

*Shaun Riordan**

El 'brexit' un año después: Europa esquiva balas, Gran Bretaña tira piedras contra su propio tejado

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

El 'brexit' un año después: Europa esquiva balas, Gran Bretaña tira piedras contra su propio tejado

Resumen:

Un año después del referéndum del 'brexit', la posición negociadora de Gran Bretaña respecto a Europa se ha deteriorado. Mientras que parece que Europa ha revertido la corriente populista en Países Bajos y Francia, las elecciones británicas han debilitado a su primera ministra, Theresa May, que depende además del partido unionista DUP de Irlanda del Norte para formar Gobierno. May está atrapada entre el ala derecha de su partido, que demanda un 'brexit duro', y una amplia mayoría en ambas cámaras del Parlamento, que insiste en una versión más suavizada. Y no está claro cuánto tiempo podrá seguir ella en el cargo. Por el contrario, los restantes 27 miembros de la Unión Europea se mantienen unidos (por ahora) en una negociación común. Asimismo, se ha deteriorado la situación geopolítica de Gran Bretaña, dado el comportamiento del presidente Trump, que pone cada vez más en cuestión el valor de la 'special relationship'. Pero, si bien es verdad que los británicos parecen debilitados, se mantienen también los problemas existenciales europeos: el euro, la Europa de varias velocidades, la defensa y la seguridad, etc., que habrán de ser afrontados al tiempo que se desarrollan las conversaciones sobre el 'brexit'. Ambas partes habrán de demostrar un gran pragmatismo en los dos próximos años.

Abstract:

One year after the Brexit referendum, Britain's negotiating position relative to Europe has deteriorated. Whereas Europe seems to have turned back the populist tide in the Netherlands and France, elections in Britain have left Prime Minister May weakened and dependent on the Northern Ireland DUP to form a government. She is caught between the right wing of her party, who demand a hard Brexit, and a majority of both Houses of Parliament who insist on a softer

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Shaun Riordan

version. It is not clear how long she can remain Prime Minister. By contrast the 27 remaining members of the EU remain united (for now) behind a common negotiating. Britain's geopolitical situation also has deteriorated, with the behaviour of President Trump increasingly calling into question the value of the "special "relationship". But if Britain looks weakened, Europe's existential problems remain (the Euro, managing a multi-speed Europe, defence and Security) and will need to be dealt with even as the Brexit negotiations play out. Both sides may need to demonstrate greater pragmatism over the next two years.

Palabras clave:

Brexit, Gran Bretaña, elecciones, Unión Europea, geopolítica, seguridad europea, eurozona.

Keywords:

Brexit, Great Britain, Elections, European Union, Geopolitics, European Security, Eurozone.

Hace un año, los británicos votaron a favor de salir de la Unión Europea. El *brexit* abrió un periodo de incertidumbre, tanto en la Unión Europea como en Gran Bretaña. El impacto del *brexit* se reforzó por la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos. Trump ha generado aún más incertidumbre en el sistema internacional, y un nuevo contexto para las negociaciones entre la UE y Gran Bretaña. Durante el último año, algunas de las incertidumbres se han aclarado. Otras siguen oscuras. La balanza de poder entre Gran Bretaña y la Comisión Europea ha cambiado, en favor de la Comisión. Sin embargo, las consecuencias del *brexit* dependerán finalmente de los desarrollos internos tanto dentro Gran Bretaña como dentro la UE. En su turno, esto determinara el marco de seguridad europea para el siglo XXI.

El otoño pasado parecía que Gran Bretaña tenía garantizada la estabilidad política. Theresa May acababa de ser elegida líder del Partido Conservador y primera ministra. Tenía una mayoría absoluta, aunque no grande, en el parlamento. Sin rivales creíbles en el Partido Conservador, y con el Partido Laborista en guerra civil con su líder Jeremy Corbyn, su autoridad no se podía cuestionar. La elección de Trump solo parecía reforzar la posición de May, con el apoyo abierto de Trump para el *brexit* y sus promesas de un acuerdo bilateral de libre comercio con Gran Bretaña. En contraste, la política europea parecía en un lío inestable. Con elecciones presidenciales o parlamentarias en los Países Bajos, Francia y Alemania y el aumento en apoyo para los partidos populistas (y anti europeos) de la derecha e izquierda extrema, fue difícil ver cómo Europa sería capaz de desarrollar una posición negociadora fuerte. Todo ha cambiado.

La Unión Europea, en general, ha ido bien los últimos seis meses, mejor que la mayoría de los analistas habían esperado. Turquía, a pesar de las tensiones entre Recep Tayyip Erdogan y varios Gobiernos europeos, (hasta ahora, por lo menos) ha mantenido el acuerdo para controlar los migrantes y por lo tanto ha evitado una nueva crisis migratoria. El enfoque de Rusia en Siria ha permitido reducir, o por lo menos gestionar, las tensiones en el Este. En las elecciones en Holanda la extrema derecha logró peores resultados de los que esperaba. Mientras tanto en Francia, Emmanuel Macron ganó a la líder del *Front National*, Marine Le Pen, en las elecciones presidenciales y luego consiguió una mayoría en la Asamblea Nacional (aunque con una participación bajísima). En Alemania, la posición de la canciller Angela Merkel se va reforzando, tanto en las elecciones regionales como en las encuestas y el apoyo para el populista y antieuropeo *Alternativ*

fur Deutschland (AfD) disminuye. Europa ha conseguido, por ahora, una estabilidad poco esperada hace un año. Esto le ha permitido crear y mantener un frente unido sobre el *brexit*. El negociador europeo, Michel Barnier, ha podido entrar en las negociaciones con una posición que goza del apoyo del resto de los 27 miembros de la Unión.

En contraste, la situación de Gran Bretaña ha empeorado. Es probable que la posición de Theresa May no fuera tan fuerte como parecía, en el Partido Conservador o en el Parlamento. Inmediatamente después del referéndum, los partidarios del *brexit* lanzaron una campaña feroz para asegurar que «la voluntad del pueblo» se implementara. No se esperaban ganar y temían que la élite proeuropea, les robara, de algún modo, su victoria. Existía un clima político hostil, donde los proeuropeos tenían difícil «levantar cabeza», y a Theresa May no le quedaba otro remedio que adoptar la estrategia del *brexit duro*. Sin embargo, una gran parte de las dos cámaras del Parlamento británico se oponía todavía al *brexit*. May sabía que, con su mayoría parlamentaria frágil, el Parlamento le podía limitar su libertad de maniobra en las negociaciones. Su solución, basándose en su ventaja aplastante en las encuestas y consciente de que no había sido elegida como primera ministra (ni como líder del Partido Conservador), fue convocar elecciones anticipadas el mes pasado. Los resultados sorprendieron a todos. En vez de reforzar su posición en los Comunes, May perdió la mayoría absoluta.

May resulta así debilitada en varios sentidos. Su posición dentro del partido Conservador es complicada. Los diputados conservadores, y especialmente los exdiputados que perdieron sus escaños, le echan la culpa por haber hecho una mala campaña electoral. Ya se ha dicho claramente que no será la candidata conservadora para las próximas elecciones. La cuestión es durante cuánto tiempo le van a permitir seguir como primera ministra. Unos diputados del ala derecha del partido ya han amenazado con echarla si suaviza su posición sobre un *brexit duro*. El consenso es que el partido la dejará en Downing Street hasta el fin de las negociaciones sobre el *brexit* en 2019, pero insistirá en que dimita antes de las elecciones. Hay rumores de que este acuerdo se podría anunciar en el Congreso del partido en el otoño.

May también está debilitada en el Parlamento y ante la sociedad británica. En el Parlamento ha perdido su mayoría absoluta y ha tenido que buscar el apoyo del Partido Unionista Democrático (DUP), el más extremista de los partidos unionistas en Irlanda del Norte. El acuerdo con el DUP, que se opone al aborto y al matrimonio del mismo sexo,

se ve mal incluso en el Partido Conservador. Incluso la prensa conservadora habla de May «comprando» el apoyo del DUP (como una parte del acuerdo, Irlanda del Norte va a recibir una inversión pública adicional de unos mil quinientos millones de libras). Muchos temen que este acuerdo podría poner en peligro el acuerdo sobre Irlanda del Norte, por cuestionar la imparcialidad del Gobierno británico, sobre todo cuando aún no se ha podido formar un nuevo Gobierno tras sus propias elecciones allí. En el mismo Parlamento, los diputados laboristas, sorprendidos por su propio éxito electoral, han ganado confianza. La mala gestión del incendio en un rascacielos (donde murieron 80 personas el pasado 14 de junio) ha dañado aún más la reputación de Theresa May ante la sociedad británica, pero también ha regalado a los laboristas otro enfoque para sus ataques contra el Gobierno. Igualmente han ganado confianza los diputados proeuropeos, que siguen siendo una mayoría en el Parlamento, lo que perjudica no solo a May sino también a aquellos favorables al *brexit*. La líder de los conservadores de Escocia, Ruth Davidson, que se ve como una de las ganadoras de las elecciones (los conservadores lograron 13 escaños en Escocia), ha avisado a Theresa May de que un *brexit duro* sería inaceptable. Theresa May está entre la espada y la pared: su ala derecha no le permite suavizar un *brexit duro*, por lo cual ya no tiene mayoría en el Parlamento.

El desarrollo de la política interna británica definirá las negociaciones del *brexit*. La balanza del poder dentro el Partido Conservador ha cambiado. Antes de las elecciones parecía que Philip Hammond, el proeuropeo ministro de Economía, estaba ya condenado al exilio político. Ahora figura como el hombre fuerte del Gobierno, capaz de enfrentarse tanto con May como con el ministro de Exteriores, Boris Johnson. Por ahora el Gobierno insiste en que no ha cambiado nada, y el objetivo sigue un *brexit duro*: «ningún acuerdo es mejor que un acuerdo malo». Pero esto es poco sostenible. El negociador europeo Barnier conoce la debilidad del Gobierno británico y la de Theresa May en particular. Sabe que solo tiene que mantenerse firme y esperar las concesiones de los británicos. Y en la primera reunión, el negociador británico Davis tuvo que hacer concesiones importantes. Mientras tanto, están apareciendo por todas partes grupos y sectores, sobre todo las empresas farmacéuticas y financieras, que insisten en que el Gobierno británico defienda sus intereses en el *brexit*.

A diferencia del sistema electoral español, el sistema mayoritario británico no garantiza a los líderes de los partidos políticos tanto control sobre sus diputados. Las rebeliones parlamentarias son parte importante de la tradición política británica (p.ej. fue una rebelión de diputados conservadores contra su propio Gobierno la que permitió que Churchill fuera primer ministro en 1940). Los diputados proeuropeos, conscientes de la nueva debilidad de quienes están a favor del *brexit* (o por lo menos del *brexit duro*), están traspasando las fronteras de los partidos para hablar entre sí de cómo gestionar los debates sobre el *brexit*. Les han animado los comentarios de Macron, del ministro de Economía alemán, Wolfgang Schauble o del presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, acerca de que Gran Bretaña siempre se puede arrepentir del *brexit* y quedarse en la UE. Por ahora pocos están hablando, por lo menos en voz alta, de abandonar el *brexit*, sino que insisten en un *brexit* más suave que la opinión pública británica permitiría. Sin embargo, la situación política británica es muy inestable y poco previsible y puede cambiar mucho en los próximos dos años.

Merece la pena considerar cómo las implicaciones constitucionales para el Reino Unido también han cambiado con las elecciones, lo cual, en cierto sentido es una buena noticia para Theresa May. Los nacionalistas escoceses consiguieron malos resultados, perdiendo 21 escaños; dado su considerable triunfo en 2015, eran inevitable cierta bajada, pero esta fue mucho mayor de lo esperado. El volumen de las pérdidas ha llevado al líder de los nacionalistas, Nicola Sturgeon, a aparcarse sus planes para un nuevo referéndum sobre la independencia. Al mismo tiempo, el éxito de los conservadores en Escocia ha convertido a su líder, Ruth Davidson, en una seria rival para Theresa May. Davidson, proeuropea y lesbiana, no solo ha aprovechado su nueva influencia para avisar a May sobre el *brexit duro*, sino también para limitar el acuerdo con los unionistas de Irlanda del Norte, especialmente en relación con los derechos de los homosexuales. Las implicaciones del *brexit* para Irlanda del Norte, y sobre todo para el proceso de paz, se han debatido con mayor intensidad después del referéndum. La preocupación por no volver a una frontera dura con la República es compartida por el DUP, los nuevos socios de May (aunque estén a favor del *brexit*). El problema es que parece imposible evitar reinstalar una frontera dura, con un *brexit duro*. Pero aun cuando no reimponga una frontera dura, tiene que permitir algún tipo de regulación de ciertos aspectos de Irlanda

del Norte por parte de las instituciones europeas. La dependencia que May tiene del DUP para mantener su Gobierno socava de nuevo su estrategia de un *brexit duro*.

La situación geopolítica tampoco es tan favorable para el *brexit* como parecía hace unos meses. Al inicio del año, Theresa May fue la primera líder europea en visitar al nuevo presidente Trump en Washington. Parecía una visita exitosa; Trump habló a favor del *brexit* y de un acuerdo de libre comercio con Gran Bretaña «cuanto antes». May invitó a Trump a hacer una visita estatal a Gran Bretaña (aunque formalmente la invitación ha de venir de la reina), y a pronunciar un discurso formal ante las dos cámaras del Parlamento. Después de Washington, May hizo visitas a Ankara (a pesar de las tensiones entre Erdogan y los demás líderes europeos) y a Arabia Saudí para promover la venta de armas. Se desplegaron militares británicos en las Repúblicas bálticas para reforzar la frontera del Este. Estaban emergiendo las líneas clave de la nueva política exterior británica: el *brexit duro* iba a ir acompañado por reforzar *the special relationship* con EE. UU., y las relaciones con aliados tradicionales como Arabia Saudí y Turquía. Dentro de Europa, Gran Bretaña pondría más foco en el Este; fuera de Europa, recurriría a China y a la vieja *Commonwealth*.

Tras este momento culminante para la diplomacia británica, la situación geopolítica de Gran Bretaña se ha deteriorado bastante. El primer problema ha surgido con Trump, tanto por su volátil política exterior como por su particular comportamiento, que molesta incluso a la propia Theresa May. La primera cuestión hace difícil construir una política exterior basada en la *special relationship*. Desde la retirada de los EE. UU. de los Acuerdos de París sobre el cambio climático, hasta el rechazo del acuerdo nuclear con Irán y la filtración a la prensa de información de inteligencia acerca de atentados terroristas en Gran Bretaña, la política exterior británica está en desacuerdo radical con la de EE. UU. El creciente rechazo popular hacia Trump en Gran Bretaña también complica cualquier *special relationship*, y ya es imposible una visita estatal, incluso solo oficial, de Trump al Reino Unido.

La historia es parecida con Turquía y Arabia Saudí. La continua represión interna por parte del Gobierno de Erdogan también ha provocado un rechazo popular en Gran Bretaña. El empeoramiento de las relaciones entre Erdogan y los demás líderes europeos, el continuo acercamiento entre Moscú y Ankara y la evidencia de que se están abriendo otra vez los grifos migratorios, convierten a Turquía en un aliado poco fiable

para los británicos. Respecto a Arabia Saudí, son aún inciertas las implicaciones de los cambios en el Gobierno saudí, pero el abuso de derechos humanos, la brutalidad de la guerra en Yemen y las historias de corrupción, suponen que cualquier Gobierno británico tiene que ser muy cauteloso en sus relaciones con el Reino. El enfrentamiento entre Turquía y Arabia Saudí sobre Catar solo complica más la situación para los británicos. A finales del siglo XIX, se habló del «aislamiento glorioso» de Gran Bretaña respecto a los asuntos europeos. Pero en esos años, Gran Bretaña contaba con un Imperio intacto e, incluso entonces, fue un aislamiento que resultó insostenible. Ahora la política del *brexit duro* corre el riesgo de dejar a Gran Bretaña en un aislamiento ignominioso. Hasta la OTAN, que sigue siendo el marco de seguridad para Gran Bretaña, tiene un futuro incierto. Con Trump negándose a reafirmar la garantía del artículo 5 e insistiendo en que los europeos paguen más, y con Erdogan empeorando sus relaciones con los europeos y acercándose a Putin, algunos cuestionan ya si la alianza puede seguir, al menos en su forma actual.

Sin embargo, si la situación británica se ha deteriorado, tanto interna como externamente, la situación europea presenta también graves problemas. En el último año, los europeos han esquivado una serie de balas, pero no han resuelto ninguno de los problemas existenciales que amenazan a la Unión. Han dependido del acuerdo que Merkel negoció con los turcos para suavizar la crisis migratoria, pero Europa no ha cumplido con el acuerdo, y hay evidencia que la paciencia de Erdogan se está agotando. Al mismo tiempo Libia, donde Europa no realiza una política mínimamente coherente, se ha convertido en la fuente principal de migrantes, generando una nueva crisis en Italia. De hecho, el despliegue del Ejército austriaco en la frontera con Italia implica que la solidaridad europea al respecto es escasa.

Tampoco Europa ha resuelto la crisis de la zona euro. Una serie de parches ha evitado un colapso de la zona y una vuelta a un tipo de normalidad (con un coste social brutal para los griegos). Las economías de la zona están creciendo y el paro se ha reducido, pero los niveles de deuda siguen insostenibles y el sistema financiero frágil (como mostró el colapso de Banco Popular en España). No está claro qué va a pasar cuando el Banco Central Europeo empiece a eliminar los apoyos monetarios que ha proporcionado a la zona, que queda en general muy vulnerable a cualquier nueva crisis del sistema financiero mundial. Se cuestiona si incluso el Gobierno de Macron podría ponerse de

acuerdo con Alemania sobre las reformas más profundas necesarias para garantizar la estabilidad del euro a largo plazo.

Otro aspecto importante del euro es, cómo gestionar las relaciones entre la zona del euro y los miembros de la UE que no han adaptado el euro. Parece que tanto la Comisión como los grandes poderes europeos, Francia o Alemania, aceptan ahora que habrá miembros de la UE que nunca adoptarán el euro, bien porque no quieren o, más importante, porque no pueden. Esto tiene implicaciones para la mayor integración de la UE, pero también para la seguridad europea. El desafío es cómo construir una Europa de dos velocidades, de tal manera que aquellos que no están en la eurozona no se conviertan en ciudadanos de segunda clase. Es difícil ver cómo proyectos de mayor integración no económicos pueden incluir tanto a miembros como a no miembros de la zona del euro. Así existe el riesgo de que la mayor integración en todas las áreas solo esté dentro la zona del euro, dejando cada vez más marginados a los periféricos. Mientras en teoría esto podría abrir un espacio en el que una Gran Bretaña más ágil diplomáticamente podría empezar a reconstruir sus relaciones con el continente, el mayor riesgo a corto plazo es un aumento de la influencia de Rusia en Europa del Este, sobre todo en el litoral del mar Negro y los Balcanes.

Esto nos lleva a uno de los problemas más graves de la UE, su incapacidad de construir una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) coherente y creíble. El declive en la credibilidad de OTAN provocado por los comportamientos de Trump y Erdogan, es tan importante para la UE como para Gran Bretaña. Francia e Alemania respondieron al *brexit* por promover un nuevo Plan de Acción de Defensa Europea. Hasta ahora se ha llevado a cabo la creación de un Fondo de Defensa Europea y la Cooperación Permanente en Defensa y Seguridad. Sin embargo, siguen las cuestiones y dudas. No está claro si el dinero invertido en este fondo europeo será nuevo, o si implicará una reducción correspondiente en los gastos en Defensa nacionales. Y aún más importante, a la UE le faltan militares listos para combate, sobre todo después del *brexit*, ya que el Ejército británico representaba una de las fuerzas militares más importantes en la UE (junto con Francia). El problema para Francia es que, con sus compromisos en África para la aportación y el despliegue masivo de sus militares en la operación antiterrorista en ciudades y playas, le falta margen para contribuir a cualquier fuerza europea. Sin Gran Bretaña y Francia queda poca capacidad militar en la UE, y costará tiempo

construirla. Sobre todo, una mayor colaboración en defensa tiene poco sentido si Europa no es capaz de desarrollar una política exterior común que la defensa europea puede promover, lo cual parece todavía lejos. El Servicio de Acción Exterior Europeo (EEAS) queda claramente subordinado a los servicios diplomáticos nacionales y hay diferencias importantes entre las políticas exteriores de los Estados miembros hacia Rusia, Ucrania, China, Turquía y Libia. Esta fragmentación de la política exterior europea se agrava aún más por la competitividad comercial a nivel nacional.

Por lo tanto, aunque la situación estratégica europea haya mejorado, la relación con la británica sigue muy complicada. Hay evidencia de que algunos de los líderes europeos se han enterado de los problemas; ya se habla menos de castigar a los británicos por el *brexit* y más de ser pragmáticos. Ello no significa que la UE vaya a hacer concesiones innecesarias, o no vaya a aprovecharse de las debilidades del negociador británico. Pero hay un mayor reconocimiento de que, en un mundo tan volátil e inestable donde Europa ya no puede depender como antes de los EE. UU. para su seguridad, ambas partes necesitan unos resultados razonables de las negociaciones. Como anécdota curiosa, Francia ha solicitado entrar en el Grupo de Cinco Poderes (*Five Power Defence Arrangement*) integrado por Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Malasia, que se creó en los años 60 para defender a Malasia de Indonesia. Aunque formalmente Francia dice que quiere contribuir a la seguridad en Asia, informalmente admite que está buscando un marco institucional para mantener la estrecha colaboración militar (incluso con fuerzas especiales) que tiene con Gran Bretaña; esto refleja la importancia de la colaboración militar con Gran Bretaña en el Régimen de Defensa de Francia. El curso de las negociaciones sobre el *brexit* se decidirá tanto por los desarrollos políticos internos en Gran Bretaña, como por lo que suceda en Europa. Sin embargo, dada la situación precaria y volátil del mundo, una prioridad debe ser integrar lo más posible a Gran Bretaña lo máximo posible en cualquier proyecto de defensa europea. O también todos los europeos podrían solicitar entrar en el Grupo de Cinco Poderes....!

Shaun Riordan*
Exdiplomático del Reino Unido
Bide Dao International Consulting

*NOTA: Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.