



415

JUNIO
2016

UN DEBATE INCÓMODO: el Brexit y la Estrategia Global de la UE

Pol Morillas, Investigador principal para Europa, CIDOB

Este artículo se publicó originalmente en el blog EUROPP – *European Politics and Policy blog*

El destino ha hecho que el referéndum sobre el Brexit se celebre sólo unos días antes de los debates en el Consejo Europeo sobre la aprobación de la Estrategia Global de la Unión Europea. La pregunta es si el país más global de la Unión pedirá abandonarla justamente cuando ésta se dispone a aprobar su primera Estrategia Global.

La Estrategia Global ha sido un empeño personal de la alta representante y vicepresidenta de la Comisión Europea, Federica Mogherini, quien, a diferencia de su predecesora británica, Catherine Ashton, decidió tomarse en serio la ambición global de la UE. Poco después de su nombramiento, Mogherini mostró su disposición a actualizar la **Estrategia Europea de Seguridad (EES)** de 2003, adoptada en un esfuerzo por limar las diferencias sobre la guerra de Irak, la cual el Reino Unido apoyó.

Mogherini consideró que había llegado el momento de actualizar los contenidos y los procedimientos de la EES, tanto como respuesta a las transformaciones globales y la pérdida de vigencia de principios fundamentales (como el “multilateralismo efectivo” o el **poder normativo** de la UE) como las disposiciones del Tratado de Lisboa sobre la política exterior de la UE. Mogherini, con un pie en el Consejo (como alta representante de la UE y presidenta del Consejo de Asuntos Exteriores) y el otro en la Comisión (como vicepresidenta a cargo de las relaciones exteriores), reclamaba la unión de las políticas y los instrumentos de una Acción Exterior que la UE acababa de crear.

El Consejo Europeo encargó a la alta representante una **evaluación estratégica** de la situación internacional con la intención de **presentar** una “Estrategia Global de la UE sobre Política Exterior y de Seguridad” en el Consejo Europeo en junio de 2016. Cuando David Cameron anunció el referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE (el Brexit) para el 23 de junio, algunas voces se pronunciaron a favor de aplazar los debates sobre la Estrategia Global. No tendría mucho sentido debatir al mismo tiempo el papel global de la UE y quizás activar la cláusula de desintegración de la Unión (el Artículo 50 del Tratado) por primera vez en la historia.

Durante este último año, las instituciones de la UE y los Estados Miembros han iniciado consultas a nivel nacional sobre la relación entre el Brexit y la Estrategia

Global. Los gobiernos euroescépticos han sido reticentes a participar en debates muy ambiciosos antes del referéndum del Brexit y han sugerido la posibilidad de aplazar su aprobación hasta septiembre. Los países nórdicos han insinuado la necesidad de consultar a sus parlamentos nacionales antes de aprobar cualquier documento, quizás como consecuencia de una situación cada vez mayor de re-nacionalización de las prioridades políticas a nivel de la UE. Los países más integracionistas han insistido en seguir como hasta ahora respecto a la Estrategia Global e instan al Consejo del mes de junio a proseguir con el debate.

El primer efecto del referéndum del Brexit sobre la Estrategia Global ha sido el aplazamiento del Consejo Europeo del 23-24 de junio al 28-29 de junio para evitar que los dos acontecimientos se celebren al mismo tiempo. Es muy probable que el debate sobre la Estrategia Global se acabe produciendo durante este Consejo (entre otras razones porque hay un mandato), pero el referéndum sobre el Brexit se habrá convertido en el elemento distorsionador de la Estrategia Global, tanto como consecuencia de los efectos del Brexit en el proceso de toma de decisiones de la estrategia como del perfil bajo del Gobierno del Reino Unido a la hora de defender un ambicioso documento, por miedo a que pueda poner en peligro la campaña para el Breain.

En el caso de que gane el Brexit, es poco probable que Cameron apoye la Estrategia Global pocos días después del referéndum. Más adelante, si se aplica el **Artículo 50** del Tratado de la UE, la Unión se embarcará en arduas negociaciones respecto a la configuración de las nuevas relaciones bilaterales entre la UE y el Reino Unido. Hay pocas posibilidades de que la proyección exterior de la Unión sea la primera prioridad de los jefes de Estado y de Gobierno de la UE en un escenario post-Brexit. Como se ha visto durante la crisis del euro, en momentos de fractura interna la política exterior tiende a ocupar la última posición en la lista de prioridades de la UE.

Si gana el Breain, Cameron aún estará sometido a la persistencia de la cuestión europea en la política conservadora británica, sobre todo si el resultado del referéndum es ajustado. Las autoridades del Reino Unido serán reticentes a tener un papel activo en el seguimiento de la Estrategia Global, y aquí es donde el rompecabezas deviene más complejo.

El plan de Mogherini es aplazar la implementación práctica de la Estrategia Global hasta el Consejo de septiembre o de octubre, después de que el Consejo de junio haya “tomado nota” o “dado la bienvenida” al documento. Pero entonces todo dependerá de la situación después del referéndum del Brexit. Las autoridades del Reino Unido podrían temer que cualquier movimiento a favor de la integración de la UE (tanto la aprobación de la Estrategia Global como cualquier otra medida) pueda resultar contraproducente, y sin una participación activa del Reino Unido será complicado dar seguimiento a la Estrategia Global.

La historia de la política exterior de la UE nos enseña una lección importante: aunque el Reino Unido ha sido siempre un socio difícil (con sus numerosas renuncias a políticas clave de la UE), también ha sido indispensable para avanzar en la política exterior. Los acuerdos de Saint-Malo de 1998 entre Tony Blair y Jacques Chirac (y la posterior creación de la Política Europea de Seguridad y Defensa, hoy en día la Política Común de Seguridad y Defensa) nunca se hubieran firmado sin el apoyo del Reino Unido.

Algunos han afirmado que si el Reino Unido se va se puede producir una mayor integración de los países centrales de la UE. Si bien este puede ser el resultado positivo de un **escenario suave del Brexit**, es muy poco probable que el papel global de la UE se desarrolle sin la influencia diplomática, de seguridad y defensa del Reino Unido. Probablemente los planes para **reforzar la cooperación en seguridad**

y **defensa** incluirán medidas de inteligencia y coordinación antiterrorista como consecuencia de los recientes atentados terroristas en París y Bruselas, pero **no un ejército conjunto de la UE** con proyección exterior. Si el Brexit ha sido el debate incómodo en el proceso de la Estrategia Global, el hecho de que el Reino Unido abandone la UE se traduciría en un obstáculo aún mayor para el papel global de la Unión.