuevo su posición en el proceso de integración, preguntando de manera implícita al resto: *Quo vadis* Europa?

España y el 'Brexit'

Salvador Llaudes | Investigador del Real Instituto Elcano | @sllaudes

Economía Exterior. Núm. 76. Primavera 2016

España se vería particularmente afectada por el 'Brexit'. El país comparte con Reino Unido un mismo modelo productivo centrado en la demanda interna, el papel de la banca y la exportación de servicios. También parte de su historia, el modelo territorial y la monarquía parlamentaria.

David Cameron no es un político británico al uso. A lo largo de sus dos mandatos al frente del gobierno de las islas ha decidido enfrentar asuntos peliagudos de política interna a la lotería de los plebiscitos. Y lo cierto es que, hasta la fecha, ha vencido cada referéndum que ha puesto en marcha. Esta utilización de la herramienta más clásica de democracia participativa, a imagen y semejanza de lo que se hace en Suiza, es ajena a la tradición británica, pero ello no le ha disuadido de, una vez más, y en esta ocasión con la idea de resolver la relación de Reino Unido con la Unión Europea por una generación al menos, volver a darle voz a la ciudadanía británica, concretamente el 23 de junio.

Tras meses de negociaciones, el *premier* británico logró arrancar de sus contrapartes comunitarias un acuerdo que estima suficiente para hacer campaña a favor de la permanencia en el club europeo. En las mismas, España, a pesar de tener una posición muy favorable a llegar a un acuerdo con los británicos, no desempeñó un papel protagonista, a diferencia de otros países como Francia (por su oposición a dar más concesiones a Reino Unido en el ámbito de la gobernanza económica), Bélgica (por su reticencia a renunciar al principio del *ever closer union*) o los del grupo de Visegrado: Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa (quienes mostraron su malestar con las propuestas relativas a las prestaciones sociales).

Cabe preguntarse por qué, si España era tan favorable a llegar a un acuerdo, no tuvo una posición más decisiva en la cumbre del 18 y 19 de febrero. Existe aquí un motivo esencial, que no es sino la posición de extrema debilidad del ejecutivo español, todavía en funciones tras las elecciones de diciembre. A ello vino unida la negativa del representante español en el Consejo Europeo, Mariano Rajoy, de comparecer frente al Congreso a pesar de la petición de la oposición. No resulta inimaginable pensar que, en el caso de haberse producido la misma y si se hubiera escenificado un acuerdo entre los principales grupos políticos del Parlamento, la posición española se hubiera visto reforzada, cuestión que habría sido importante dado que el acuerdo alcanzado es de la mayor relevancia y tendrá efectos a corto plazo para España, para los españoles que residan o vayan a residir en Reino Unido en el futuro y para el conjunto de la UE.

Ello no obsta para que los negociadores españoles tuvieran clara su posición ante los denominados "cuatro bloques de negociación" que expuso Cameron en sus peticiones iniciales del pasado noviembre. Antes de entrar en materia, conviene destacar que, al margen de las líneas rojas en cada uno de los bloques, Madrid planteaba como necesario que el acuerdo con Londres no supusiese reformar los tratados de forma inmediata, lo cual ha sido respetado, debido al poco apetito por tocar en estos momentos el Derecho primario de la UE.

La posición española ante las negociaciones con Cameron

- **Bloque 1: Gobernanza económica:** *¿Cuál era la posición española?* España tenía como pretensión fundamental que no se tocara la denominación del euro como moneda única de la UE, así como que el acuerdo con Reino Unido no supusiera que los Estados sin el euro como moneda propia pudiesen vetar las decisiones que los –hoy– 19 consideren necesarias para la mejor gobernanza de la moneda común. Es decir que, aun reconociendo garantías de no discriminación a los países de fuera de la eurozona, debía también garantizarse el derecho de los miembros del euro a avanzar hacia una mayor unión económica y política, sin obstáculos por parte de nadie.

¿Cuál es el resultado final? La principal pretensión española se respeta y el euro sigue siendo la única moneda oficial de la UE, aunque se reconoce explícitamente que existen otras monedas en la Unión, tal como reclamaban los británicos. Además, se acepta crear un mecanismo que, sin que pueda servir de veto ni de retraso para las decisiones prioritarias, pueda ser utilizado por parte de los países de fuera de la eurozona para evitar la discriminación respecto del resto. Asimismo, se acepta que ni británicos ni el resto de países de fuera de la eurozona tengan que pagar rescates a los países del euro.

- **Bloque 2: Competitividad:** *¿Cuál era la posición española?* No existían reticencias particulares en este apartado para un gobierno español muy alineado con las tesis de Reino Unido (merece la pena recordar aquí un artículo de opinión firmado por Cameron y Rajoy en septiembre de 2015) respecto de la necesidad de una UE más competitiva que, entre otras cuestiones, llegue a un rápido acuerdo con Estados Unidos en las negociaciones del Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP, en inglés).

¿Cuál es el resultado final? El apartado dedicado a la mejora de la competitividad ha sido, sin duda alguna, el menos controvertido políticamente de toda la negociación, si bien deja al margen la cohesión económica y social, otros principios fundamentales de la integración europea. Existe el compromiso de que las instituciones trabajarán en fomentar el crecimiento económico y la generación de empleo, fortaleciendo el mercado interior, llevando a cabo una política comercial ambiciosa, y dando pasos concretos hacia una mejor regulación. Para tal fin, se propone la creación de un mecanismo que vele por reducir cargas administrativas innecesarias para las pequeñas y medianas empresas.

- **Bloque 3: Soberanía:** *¿Cuál era la posición española?* Aquí, España tenía dos prioridades claras. Por un lado, debía garantizarse el mantenimiento de la referencia a la *ever closer union* en los tratados y que la interpretación que se hiciese de ese principio no supusiera límites a la voluntad de los Estados más proeuropeos a seguir avanzando. Por otro, debía procurarse que los cambios en el procedimiento legislativo no convirtieran a este en más complejo de lo que ya de por sí es. En este sentido, España no veía con buenos ojos el fortalecimiento de los parlamentos nacionales. No solo porque eso supondría debilitar a la Comisión Europea en el proceso normativo, sino porque un sistema así podría ir en detrimento de la posición española (los parlamentos más activos se encuentran en los Estados miembros con opiniones públicas poco europeístas o con una posición acreedora; en ninguno de los casos, la situación de España).

¿Cuál es el resultado final? Las referencias a una “Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” finalmente no se aplicarán a Reino Unido, aunque seguirán en los tratados. Se garantizará además que no constituyen una base jurídica para apoyar una interpretación extensiva de las competencias de la Unión y que son compatibles con diferentes vías de integración en la UE, aunque al mismo tiempo se respetan las líneas marcadas por España. En relación al fortalecimiento del papel de los parlamentos nacionales, se activa la creación de una especie de “tarjeta roja”, según la cual si un 55 por cien de los mismos considera que un proyecto legislativo no cumple el principio de subsidiariedad, se suspenderá el citado proyecto, salvo que se modifique teniendo en cuenta los dictámenes. De utilizarse de forma frecuente dicho mecanismo, podría complicar el ya de por sí difícil procedimiento legislativo de la UE, y esto no es del interés español en absoluto.

- **Bloque 4: Inmigración:** *¿Cuál era la posición española?* Sin duda alguna, este era el bloque de controversia fundamental entre Londres y el resto de capitales. La posición española, contraria a la limitación de la libre circulación y a la discriminación de recepción de ayudas por nacionalidad, fue no obstante de perfil relativamente bajo, debido al hecho singular de ser el único Estado miembro en el que el flujo de residentes es favorable, pues hay muchos más británicos en suelo español que viceversa (y, como elemento vinculado, que España haya dado la batalla a propósito del sobrecoste que le supone atender a ciudadanos europeos en busca de beneficios relativos al ámbito sanitario).

¿Cuál es el resultado final? El resultado de la negociación trata las cuestiones que más preocupaban a Cameron. Así, se decide la creación de un mecanismo extraordinario, también conocido como freno de emergencia que, en el caso de activarse (durante un plazo de siete años), da la oportunidad a limitar el acceso a las prestaciones no contributivas vinculadas al ejercicio de una actividad profesional de los trabajadores comunitarios que lleguen por primera vez, durante un periodo máximo de cuatro años para cada persona. El otro ámbito que más le preocupaba a Cameron, el de las prestaciones por hijos, también recibe respuesta. Se ha decidido la indexación de dichas exportaciones según las condiciones del Estado miembro en el que resida el niño. Se señala, además, que esto solo se aplicará a las nuevas peticiones que se hagan hasta 2020, año en el que ya sí se podrá hacer extensiva a las peticiones previas existentes.

Salida británica de la UE y repercusiones para España

Los británicos decidirán con su voto si les merece la pena que Reino Unido se mantenga en la UE, pero solo en caso afirmativo entrará en vigor el acuerdo mencionado. Como en todo referéndum, existe el riesgo de que lo que se acabe respondiendo sea, en lugar de la pregunta planteada, otras tales como si confían en el liderazgo de su gobierno, y en particular en el de Cameron, o si consideran que la negociación ha sido gestionada de forma eficiente.

En las manos de los británicos estará, en cualquier caso, determinar qué es más importante a la hora de decidir su permanencia en la UE. Elementos a valorar, al margen del liderazgo del *premier* no faltarán: la siempre delicada cuestión de la inmigración; el temor a que la salida británica de la UE acabe llevando a un segundo referéndum escocés que, esta vez sí, ganen los independentistas; la desunión en las filas *tories*, y en particular, en el gobierno británico, acompañada del gran liderazgo entre las filas de

los partidarios del *Brexit* del actual alcalde de Londres y futurible líder conservador, Boris Johnson; o las dudas sobre cómo se articulará la relación con la UE en un futuro todavía hoy incierto, sobre todo en lo económico.

Si la ciudadanía británica opta por el *Brexit* habrá graves consecuencias tanto para Reino Unido como para el conjunto del proyecto europeo, que se beneficia de tener en su seno al primer contribuyente a la proyección global europea. La situación de incertidumbre en el caso de victoria del *Brexit* es tal que nadie sabe cómo se articularía la nueva relación entre la UE y Reino Unido. En ese sentido, el jurista comunitario, Jean-Claude Piris, apuntaba una serie de escenarios alternativos en un reciente análisis para el Centre for European Reform. La nueva relación dependerá, en cualquier caso, de la buena voluntad de las partes, pero se prevé una negociación dura y larga.

España se vería en particular afectada de darse el *Brexit*, debido a los estrechos vínculos compartidos con Reino Unido, a pesar de no tratarse de países vecinos (pero que gracias al tráfico aéreo casi lo son: más de 30 millones de pasajeros anuales) ni de países que comparten un mismo idioma. Ambos tienen un mismo modelo productivo centrado en la demanda interna, el papel de la banca y la exportación de servicios. Los dos comparten historia, modelo territorial descentralizado y monarquía parlamentaria. Asimismo, las relaciones comerciales entre los países están valoradas en 55.000 millones de euros al año, por no mencionar el intercambio inversor entre multinacionales británicas y españolas. Según datos del ICEX, en Reino Unido existen más de 300 empresas de capital español, mientras que en España hay casi 700 sociedades británicas.

No es menor la relación interpersonal entre comunidades de uno y otro lado. Los datos oficiales estiman la presencia de 300.000 británicos en España, aunque es probable que haya bastantes más, como se señala desde el *think tank* IPPR, que apunta al millón. Por su parte, existen unos 200.000 españoles en Reino Unido, cifra que ha aumentado en los años de crisis económica. Un eventual *Brexit* pondría en el aire la situación no solo de los españoles en Reino Unido, sino también de los cientos de miles de británicos residentes en España (contrariamente a la creencia común, los jubilados en las costas españolas apenas sumarían el 20 por cien de los mismos, existiendo por tanto una gran cantidad de jóvenes y adultos que han decidido vivir su vida en España), cuestión que también podría poner en riesgo la generación de empleo y riqueza en los sectores que más se benefician de esta interrelación.

Al mismo tiempo, y a pesar de que la relación política entre ambos países es buena, existe una tradicional falta de sintonía estratégica que se deriva no solo del complejo conflicto de Gibraltar –cuya dificultad se vería incrementada en caso de *Brexit*–, sino también de la distinta visión sobre cuál ha de ser el futuro de la UE y el papel a desempeñar por parte de los respectivos países.

Existe otro elemento con un impacto potencial muy grande tanto para Reino Unido como para España si se produce el *Brexit*: la celebración de un segundo referéndum en Escocia en el que los ciudadanos se decidieran por la salida de Reino Unido dada su mayor visión europeísta. Ya cuando se celebró el plebiscito de 2014 se trazaron claros paralelismos con la situación de Cataluña. Caben pocas dudas de que se produciría una comparativa aún mayor si se produjese un *Brexit* acompañado de la salida escocesa de Reino Unido. Y más todavía si esa salida fuese de la mano de la permanencia en la UE o de un rápido acceso al club comunitario.

Conclusiones

La promesa de referéndum que Cameron realizó en su discurso de Bloomberg de enero de 2013 ya tiene fecha definitiva de celebración: el 23 de junio. Tras una tensa (aunque no en exceso) negociación, el primer ministro llegó a un acuerdo con sus socios europeos en el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero.

Este acuerdo, si bien no resulta plenamente satisfactorio, debe ser tratado como un mal menor, dado que era difícil conseguir algo mejor en unas circunstancias en las que existía una necesidad clara de dar a Cameron una victoria que “vender” a su electorado. El papel de España en las negociaciones fue limitado, dada la debilidad de la situación en funciones del presidente del gobierno, aunque conviene restar dramatismo a esta cuestión, ya que un análisis desapasionado muestra que, aunque se rocen, no se rebasan las líneas rojas que se había planteado España.

Como se ha señalado, solo en el caso de que los británicos decidan con su voto permanecer en la UE entrará en vigor el acuerdo en cuestión. En caso contrario, las negociaciones de Reino Unido con los restantes 27 miembros del Consejo Europeo, en un momento en el que la prioridad para la UE no está en el acomodo británico, sino en la toma de decisiones respecto de la crisis de refugiados, quedarán en papel mojado.

En cualquier caso, para algo sí va a servir este plebiscito. Tanto en el caso de que los británicos decidan marcharse de la UE como en el de que decidan permanecer con un estatus de segundo nivel, la cuestión parece resuelta, al menos por un tiempo. Existen posibles derivadas positivas y negativas de este acuerdo: en cuanto a las primeras, se encuentra la –remota– posibilidad de que Cameron se convierta en un verdadero líder en la UE en determinadas políticas (política exterior, donde Reino Unido es un actor clave) o que el acuerdo con Reino Unido sirva para que un determinado núcleo de países de la eurozona (donde sin duda estaría España) concluyan que ha llegado la hora de integrarse de forma más decidida. La derivada negativa más peligrosa es que, en un momento tal de desafección con el proyecto europeo, no sea Reino Unido el único que acabe demandando un estatus especial dentro de la UE y que, por tanto, existan otros países que quieran renegociar, amenazando con su *Brexit* particular.

Pero si se produjese la salida británica de la UE, todos perderían. En términos económicos y geopolíticos, Reino Unido dilapidaría gran parte de su capacidad de maniobra. Nadie sabe con seguridad cómo se articularía la nueva relación con la UE. Lo más negativo para la Unión sería crear un precedente de salida de uno de sus Estados miembros, algo que, por no haber sucedido hasta la fecha, parecía inviable. Ello daría la sensación de que el proyecto no es irreversible.

En cuanto a España, el *Brexit* sería negativo por tres razones fundamentales. En primer lugar porque el proyecto comunitario forma parte del proyecto nacional español y, por tanto, todo lo que conlleve daños para el mismo es malo para España. En segundo lugar, porque los vínculos compartidos con Reino Unido son muy estrechos y se verían perjudicados por la salida británica. Por último, porque el conflicto de Gibraltar probablemente se vería agravado, al tiempo que se trazarían mayores paralelismos entre los casos de Escocia y Cataluña, sobre todo si la primera acabase dejando de formar parte de Reino Unido, convirtiéndose en Estado independiente y obligando a la UE a posicionarse de cara a su permanencia en el proyecto europeo.

Britain, the EU and the Sovereignty Myth

Robin Niblett | Director, Chatham House | @RobinNiblett

9 May 2016. Source: Chatham House (<https://www.chathamhouse.org/publication/britain-eu-and-sovereignty-myth>)

Summary

- The question of sovereignty lies at the heart of the UK's upcoming EU referendum. Many in Britain believe that the process of EU decision-making has undermined British parliamentary democracy, and that leaving the EU is the only way for the British people to regain control of their sovereignty.
- This ignores the fact that successive British governments have chosen to pool aspects of the country's sovereign power in the EU in order to achieve national objectives that they could not have achieved on their own, such as creating the single market, enlarging the EU, constraining Iran's nuclear programme, and helping to design an ambitious EU climate change strategy.
- Apart from EU immigration, the British government still determines the vast majority of policy over every issue of greatest concern to British voters – including health, education, pensions, welfare, monetary policy, defence and border security. The arguments for leaving also ignore the fact that the UK controls more than 98 per cent of its public expenditure.
- The British economy has prospered in the EU. The UK boasts higher economic growth and lower unemployment than most major developed economies. It attracts the most foreign direct investment in the EU, and is ranked among the most open places to do business in the developed world. British economic weaknesses, such as low growth in productivity, are self-inflicted.
- However, a successful economy and free-movement rules have led to high levels of immigration from the EU. Overall, this has been positive for the UK economy, but it has exacerbated preexisting pressures on public services, may have restricted wage growth in some sectors, and is a source of widespread public concern.
- Is it time, therefore, to return economic and political sovereign power entirely to Westminster? The risks of doing so are extensive. For example, the UK would be excluded from the process of EU rule-writing, making it a less attractive location for foreign investment. The UK is unlikely to strike better trade deals alone than it has currently through the EU. And the UK would have no say in the design of more open EU markets for digital, financial and other services. Leaving would also have a destabilizing effect on the rest of the EU, which will remain Britain's largest market.
- In contrast, the main risks to the UK of remaining are political. High levels of immigration from the EU would persist. However, it is inconceivable that the EU will enlarge to include Turkey in the foreseeable future, and the UK and other EU states retain a veto over this decision.

- Nor need the UK fear the emergence of a more integrated eurozone, which will continue to feature profound differences in national outlook and is unlikely to enlarge quickly. EU decision-making overall is also becoming more intergovernmental rather than centralized.
- Continuing to pool its sovereign power selectively in the EU would enable the UK to help design integrated EU responses to many challenges that it cannot resolve on its own. These include the challenges of energy efficiency and sustainability; energy security; internet governance; and the fight against terrorism.
- In a world that is more interdependent today than it was when the UK joined the European Economic Community in 1973, the notion of 'absolute' British sovereignty is illusory. It is also worthless if it limits the ability of future British governments to ensure the security and prosperity of their citizens. Judging from the UK's experience and its future prospects, the opportunities from remaining in the EU far outweigh the risks of doing so, and the risks of leaving far outweigh the opportunities.

Brexit Would Be a Further Blow to the Special Relationship

Xenia Wickett | Head, US and the Americas Programme; Dean, The Queen Elizabeth II Academy for Leadership in International Affairs | @xeniawickett

20 April 2016. Source: Chatham House (<https://www.chathamhouse.org/expert/comment/brexit-would-be-further-blow-special-relationship>)

But increased British leadership, in Europe and beyond, could reverse the decline of US–UK ties.

The US–UK ‘Special Relationship’ is in decline, and a British decision to leave the EU would hasten its demise. As Great Britain increasingly becomes just one of America’s many strategic relationships, Brexit would speed the transfer of US attention and energy from the UK to the continent. This, however, does not need to be inevitable. The necessary ingredient to reverse this decline is stronger British leadership internationally. The US government has made it abundantly clear that its preference is to see the UK remain in the European Union. In January 2013, when David Cameron had not yet committed to a referendum, Phil Gordon, the US assistant secretary of state for European affairs bluntly stated that it is in the American interest for the US ‘to see a strong British voice in that European Union.’ The fact that a senior US official would go so far – to be seen to intervene so early in a divisive domestic political issue – spoke volumes about how important this is to America. This week, President Obama will visit the UK to send an equally firm, if polite, message to the British public.

Why does the US want the UK to remain in Europe?

From the US perspective, there are three principal elements that the UK brings to the table in the bilateral relationship. The first stems from Britain’s capabilities, particularly in the military and intelligence arenas. US–UK intelligence sharing, the closest for both countries, has a long history dating back to the Second World War. For good or ill the UK has been among America’s leading allies in every major conflict the US has been involved in for the last quarter of a century – in the Gulf War, Bosnia and Kosovo, Afghanistan, the war in Iraq, the interventions in Libya as well as current operations against ISIS in Iraq and, belatedly, Syria.

The second relates to the political value of having a reliable partner in international engagements – and thereby avoiding the perception of acting unilaterally. Shared history and values, and thus often perspectives (as well as capabilities) have ensured that the UK has long been the first port of call for the US when seeking to solve international problems or build coalitions. At the same time, Britain’s historical global reach and diplomatic experience around the world (not least in areas of current concern such as Afghanistan, Pakistan, Israel and Palestine, and Iraq) have provided American policy-makers with valuable input on foreign policy issues that has contributed to their own internal decision making.

The third area of added value for the US is Britain's place in the EU. While British and US policy preferences may at times diverge, as they have recently on the Israel–Palestine issue, for example, their common outlooks and interests mean that Britain is the closest thing that the United States has to having a voice in the EU. At the same time, the US also sees the UK as the country most likely to support an open trade and investment agenda and a more proactive approach to dealing with the challenges in Europe's neighbourhood, policies that leaders in both countries agree are necessary to make the EU a more effective actor and better partner to the US on the international scene.

The transition from US–UK ties to US–European ties

In recent years, however, the US has begun to diversify its relationships within Europe, in part as the UK has become unable or unwilling to step up and fulfil these three elements of paramount importance to the US.

Defence and intelligence

With regards to defence capabilities, it is no longer the UK that the United States inevitably looks to first. In Libya, the operation that started with the defence of Benghazi from Gaddafi's forces in March 2012 (that eventually came to remove Gaddafi himself) was jointly led by the French and the British, although then-French president Nicolas Sarkozy appeared to be the driving force. More recently, it was the French with whom the US partnered in responding to the terrorist activities in Mali and who were first to support the US in action in Syria (following a UK parliamentary vote to stay out in August 2013 and a belated vote to act in December 2015). But in recent years others have worked more closely with the United States militarily as well, including in particular Poland and Denmark (although with the new government in Poland, the relationship might wither again).

This trend towards more diversified military engagement with other European states looks set to continue in the near term. Despite taking a tough position in the 2014 NATO Summit to reinforce the NATO commitment of two per cent of GDP spending on defence, the Cameron government came very close to falling below this line in 2015 (after five years of real defence cuts). The eventual decision to commit to meet this target, along with the newly released Strategic Defence and Security Review (SDSR), have somewhat reassured American policy-makers of the UK's continued ambition and capabilities. But there remains a lack of US confidence that this is only a temporary uptick in UK attention on defence. Meanwhile, America will continue to expand its horizons.

The story on intelligence sharing is slightly different, but here too obstacles have arisen in the close US-UK exchange of information. Since the end of the Second World War, the US and UK have been part of the 'Five Eyes' alliance – with Australia, New Zealand and Canada – that allows the close sharing of intelligence. And arguably, within the Five Eyes, the links between the US and UK are the closest of all. However, more recently, tensions have emerged. Over the past five or so years, the British judicial system in particular has pushed back on US confidentiality rules in ways that make the US intelligence services nervous of continuing to share information; given the current close

relationship, this could be more of an obstacle than it is for other countries sharing intel with the US.

At the same time, with the ISIS-inspired resurgence in the terrorist threat in both Europe and the US, it is becoming increasingly clear that the close intelligence sharing between the US and UK must take place much more widely. The current systems – through NATO or INTERPOL – have proven too slow and ineffective, as the recent attacks in Paris and Brussels have made clear. Sharing among the US and UK, or even among the Five Eyes, is insufficient – increasingly the relationships will have to be broadened.

Partnership

The US is also looking elsewhere for partnership in its international engagements, including on some of the issues that are at the top of the inbox for the American president. On responding to Russian actions in Ukraine, it is clear that German Chancellor Angela Merkel is in the lead, both in corraling Europeans to maintain the sanctions but also in negotiating with Russian President Vladimir Putin. This was highlighted in the creation of the Normandy format in the summer of 2014, a group encompassing Germany, France, Russia and Ukraine (but not the UK or the US), to resolve the situation in the east of Ukraine. On another issue of significant import to the United States, European economic prosperity and stability, Merkel is again the leading actor in Europe.

In the case of targeted bombing in Syria, it was not the British that were first to join the United States in the offensive against ISIS, but instead the French. President Francois Hollande also proved far more proactive after Syrian President Assad crossed the chemical weapons ‘redline’ in 2013, although in the end France was left hanging when President Obama decided to step back from military action after the failure of the British parliamentary vote to authorize UK involvement.

Finally, on at least one issue of great import to the US – China – the UK appears to be diverging meaningfully. The most recent case – the UK decision to join the Asian Infrastructure Investment Bank in March 2015 – is perhaps the starkest example of such differing policy positions that have caused significant frustration in the US.

Influence in the European Union

With regards to Europe, even before the referendum was formally announced, it was increasingly clear that the UK was less inclined to engage proactively in the EU. A number of factors have ensured that, particularly since 2010, the UK has become less influential there.

British influence has been diminished through actions by the Cameron government that have, perhaps unnecessarily, antagonized many across the Channel. Many European conservatives became frustrated early in Cameron’s tenure when he decided to take the Conservative Party out of the principal conservative group in the European parliament, the European People’s Party. This sentiment only worsened in recent years as, albeit for perhaps understandable domestic political reasons, Cameron conducted an adversarial negotiation with his European partners in an effort to secure reforms to the EU and changes in Britain’s terms of membership.

The UK also no longer sends its best and brightest to EU institutions. Many of the leading British officials who once occupied high offices there have left and been replaced by other continental Europeans. This deprives Britain of an important source of influence within the EU.

It is clear that if the US wants influence in the EU, it needs more partners there than just the UK. Britain is still important, and would be a strong driver to make the institution more efficient, but as its influence declines it is no longer sufficient. A Leave vote would immediately dispose of that influence entirely.

The UK is 'one among many' for the US

What is clear is that increasingly the UK is not 'first among equals' in Europe but 'one among many' for the United States. America is diversifying its relationships. More and more the US can find other allies and friends to fulfil the needs in which the UK no longer has interest.

If the UK leaves the European Union, the pace of this trend will only quicken. In addition to needing to find alternative partners to address these policy gaps, the UK will likely no longer have the time to devote to the United States that it does today. If Brexit takes place, Whitehall will find itself inundated with issues which had previously been managed by the EU, from trade deals with third parties to negotiating constant market access adjustments with the EU. Thus, very quickly, British resources are likely to be pulled from the US portfolio, and issues of common concern will get drowned out by other agendas. At least for a while, the US will likely get short shrift.

America's response then can only be to hasten its search for other partners both in Europe and beyond. And there lies an inevitable negative spiral for the Special Relationship.

Can anything be done to save the Special Relationship?

There is no question that the US and UK will continue to have a strong and positive relationship, but it is clear that, without action, either in or out of Europe, its 'specialness' will decline. As the arguments above lay out, the only question is how fast this demise takes place. But there is something that could not only halt, but also reverse this trend. As President Obama made starkly clear in his interviews with Jeffrey Goldberg in the *Atlantic*, what he wants most from partners and allies is for them to step up – to show more leadership (a sentiment that the Republican candidates for president would push even further). With the perceived failure of interventions over the last 15 years – from Afghanistan to Iraq to Libya – many politicians and publics have become wary of foreign military intervention. This is true in Europe and the US; but Americans have often felt that they have been left holding both the bag and the blame.

It should be noted that more leadership does not necessarily mean more military engagement. Or even, necessarily, more spending on foreign policy tools (whether diplomatic, military or development). But it does mean a willingness to step up and take responsibility for trying to guide international events and for promoting common interests.

In the UK's SDSR released towards the end of 2015, the government stated its intention to remain fully engaged globally; however, its actions belie this. Where Asia is concerned – an issue that is front and centre for the US – the UK joins other European powers in arguing that its lack of resources in the region makes it unable to contribute meaningfully to maintaining stability. Even closer to home, in the Middle East, the UK has been wary of leading.

It is understandable why the UK is hesitant to take such a leadership role, even as part of a coalition, in some of the larger strategic challenges the world faces. There are few benefits. Merely finding the human capital to coordinate an international response is difficult. The complexity of these problems ensures they rarely work out as hoped, and more often lead to international contempt rather than approbation. Thus it is no great surprise that the UK, along with much of the rest of the world, resists the temptation to be out in front. But there are opportunities – two issues that the US would likely welcome greater British leadership on would be building support in Europe for the Transatlantic Trade and Investment Partnership and taking a more active role in maintaining stability in Asia. Further, having a stronger European partner on issues in the Middle East (from Yemen to Syria) – Europe's near abroad – is something that many American policy-makers have suggested.

But the UK would not have to stand alone. With a little leadership from the UK, the US would provide support, as would many others currently loath to take the lead but with very strong interests in the outcomes. But someone has to start; as Obama made clear, there needs to be less 'free riding'.

If the UK wants to reverse the decline of the Special Relationship, it will need to show more leadership internationally. This should not be as hard as it might seem. Not only does it conform to the government's own strategy (as laid out in the SDSR) but public concern over further interventions is weaker than one might imagine. Such a leadership role would once again show to the United States the value of the Special Relationship.