

LA RETIRADA DE GRAN BRETAÑA DE LA UNIÓN EUROPEA (“*BREXIT*”)

Alfredo ALLUÉ BUIZA (Coordinador)

Introducción

El resultado del Referéndum habido en Gran Bretaña el 23 de junio de 2016 a favor de la salida de este Estado de la Unión Europea ha generado, por su radical impacto, un aluvión de opiniones en los medios de comunicación, en la mayoría de los casos, carentes de la consistencia doctrinal necesaria para poder intuir el futuro que se avecina en el proceso de integración europeo.

Los días 5 y 6 de mayo de 2016, el Instituto de Estudios Europeos organizó unas jornadas de estudio y análisis sobre el “Brexit”, donde un conjunto de expertos analizaron, con rigor jurídico, el estado de la cuestión en la fecha y las expectativas que se avecinaban, sea cual fuera el resultado de la consulta. En concreto, se profundizó en el Acuerdo del Consejo Europeo denominado “un nuevo régimen para el reino Unido en la Unión Europea”, de 19 de febrero de 2016, hoy desactivado. El resultado proclive a la retirada, lo que obliga a la aplicación del artículo 50 del tratado de la Unión Europea, previsto para marzo de 2017, abre un apasionante período de reflexión doctrinal para la Academia y, en concreto, para los miembros e investigadores del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid.

A la espera de investigaciones de mayor calado, que sin duda se realizarán cuando se tengan instrumentos empíricos suficientes para analizar el proceso de retirada, hemos creído necesario llevar a cabo en el mes de agosto una encuesta de urgencia entre miembros del Instituto y académicos que, sin pertenecer formalmente a él, han aportado en ocasiones diversas sus conocimientos, siempre útiles, sobre el proceso de integración europea. De este modo, se han prestado a contestar a las preguntas elaboradas por la Revista de Estudios Europeos los profesores de Derecho Administrativo José Luis Martínez López-Muñiz, Enrique Linde Paniagua y Antonio Calonge Velázquez; los profesores de Derecho Mercantil Jesús Quijano González y Ángel Marina García-Tuñón, el profesor de Derecho Constitucional Alfredo Allué Buiza y el investigador del Real Instituto Elcano, Salvador LLaudes.

PRIMERA PREGUNTA: ¿Cuál es su opinión acerca del proceso de integración sobre la base de “más Europa” que se instauró a partir de Maastricht? ¿ Ha contribuido esta pauta a la decisión sobre el Brexit”?

Enrique Linde Paniagua:

Los nacionalismos están rebrotando en la Unión Europea. No solo los que abanderan los partidos populistas de extrema derecha, sino también en los partidos supuestamente europeístas, en particular la de sus líderes, que siguen sin asumir que una mayor integración es necesaria para afrontar los extraordinarios retos del presente y los que sin duda acecharán a los ciudadanos europeos en el futuro. Ningún estado europeo, ni siquiera Alemania, es capaz por sí mismo de jugar un papel relevante en el proceso de globalización en que nos encontramos. De manera que sigue haciendo falta más y mejor Europa.

El Reino Unido representa una versión del nacionalismo que campea por Europa, nacionalismo decadente de un Estado que desde finales de los años 40 del siglo XX ya no es un imperio, lo que todos saben menos una mayoría de británicos que han votado a favor del Brexit.

El Reino Unido desde su incorporación a la Unión pretendió revertir el proceso hacia su idea primigenia de EFTA, es decir una zona de libre comercio, que fracasó estrepitosamente. Los políticos británicos nunca han asumido su papel secundario en una Unión Europea en que el liderazgo lo tienen Francia y Alemania. Por lo dicho, la decisión mayoritaria de los británicos es una noticia extraordinariamente positiva para la Unión Europea que podrá afrontar su futuro sin el lastre británico.

Salvador Llaudes Cañete:

Maastricht fue la culminación de los esfuerzos de una generación de europeístas convencidos de que las soluciones a los problemas se encontraban en la cesión de soberanía y la búsqueda de esfuerzos compartidos. Esto se tradujo en la articulación del concepto de ciudadanía europea, en la creación del euro como moneda común, en la construcción de la Europa de los pilares (donde se encontraban la política exterior y de seguridad común y los asuntos de justicia e interior) y, también, en el cambio de denominación del proyecto: hablaríamos en adelante de Unión Europea.

Esta tendencia a una mayor comunitarización de las políticas, que tenía como antecedente inmediato la firma del Acta Única Europea, siguió su curso años después, con las firmas sucesivas del Tratado de Ámsterdam, del Tratado de Niza y del Tratado de Lisboa (éste, sucesor de la fallida Constitución Europea). Dicha profundización de las políticas europeas fue de la mano de una ampliación del club, que pasaría de los 6 Estados fundadores a los actuales 28 (hasta que no sea efectiva la salida británica). El camino recorrido parecía el correcto y los líderes europeos se

subían a una ola de optimismo que parecía no tener fin. No obstante, faltó prestar más atención a quienes no estaban tan entusiasmados con el proyecto. De haberse hecho así no nos habríamos encontrados con los rechazos a los posicionamientos más favorables a una mayor integración en referendos como los de Dinamarca (Tratado de Maastricht), Francia y Países Bajos (Constitución Europea), Irlanda (Tratado de Lisboa) o Países Bajos nuevamente (Acuerdo de Asociación con Ucrania).

Pero sería erróneo pensar que la decisión sobre el “Brexit” proviene de la profundización europea a partir de Maastricht. El Reino Unido ingresó en el Mercado Común sabiendo que no se trataba únicamente de un proyecto económico, sino de uno de corte político. Y de hecho, en asuntos clave para el Reino Unido, como la profundización del Mercado Interior o la política de ampliación de la UE, los británicos han contribuido activamente a hacer “más Europa” y no menos.

José Luis Martínez López-Muñiz:

La tendencia a “más Europa” ha tenido y tiene aspectos positivos para incrementar la estabilidad y la efectiva integración económica, social y política de los Estados implicados en el proceso comunitario de la Unión. Pero se ha traducido también en iniciativas de signo marcadamente federalista, impertinentes, inapropiadas para el nivel de solidaridad relativa que aún puede esperarse entre las sociedades de los Estados del conjunto de la Unión, que no tienen en cuenta suficientemente el principio de subsidiariedad del propio Derecho básico de la Unión y que favorecen una difusa idea de gobierno europeo de bases democráticas insuficientes que no resulta aceptable para amplios sectores. Estas actuaciones –muchas veces más nominalistas y aparentes que realmente europeizadoras– han contribuido a generar reacciones como las que han conducido al Brexit. También la utilización de las competencias de la Unión para tratar de imponer regulaciones excesivas innecesarias –nacidas no pocas veces de desconocidos grupos de interés o de ocurrencias tecnocráticas–, incluso mediante directivas demasiado pormenorizadas, han podido generar tales reacciones y ese difuso estado de insatisfacción. En todo ello, no obstante, juega un papel relevante el modo en que con frecuencia se presentan las acciones de la Unión en los medios de comunicación y también a veces en medios académicos, como si fueran lo que en realidad ni son ni pueden ser, en la línea de hacer “evolucionar” la Unión por la vía de los hechos, al margen y más allá de lo que se dispone en los tratados que la instituyen y regulan.

Jesús Quijano González:

Creo que el proceso de integración sobre la base “más Europa”, que se desarrolla a partir de Maastricht, fue el correcto, teniendo en cuenta las circunstancias de la época y las previsiones de futuro que entonces se podían hacer. La C.E.E. debía transitar hacia una UE con más integración económica y con la mayor integración política que fuera posible. Lo que quizá haya ocurrido es que acontecimientos posteriores de todo tipo hayan modificado aquellas circunstancias y hayan inter-

ferido seriamente en el proceso previsto; basta mencionar al respecto la evolución en la Europa del Este, los movimientos migratorios, la crisis socioeconómica reciente, con amplio efectos institucionales, etc. Pero no se debería juzgar retroactivamente la corrección de aquellos objetivos por lo ocurrido posteriormente; si acaso, los errores habrán estado en la falta de perspectiva o de agilidad para adaptar aquellos objetivos de “más Europa” a la evolución de los acontecimientos europeos y mundiales.

No creo, sin embargo, que esa pauta haya influido decisivamente sobre el Brexit; ha “ayudado” en la argumentación, como ha ocurrido en otros aspectos que iré señalando, pero desde una línea de razonamiento básico, que anticipo: la decisión final del Brexit, en mi opinión, tiene más que ver con fenómenos particulares de la historia, la política, la idiosincrasia, etc., del Reino Unido, que con acontecimientos o decisiones propiamente europeas, sin perjuicio de que éstas, como digo, hayan podido ayudar.

Ángel Marina García-Tuñón:

Es suficientemente conocido que el proceso de construcción europea que representa hoy la Unión Europea, ha tenido dificultades ya desde sus orígenes, lo que no es contrario a considerar que en las tres últimas décadas los problemas surgidos se han agravado. Por hacer recordatorio de un hito de tal proceso, precisamente la integración del Reino Unido trajo consigo todo un conjunto de dimes y diretes, entre los que hoy como nunca convendría recordar la premonitoria afirmación del General De Gaulle, acerca de que con su incorporación se estaría produciendo una repetición de la fábula del Caballo de Troya, a modo de artificio griega para la conquista y posterior destrucción de la ciudad homónima.

Pero al margen de esto, que siendo historia convendría no olvidar, lo cierto es que el indicado proceso, inacabado y probablemente inacabable, ha atravesado por vicisitudes de gran complejidad, cuyo último capítulo, en verdad de incuestionable gravedad, viene representado por lo que se ha dado en llamar “Brexit”, lo que, aunque sólo sea por la falta de precedente, no se sabe en modo alguno el cómo terminará.

Una decisión de este alcance, amparada en un proceso de referéndum mal diseñado y peor previsto en sus consecuencias por parte de sus proponentes, ha de responder en buena lógica a una diversidad de causas y argumentos, que a mi modo de ver no pueden reconducirse al “más Europa” al que alude la pregunta, o al menos requeriría de alguna aclaración sobre el significado de tal referencia.

Partiendo de la siempre complicada idiosincrasia, histórica y contemporánea, que el Reino Unido ha tenido, factor nada baladí a los fines que nos ocupan, entiendo que han de barajarse diferentes argumentos que podrían justificar la decisión, entre los que me atrevo a señalar como más significativos las sucesivas incorporaciones habidas a partir de los años noventa del siglo pasado, que han hecho de la Unión una máquina excesivamente pesada; la más que excesiva burocratización de las instituciones comunitarias; una política legislativa generadora de normas

inútiles, que no admiten el más elemental análisis económico que las justifique; y por último, la ausencia de planteamientos y soluciones de consenso al drama de la emigración procedente de los continentes asiático y africano, o de territorios en guerras cuasi permanentes.

Antonio Calonge Velázquez:

Pienso que la decisión que se instauró después de Maastricht era el camino natural del proceso de integración europea “cuyo resultado final desconocemos”. Nadie ha hablado nunca y, por supuesto, no era ese el espíritu y la finalidad de la Declaración Schuman, de sólo mercado común, mercado interior o mercado único, llamase como se quiera. La integración de los Estados miembros es –y debe ser- una integración no sólo económica, sino también política, cultural, social, territorial, etc.

Ha contribuido, desde luego, porque probablemente en el ánimo de los dirigentes británicos –y así lo han transmitido a buena parte de la población- el proceso de integración en el que ingresó el Reino Unido era lo que se conocía como el Mercado Común y, quizás, sólo han querido eso, aunque bajo el Gobierno Blair se dieron pasos en otro sentido.

Alfredo Allué Buiza:

Sin duda, el proceso de constitucionalización abierto con el Tratado de Maastricht, a fin de conseguir una Unión Política es la causa primigenia de esta situación. El interés de la Unión de crear una especie de sistema constitucional “multinivel”, como se ha dicho, de Estados, ciudadanos y despachos (sobre todo éstos últimos), ha encendido la mecha de la desafección. Sin duda, esa cierta negación del principio de soberanía y su sustitución por el principio de competencia, así como la exigencia a los Estados de transferir, mediante sucesivas reformas de los Tratados, competencias esencialmente políticas, que son las que definen la identidad constitucional de los Estados (Política exterior, catalogación de derechos fundamentales, moneda, justicia y orden público y una incipiente defensa común, así como las políticas sociales, etc.), ha trastocado, en cierto modo, el proceso de integración, que había sido esencialmente económico-administrativo (más o menos despótico o más o menos filantrópico, según se mire). La cuestión de la soberanía, concepto muy resistente en Gran Bretaña, es la gran causa que ha generado esta ruptura. Todavía, afortunadamente, subsiste la idea de que el Estado tiene, si bien débilmente, un contenido moral superior que impide el caos, a diferencia de la organización supranacional.

SEGUNDA PREGUNTA: ¿Considera que la gestión de la crisis económica por las instituciones de la Unión Europea ha sido determinante en la decisión sobre el Brexit?

Enrique Linde Paniagua:

La crisis económica no se ha afrontado con la eficacia y eficiencia requerida, en particular por algunos Estados como es el caso de España. Pero, aunque tarde, la Unión afrontó la crisis, salvo el euro y acreditó que la solidaridad funciona, evitando que Grecia, Irlanda, Portugal, y en menor medida España, se convirtieran en estados fallidos. Las magnitudes macroeconómicas se están recuperando, aunque lentamente. Se han creado nuevas organizaciones y dictado un cuerpo legal extraordinario, que han hecho posible que se recuperen las grandes magnitudes económicas. El Reino Unido, al margen de la zona Euro, ha visto en la crisis un argumento más para su pretendida liquidación del proyecto europeo, pero ha fracasado. De nuevo Francia y Alemania, ayudados por Italia, han conseguido que el Brexit se convierta en un gran fracaso antes de que el Gobierno británico presente la solicitud del artículo 50 del TUE. La posición temprana de Escocia es un síntoma, de nuevo, de que la Unión es un proyecto de éxito, mientras que el Reino Unido puede entrar en una larga agonía económica, política y social. Creo que el Reino Unido es una rémora para la Unión, de manera que hay que ver en su salida una oportunidad para fortalecer la Unión.

Salvador Llaudes Cañete:

No. Es cierto que la gestión de la crisis económica en el seno de la Unión Europea ha sido manifiestamente mejorable. El resultado de cómo se ha afrontado es que hoy nos encontramos con mayores divergencias entre Estados, mayores desigualdades en el seno de los mismos, todavía desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros y, lo que es más preocupante, una profunda división entre Estados y un cuestionamiento de la solidaridad entre los ciudadanos.

Como corolario de todo ello, se ha producido el surgimiento de opciones políticas populistas, en la mayoría de los casos de extrema derecha, que proponen soluciones simples ante problemas que tienen una magnitud extremadamente compleja. Dichas fuerzas, que son además euroescépticas y rompen por tanto el clásico statu quo pro-europeo existente, proponen como respuesta a los retos actuales la vuelta a las fronteras nacionales. Se aprovechan de la creciente sensación de que el proyecto de integración no cumple con los objetivos de defensa de los ciudadanos para los que fue creado.

Al mismo tiempo y como no podía ser de otra forma, la crisis económica de la eurozona y la gestión de la misma ha afectado en menor grado al Reino Unido por no formar parte de los países que tienen el euro como moneda común. Para aquellos partidarios de la salida británica de la Unión Europea esta eventualidad no

ha sido un problema, sabiéndose aprovechar de la mayor debilidad europea en el ámbito económico a lo largo los últimos años, y en particular, del caso griego para “demostrar” que el proyecto comunitario es un proyecto sin futuro. La realidad, en cualquier caso, es que esto no ha sido ni mucho menos lo más determinante para decidir el voto.

De hecho, en el ámbito económico en su conjunto, los partidarios del “Brexit” lograron generar un consenso amplio en que la salida británica de la UE sería negativa para su país. El problema para ellos fue un exceso de confianza en el supuesto “pragmatismo británico”, que acabaría provocando según esta línea argumental una segura victoria de la permanencia en la UE, por el temor a las citadas consecuencias económicas negativas del Brexit.

José Luis Martínez López-Muñiz:

No me parece que esto haya sido especialmente determinante, como no sea en algunos aspectos en los que han podido surgir algunas dudas sobre su estricto ajuste a las posibilidades legítimas de actuación de la Unión, incluido el BCE. Como siempre, lo que a la postre causa más daño es tratar de salirse de las reglas de juego establecidas, cualquiera que sea la disculpa.

Jesús Quijano González

No creo, por lo dicho, que haya sido así. Sin duda que la gestión de la crisis por las instituciones europeas ha estado llena de retrasos e indecisiones, y muy condicionada por intereses nacionales, tanto políticos como financieros. Estos repuntes nacionalistas y de proteccionismo clásico han podido influir en una sensación general de cierta desbandada y de debilidad que, en el caso del Brexit, han incrementado el caldo de cultivo, ya existente, de la salida de la UE. Pero no creo que eso haya sido determinante, a la vista del contexto, más pasional que racional, en que se ha movido el referéndum. Simplificando, ha habido componentes psicológico-políticos más decisivos aún que los económicos.

Ángel Marina García-Tuñón

A esta pregunta debe responderse con el mayor de los noes y ello por las razones que a continuación se exponen. En primer lugar, es evidente que la crisis económica que han padecido y aún padecen algunas de las economías occidentales, no responde a idénticos parámetros y consecuencias, es decir, en cada territorio muestra unas características propias, de manera que la hacen única e intransferible. Dicho esto, en el caso particular del Reino Unido no puede negarse una situación de crisis, pero también de mucha menor trascendencia que la acontecida, por ejemplo, en España y, por supuesto, sin las dramáticas consecuencias sociales padecidas en nuestro territorio; en suma, crisis sí, pero sin la gravedad de lo acontecido en otros territorios comunitarios.

Por otro lado y en segundo lugar, se alude en la pregunta a la gestión de la crisis por parte de las instituciones comunitarias y sobre ello debe apuntarse y re-

cordar, que se ha llevado a efecto a través de medidas macroeconómicas, de difícil percepción por la ciudadanía; más aún, en determinados círculos políticos hoy en boga, han sido objeto de furibundas críticas, con grandes dosis de demagogia, haciendo hincapié en el “olvido” del ciudadano, satisfaciendo únicamente a las instituciones financieras.

Y como complemento a todo lo antedicho, dos factores a considerar, el hecho de que el Reino Unido no forma parte de la unión monetaria y la especial consideración y protección que la economía británica y su moneda, la libra, han tenido por parte de los Estados Unidos, el dólar incluido.

Antonio Calonge Velázquez

Por supuesto ha contribuido y en buen grado a la decisión sobre el Brexit, máxime si tenemos en cuenta que en estos años de crisis económica el Reino Unido ha disfrutado de una situación de pujanza económica con un crecimiento superior al 2,5% en 2015, una tasa de paro del 5,6%, un endeudamiento del Estado en el 88% del PIB, por citar sólo tres datos macroeconómicos; mientras que la eurozona la tasa de crecimiento ha sido del 1,5% en 2015 y una tasa de paro del 10,5% con países como España, en el que la tasa de paro se situó en el año de referencia en el 24,1% y su endeudamiento fue del 92,9%).

El Reino Unido no ha querido verse contagiado por esta situación y mucho menos contribuir a equilibrar los desequilibrios económicos de muchos de los países de la eurozona que han debido ser rescatados. Si bien lo cierto es que el Reino Unido no ha contribuido en nada para superar la crisis económica de la zona euro.

Alfredo Allué Buiza:

La reforma, un tanto “sui generis” del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que ha permitido la adopción de nuevos Tratados “parásitos” en esta década (el Acuerdo sobre la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, el Tratado sobre el Mecanismo Europeo de Estabilidad y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea) a fin de contrarrestar la crisis económica; así como la gestión opaca de la misma, con la eclosión de crípticas estructuras tecnocráticas, han coayudado a esta situación; lo que llevó a Gran Bretaña a no firmar el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza, pues este proceso de reforma y de adición de un derecho originario, jurídicamente muy peculiar, ha hecho saltar por los aires la manera tradicional de abordar el proceso de integración.

TERCERA PREGUNTA: ¿Cuál es su opinión sobre el contenido y la forma del acuerdo negociado en su día para evitar el “Brexit”?

Enrique Linde Paniagua:

Cameron ha sido el primer ministro más deficiente que ha tenido el Reino Unido desde la Segunda Guerra mundial. A mi juicio, de nuevo, el acuerdo negociado por Cameron, con la idea de convencer a sus conciudadanos de que no votaran el Brexit era una nueva maniobra británica, a la búsqueda de un estatuto especial en la Unión. La Unión a la carta que pretendía extender el Reino Unido hubiera sido un instrumento más para la descomposición de la Unión Europea.

Salvador Llaudes Cañete:

Tras muchos devaneos y una propuesta de referéndum que se demostraría fatal para su futuro político, David Cameron presentó una serie de peticiones a sus socios europeos el otoño pasado, que se dividían en hasta cuatro bloques, a saber: gobernanza económica, competitividad, soberanía e inmigración. La propuesta de Cameron resultó ser una buena base de negociación, aunque había algunas cuestiones más delicadas; sobre todo en el bloque de la inmigración.

Desde ese momento, Donald Tusk, en su calidad de Presidente del Consejo Europeo, tomó las riendas de la situación e intentó limar asperezas con los otros 27, particularmente en el citado ámbito de la inmigración. Para esto se concretó la posibilidad de activación de un mecanismo temporal que se denominaría “freno de emergencia”, según el cual se permitiría la parcial limitación de una serie de derechos a los nuevos inmigrantes, con la indisimulada previsión de que esto acabaría provocando una menor llegada de los mismos a las islas. El acuerdo rozaba algunas líneas rojas europeas y debía ser considerado como lo que era: un mal menor que buscaba permitir a Cameron hacer campaña por la permanencia, con la esperanza de que esto ayudase a que no se produjese la temida salida británica.

No obstante, y como ya se intuía en la campaña del plebiscito (y se ha venido demostrando desde entonces) el acuerdo no sirvió en absoluto para calmar la pulsión de parte de la ciudadanía británica, posicionada a favor de “recuperar la soberanía”, siguiendo el lema pro-Brexit “take back control”. Según esta idea, los británicos volverían a tener la capacidad de crear sus leyes sin someterse a ninguna entidad supranacional ni ningún tribunal europeo, además de poder decidir sobre la inmigración en su país. En esta línea van precisamente la mayoría de las medidas que ha ido avanzando el Gobierno de Theresa May, en particular desde la celebración del último Congreso Tory.

José Luis Martínez López-Muñiz:

En líneas generales nunca me ha parecido adecuado centrar en el Reino Unido las culpas de las reales o supuestas faltas de avance del proceso de integración europea. No pocas veces sus posiciones han prestado incluso un buen servicio al conjunto. Ello sin perjuicio de tener presente lo poco razonable de otras no pocas actuaciones de ese Estado, antes y después de pertenecer a las Comunidades Europeas. Tratar de apaciguar sentimientos de confrontación e intentar reforzar la confianza entre la sociedad británica y la continental me ha parecido positivo. Me parece que el acuerdo conocido como del “Brexit” se limita en verdad a recordar lo que constituyen ciertamente las bases del Derecho de la Unión y, por lo tanto, de los derechos y obligaciones de los Estados miembros, sin incluir innovaciones, aunque sí importantes aclaraciones que salen al paso de interpretaciones impertinentes que en realidad implican pretensiones no amparadas en los Tratados. No me ha parecido mal que se haya tratado de contribuir así a aclarar lo que implica para el Reino Unido su pertenencia a la UE. La Unión o la antigua CE ya recurrió a declaraciones interpretativas o aclaratorias análogas para superar las reticencias del pueblo danés frente al Tratado de Maastricht, o del irlandés frente al de Lisboa. Y, sin perjuicio de poder matizar en algún aspecto esta afirmación tras un estudio o discusión más detenidos, me parece que en cuanto a la forma, el acuerdo no se ha atendido menos que en su contenido al Derecho de la Unión.

Jesús Quijano González:

Sin entrar en detalle, mi opinión es que el acuerdo negociado con intención de evitar el Brexit fue un error, tanto en la forma y el momento, como en el contenido. Es probable que, con la mejor intención, se pensara que había que hacerlo, pero la imagen proyectada terminó siendo perjudicial. Era una especie de “reconocimiento de deuda”, y de mala conciencia de la UE respecto del RU; proyectaba debilidad y nerviosismo. Tal vez el mensaje de “qué queréis para quedaros” debió combinarse desde el principio con el de “qué va a pasar si os vais”. Teniendo en cuenta todo lo que ya el RU había mantenido como distancia con la UE en aspectos tan fundamentales como la moneda, Schengen, etc., la estrategia de la excepcionalidad a la carta ponía de manifiesto justamente lo que los partidarios del Brexit querían evidenciar: la UE no nos beneficia y ella misma lo reconoce con esta oferta precipitada y a destiempo. Recuérdese que el estatus especial que se ofrecía alcanzaba materias esenciales de soberanía, gobernanza, competitividad, derechos sociales, libre mercado y libre circulación, etc., lo que podía entenderse como una posición especial de privilegio con efectos discriminatorios. En suma, un escenario nada recomendable para afrontar con firmeza y seguridad el referéndum.

Ángel Marina García-Tuñón:

Como afirmación de partida, he de manifestar el desconocimiento que tengo sobre el contenido detallado del acuerdo al que se refiere la pregunta, por lo que limitaré la respuesta en base a lo publicado en los medios de comunicación.

Ante la, cuando menos, inapropiada convocatoria del referéndum por parte del Premier Cameron, y con el temor a las informaciones, la mayoría carentes de un elemental grado de veracidad, vertidas por los partidarios del abandono de las instituciones europeas, se ideó por parte de los gobernantes británicos una especie de nuevo tratado de adhesión, que vendría a poner límite a los excesos de Bruselas.

Recordando informaciones de prensa, todo el debate habido no fue más que un conjunto de argumentos a favor de las posiciones de salida, que culminaron con el desgraciado resultado de junio pasado.

Entiendo que todo este proceso se ha movido más en clave política que en términos de contenidos, ya que el bagaje legislativo incorporado hoy al ordenamiento jurídico británico es de tal alcance, que incluso después de la ejecución del “Brexit”, la mayoría de tales disposiciones seguirán plenamente vigentes.

Antonio Calonge Velázquez

Desde luego, es cuando menos original y, en mi opinión, de más que dudosa legalidad.

Por lo que respecta a su contenido, trataba, sin duda, de dar respuesta a las exigencias británicas (algunas de las cuales, por otra parte, son bastante razonables). Pero, en mi opinión, se debía de haber abierto un debate en profundidad sobre la Europa actual que no tiene nada que ver con esa Europa de la Estrategia 2000 concluyendo con la reforma de los Tratados, si fuera necesario. Y, probablemente, atendiendo a la diversidad de la Unión Europea haber incidido en la Europa de geometría variable o de círculos concéntricos para atender las demandas de mayor o menor integración. O, sin llegar a tanto, tener mucho más en cuenta la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros bajo la base del principio de subsidiariedad.

A mi juicio, la respuesta fue completamente insatisfactoria, pues al tratar de dar solución a las demandas de un Estado miembro abría, sin ningún tipo de control, la caja de Pandora, poniendo en riesgo alguna de las libertades básicas de la Unión.

Alfredo Allué Buiza:

El Acuerdo del Consejo Europeo de 19 de febrero de 2016 es sin duda polémico. En primer lugar, es necesario señalar que las excepciones que se establecen en dicho Acuerdo, necesitaban de un desarrollo normativo y de una ulterior reforma del Tratado de Lisboa, pues algunas de ellas no se compadecen con el Tratado, como es la intervención de los Parlamentos Nacionales, que va más allá de lo esta-

blecido en el Protocolo nº 2 anejo al Tratado. Menos problemática era la desactivación de un concepto, jurídicamente indeterminado, como es el logro de la “Unión más estrecha de los pueblos europeos” o las limitaciones en materia de política social a los ciudadanos comunitarios residentes en Gran Bretaña, cuestión ésta que ya cuenta con una jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión conducente al reconocimiento de estas limitaciones. Pero lo que puede no ser un problema jurídico no significa que no tenga un gran calado político. La crisis con Gran Bretaña, en caso de que hubiera triunfado la permanencia, activaba en el seno de la Unión una especie de “freno de emergencia” que hubiera afectado, sin duda, al futuro del objetivo de la Unión Política, pues el Acuerdo no significaba, en sí mismo, el establecimiento de una posición de privilegio para Gran Bretaña, ya que sus disposiciones podían ser invocadas por el resto de Estados miembros en un futuro lleno de incertidumbres.

CUARTA PREGUNTA: ¿Cuál es su opinión sobre la lealtad del Reino Unido al concierto europeo a lo largo de estos años de pertenencia a la Unión Europea?

Enrique Linde Paniagua:

De lo que he manifestado antes se deduce que considero que los políticos británicos, salvo excepciones, no han sido leales con los demás socios. De una parte han pretendido a lo largo de los años de su pertenencia poner palos en la construcción europea obstaculizando, por ejemplo, la creación del euro. Han sido los paladines de una ampliación apresurada y sin límites para liquidar cualquiera posible cohesión de la Unión y, además, ha actuado como un peón de los Estados Unidos para evitar que la Unión gane peso político en el mundo (véase un negativa reciente a crear un ejército europeo). No hay que olvidar que aunque EE.UU. sea un aliado de la Unión y de sus Estados miembros, el incremento del peso político de la Unión en el mundo pondría en peligro su supremacía, rompiendo el *estatus quo* derivado de la Segunda guerra mundial. No debe olvidarse que EE.UU. todavía no ha asimilado que el euro sea una moneda de reserva y no es infrecuente que la legión de intelectuales al servicio de los intereses de EE.UU. desacredite el euro y postular que la Unión de un paso atrás.

Salvador Llaudes Cañete:

Hay quienes consideran la presencia del Reino Unido en la Unión Europea desde su acceso al club en 1973 como un error fatal, considerando la entrada de los británicos como una especie de “Caballo de Troya”, que se ha dedicado sistemáticamente a poner la zancadilla al proyecto europeo, debilitando sus estructuras e impidiendo la consecución de una verdadera “Unión Política”. Según esta corriente de pensamiento, desde luego el Reino Unido habría sido un Estado desleal a la Unión Europea.

No es mi caso. Yo no lo veo así.

Es cierto que los británicos nunca han sentido un apego emocional al proyecto comunitario, como sí ha podido suceder en los Estados fundadores o en países como España, pero no lo es menos que esa ausencia de emoción al ver la bandera de las estrellas también es compartida en otros países comunitarios. Una geografía aislacionista, el tardío ingreso en la UE (junto al bloqueo de De Gaulle para que entrasen), la historia imperial británica o la tradición democrática del país son solamente algunos de los elementos que se nombran de forma continuada para explicar esta desafección casi estructural.

Que lo ya citado sea una realidad no implica una falta de lealtad al proyecto. No solamente los británicos han actuado de forma efectiva en la transposición de directas comunitarias, sino que han sido fervientes impulsores de algunas de algunas de las políticas comunitarias más exitosas, tales como la profundización del Mercado Interior, la ampliación de la UE hacia el Este o la política de sanciones contra Rusia. En cualquier caso, es cierto que se ha echado de menos un mayor liderazgo británico en la UE en los últimos años, en los que hemos sido testigos de un repliegue hasta posiciones casi aislacionistas, especialmente en la era Cameron, que ha concluido como casi no podía ser de otra forma: con el voto a favor de la salida británica de la Unión Europea.

José Luis Martínez López-Muñiz:

Me parece que no debe caerse en dialécticas sobre la existencia de actitudes básicas de los Estados, sus sociedades y sus gobiernos, que puedan llevar a mayores distanciamientos y confrontaciones. Debe favorecerse por el contrario un clima que pueda restañar heridas reales o supuestas, para encontrar fórmulas justas de reconstrucción de una cooperación cuya pérdida debería comprenderse en todo como serio fracaso y peligro a evitar con cuantos medios razonables estén disponibles. Centrar las denuncias de deslealtad o incumplimiento de manera general en uno u otro Estado –cuando no son pocos los que incurren en diversos incumplimientos, por causas diversas, también algunos de los que en sus declaraciones suelen ser más “europeístas”- no me parece pertinente.

Jesús Quijano González:

Me parece que no debe caerse en dialécticas sobre la existencia de actitudes básicas de los Estados, sus sociedades y sus gobiernos, que puedan llevar a mayores distanciamientos y confrontaciones. Debe favorecerse por el contrario un clima que pueda restañar heridas reales o supuestas, para encontrar fórmulas justas de reconstrucción de una cooperación cuya pérdida debería comprenderse en todo como serio fracaso y peligro a evitar con cuantos medios razonables estén disponibles. Centrar las denuncias de deslealtad o incumplimiento de manera general en uno u otro Estado –cuando no son pocos los que incurren en diversos incumplimientos, por causas diversas, también algunos de los que en sus declaraciones suelen ser más “europeístas”- no me parece pertinente.

Ángel Marina García-Tuñón:

Si se permitiera la forma sucinta para modelar una respuesta, cabría decir que mal vendida y peor conocida. Me limitaré simplemente a recordar todo el proceso de negociación que dio lugar al llamado cheque británico, a modo de descuento en la contribución británica al presupuesto comunitario, la segunda después de Alemania, que vino justificado por la mínima participación en los beneficios de la PAC, que entonces representaba la mayor parte aquél. De este acontecimiento histórico, fruto de unas circunstancias entendibles en esos momentos, se han derivado interpretaciones cuando menos sesgadas.

Ahora bien, no cabe obviar que algunas iniciativas británicas, por acción o por omisión según los casos, han venido a justificar esa opinión generalizada acerca del quehacer negativo o paralizante que ha supuesto la pertenencia del Reino Unido en la Unión. Así, en ocasiones han defendido propuestas de tradición o arraigo en el mundo anglosajón, más en particular en los Estados Unidos, en detrimento de modelos de seguimiento mayoritario en los estados miembros continentales. En otras, su acción ha consistido, precisamente, en lo contrario, es decir, en no permitir hacer o llegar a propuestas que requerían del máximo grado de consenso.

Si se atiende a lo acontecido en los últimos tiempos, es evidente que a nivel de discurso político se ha querido dar la imagen, destinada al consumo interno, de convertir al Reino Unido en una especie de freno a los excesos provenientes del continente.

Antonio Calonge Velázquez:

Pese a la mala imagen que ha tenido el Reino Unido desde su incorporación a las Comunidades Europeas (baste recordar a Miss NO), lo cierto es que si nos atenemos a las estadísticas el Reino Unido es uno de los Estados miembros más cumplidores de la Unión Europea, lo que sin duda constituye un signo de lealtad con el proyecto europeo. No se puede decir lo mismo de países pro europeístas que incumplen de manera casi sistemática las disposiciones comunitarias.

Por otra parte, el Reino Unido tradicionalmente ha expresado un punto de vista liberal en las políticas de la Unión frente al fuerte intervencionismo francés, por ejemplo, que ha constituido un punto de equilibrio importante en el hacer de la Unión Europea.

Alfredo Allué Buiza:

Existe una idea un tanto falaz, de que Gran Bretaña cuando hace efectiva su adhesión a las Comunidades Europeas, junto con Irlanda y Dinamarca, en 1973, sufre de una patología, difícil de resolver por el “sanatorio” europeo. Recuerdo un artículo publicado en la REE del Embajador Alfonso Díez Torres, perteneciente al Servicio Europeo de Acción Exterior, que cuestionaba el que Gran Bretaña haya sido una excepción patológica entre una serie de Estados miembros, alumnos virtuosos del europeísmo (como es nuestro caso), muy poco o nada hostiles al proceso de integración. Según el Embajador, una mirada a todos los procesos de adhesión

que se producen desde 1973 hasta la adhesión de Croacia como miembro efectivo adolecen de graves patologías (Dinamarca o Irlanda, los países pertenecientes a la EFTA como Finlandia o Suecia o los que provienen de la “gran sacudida de la historia” tras la caída del Muro de Berlín) Sería una gran injusticia reconocer solo enfermedades a Gran Bretaña.

Otro mito se sitúa en la idea de que Gran Bretaña ha sido un miembro hostil al proceso de integración. El paradigma principal de esta tesis se sustenta en el llamado “cheque británico”. Si se analiza con objetividad esta cuestión veremos que tiene su justificación, en tanto en cuanto supone un reembolso a Gran Bretaña de la parte destinada a la financiación de la Política Agrícola Común, la cual tiene muy poca virtualidad en el territorio británico. Dicho acuerdo ha sido renegociado en 2005, a raíz de la reducción presupuestaria comunitaria en materia agrícola y la incorporación de Estados más pobres con un importante impacto agrícola, minorándose de manera sustancial el reembolso. De no ser así, si se eliminara el cheque de manera radical, Gran Bretaña sería un contribuyente neto mucho mayor que Francia o Italia.

Otro mito es el referente a la peculiaridad del sistema jurídico británico y su dificultad para transponer el derecho derivado de la Unión Europea. Gran Bretaña ha sido extremadamente cumplidora en la transposición de las directivas europeas. Analizando las tablas de indicadores establecidas por la Comisión observamos que Gran Bretaña, en 2015, ocupaba el cuarto país (empatada con otros Estados) frente a países indubitadamente europeístas, como España o Italia, situados en la cola del incumplimiento. Los británicos han reducido su déficit de transposición al 0,4%, mientras que España se mantiene en el 1,5%. La media del déficit se encuentra en el 0,7%, es decir, Gran Bretaña está a la mitad en un sentido positivo, de la media, mientras que España lo duplica. En lo que respecta al retraso en la transposición de directivas (porque no han sido comunicadas a la Comisión, parcialmente traspuestas o que las falta alguna medida de transposición), la Comisión Europea establecía el objetivo de un 0,5% de retraso, el cual es cumplido por catorce Estados, entre los cuales está Reino Unido y no se encuentra España.

QUINTA PREGUNTA: A su juicio, ¿Qué expectativas se abren a partir del referéndum de junio de 2016? ¿Cómo se prevé que transcurrirá la negociación de la salida? ¿Cree que arrastrará a otros Estados miembros?

Enrique Linde Paniagua:

Hacen bien los presidentes de la Comisión, el Consejo Europeo y el Parlamento, así como la canciller Merkel y el presidente Hollande, apremiando a la primera ministra May, que debe presentar cuanto antes la solicitud derivada del artículo 50 del TUE, en cumplimiento del mandato recibido por sus ciudadanos.

La negociación para la salida del Reino Unido de la Unión será compleja, pero el permanente chantaje que los políticos británicos han ejercido en relación con

los demás socios de la Unión ya no será posible a partir de la presentación de la solicitud del artículo 50 en que comenzará a contar el plazo para poner fin a la aventura del Reino Unido en la Unión. El Reino Unido pretenderá un estatuto especial muy diferente al que rige, por ejemplo, las relaciones de la Unión con Suiza o con Noruega. Su hoja de ruta es bien conocida, elegir lo que les conviene y rechazar cualquier exigencia de solidaridad. De los líderes europeos dependerá mantener el pulso a que les someterán los políticos británicos.

Salvador Llaudes Cañete:

Nos encontramos ante un horizonte difuso, con múltiples posibilidades. Lo normal es que se acabe produciendo la salida de la UE, pero es pronto para descartar un –si bien muy improbable– “Breversal” (o rectificación del resultado del referéndum). Para que ello se llegase a dar, en algún momento se le debería volver a dar la voz a la ciudadanía británica en otro plebiscito y habría de darse el resultado opuesto al del 23 de junio. Esto podría suceder, por ejemplo, cuando se firme el acuerdo de nueva relación entre el Reino Unido y la Unión Europea.

Pero como señalaba, lo más normal es que se acabe produciendo la salida. La negociación, en cualquier caso, comenzará cuando el Reino Unido notifique la solicitud de activación del artículo 50 del Tratado de la UE, cuestión que la Primera Ministra Theresa May ha anunciado para la próxima primavera. A partir de entonces, británicos y los restantes 27 tienen hasta 2 años (prorrogables bajo la muy complicada unanimidad del Consejo Europeo) para cerrar el acuerdo de salida, a lo que habría que sumar el tiempo que se tardaría en la negociación del nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido.

Por el momento, parece que las cartas se inclinan hacia un “Hard Brexit” o “Brexit Duro”, según el cual la desvinculación entre las partes se haría de forma contundente. El motivo no es otro que el de la inmigración. Si el Reino Unido quisiese seguir teniendo acceso al Mercado Interior (como otros países que no están en la UE, siendo Noruega el ejemplo que se suele citar) habría de respetar las cuatro libertades fundamentales, incluyendo la libre circulación de personas (cuestión sobre la que ha sido advertido en múltiples ocasiones por sus socios), lo cual le impediría controlar la entrada de ciudadanos comunitarios en sus fronteras. Por tanto, y si la aspiración continúa siendo la misma, la negociación será complicada. No hay que descartar que además de complicada sea incluso desagradable, en el caso de que se ponga en el punto de mira a los ciudadanos comunitarios que ya se encuentran en terreno británico. Lo que sí que no parece probable, al menos según los datos que se manejan en las encuestas tras el referéndum de junio, es que acabe arrastrando a otros Estados miembros, muy a pesar de los esfuerzos de los euroescépticos porque el Brexit se convierta en un “turning point”.

José Luis Martínez López-Muñiz:

Me parece que los Estados de la Unión deberían favorecer la reconsideración política por parte del Reino Unido de la respuesta obtenida de una mayoría mínima y en realidad –si se tiene en cuenta la abstención- minoritaria del pueblo británico, bajo una Ley (de 2015) del Parlamento británico que no ha condicionado en modo alguno los efectos de la consulta efectuada ni ha fijado cuáles habrían de ser estos. Nada asegura que la repetición de esa consulta hoy mismo o dentro de un año no habría de dar un resultado distinto, en favor del mantenimiento del Reino Unido de la Unión. En ese Estado, la soberanía es del Parlamento y si se quiere someter a referéndum vinculante de los electores una decisión como la de salir de la UE, debería condicionarse la validez de una resultado que obligue a cambiar el status quo a su respaldo por una mayoría que, cuanto menos, comporte una mayoría absoluta del electorado o incluso una mayoría algo superior, que tenga en cuenta los vaivenes de la opinión y que traduzca en suma una convicción profunda y muy extensa de la población, que permita suponer que no cambiará sustantivamente en muchos años.

Los Estados de la Unión deberían tratar, pues, de evitar una salida precipitada del Reino Unido sin esa reconsideración. Desde luego, la salida, de irse a ella, debe serlo sin paliativos, de modo que, entre otras cosas, no se incentive de ningún modo que otro u otros Estados de la Unión se animen a recorrer el mismo camino.

Jesús Quijano González:

La UE no debería poner en cuestión ni su significado histórico, ni su función, ni su trayectoria, como consecuencia del Brexit, sin perjuicio de las correcciones o reformas que debe acometer en distintos ámbitos. La UE, con todas sus limitaciones, defectos e insuficiencias, sigue siendo la experiencia real de cooperación en paz más duradera y más intensa que haya conocido el viejo continente, y eso no puede ponerse en duda. La duda estará, como ya se ha comprobado, en si el RU ha hecho bien en salir, no en la validez de la Unión para los países que permanecen. Por eso debieran abrirse nuevas expectativas de avance en la Unión, precisamente aprovechando el “contra-efecto” del Brexit en el resto de países, y una vez que dejarán de existir las reticencias del RU a nuevos pasos de integración, como ocurrió con frecuencia.

En relación con ello, la negociación de la salida, aún respetando el conocido marco del artículo 50 del Tratado, debiera ser relativamente ágil, pues el plazo de los dos años opera como plazo máximo por defecto para que los Tratados dejen de aplicarse en el país que abandona, y siempre que antes no haya entrado en vigor un acuerdo de retirada. La negociación debe ser rigurosa: quien ha decidido irse está fuera, y no se le debiera permitir que utilice la negociación para minimizar los efectos perjudiciales de la salida o para mantener situaciones ventajosas. El propio artículo 50 es muy claro en esto al afirmar que el representante del Estado miembro

que se retira no puede participar ni en las deliberaciones ni en los acuerdos del Consejo que le afecten. Si el RU deseara optar a algún tipo de estatus intermedio (por ejemplo, abandonar la UE pero mantenerse en el Espacio Económico Europeo, o convertirse en Estado asociado con relación especial, etc.) debe pedirlo expresamente y asumir las consecuencias que se deriven, sin ventajas o excepciones particulares como las que se le ofrecieron, sin éxito, antes del Brexit. También es posible, porque el artículo 50 lo contempla, que un Estado retirado solicite de nuevo la adhesión por el procedimiento establecido; pero, en este caso, tal retorno exigiría un nuevo referéndum interno, que revocara al anterior, como éste revocó el que en su día tuvo lugar para el acceso inicial.

No creo, en fin, que el Brexit arrastre a otros Estado miembros, sin perjuicio de que siga habiendo movimientos antieuropeistas de distinta naturaleza política y en distintos países. Incluso ya se ha podido apreciar que algunas iniciativas apuntadas en otros países inmediatamente después del Brexit no parece que hayan tenido continuidad. Es probable que, conocidas las consecuencias reales de la salida cuando el referéndum ya se había celebrado, el Brexit haya podido actuar como “vacuna” frente a nuevas pretensiones., y que ese haya sido el mejor efecto positivo para el resto de la Unión. Alguien ha dicho ya, con cierta gracia y no sin razón, que acaso el Brexit termine siendo el mejor servicio que el RU haya prestado jamás a la construcción europea, aunque haya sido de forma involuntaria e indirecta.

Ángel Marina García-Tuñón:

En cuanto a las expectativas que cabe imaginar como consecuencia del resultado del referéndum de junio 2016, sería necesario delimitar el ámbito de referencia, susceptible de abarcar campos muy diversos. Al respecto, recuérdese la dimisión del primer ministro británico o de la más que reciente decisión hecha pública de solicitar la aplicación del art. 50 del Tratado en marzo 2017. Pero en cualquier caso y asumiendo un importante grado de incertidumbre, sería necesario diferenciar esas expectativas según se haga referencia al Reino Unido o la reflexión se focalice en la propia Unión.

Hay una opinión extendida, con profusión argumental, que afirma importantes perjuicios para su economía, con incrementos más que lógicos en los que podrían identificarse como costes de transacción para sus operaciones de exportación, imprescindibles para su sostenimiento. Entiendo que habrá de resultar imprescindible seguir contando con el beneplácito norteamericano, sin cuyo apoyo las expectativas podrían llegar a ser mucho más negativas.

En relación a la situación de la Unión ex post, no cabe duda que ha de obligar a un replanteamiento de estructuras y objetivos, con el imprescindible recordatorio a los Estados miembros de que la pertenencia en la organización es voluntaria y sometida a una serie de premisas de obligado cumplimiento.

Es razonable imaginar que la negociación que ha de seguir al referéndum no se presenta fácil, más aún, causan cierta preocupación algunas informaciones que ponen de manifiesto posturas más que intransigentes, una especie de venganza por

los daños causados a las instituciones europeas. Nunca mejor recordar aquello del corazón y la razón para abogar por planteamientos equilibrados, que sin apartarse de lo principal, permitan a la otra parte salidas razonables.

En cuanto a sí el ejemplo británico pudiera ser seguido por otros Estados miembros, lo veo ciertamente improbable, teniendo en cuenta que aquellos que muestran algunas reticencias sobre el proyecto comunitario, caso de algunos de los antiguos países del este, carecerían de futuro alguno fuera de las instituciones comunitarias.

Antonio Calonge Velázquez:

Nos vamos a encontrar con la aplicación de un artículo del Tratado tan escueto como el 50, que constituyó una novedad en el Tratado de Lisboa, lo que, sin duda, va a resultar del mayor interés. Nos encontramos, a mí juicio, ante un futuro incierto y ante un camino por hacer.

La negociación estará llena de dificultades para ambas partes. Más después de más de cuarenta años de integración donde se han creado unos vínculos difíciles de romper. Las cuestiones atinentes a las personas serán, en mi opinión, las que más dificultades tengan para hallar una solución satisfactoria, puesto que nos vamos a encontrar ante una merma de derechos.

Considero que sí arrastrará a otros países o, mejor dicho, así lo han anunciado ya fuerzas políticas de países como Francia e, incluso, se habla de un Nexit. Y pongo estos ejemplos y no los de Hungría o la República Checa porque se trata de países fundadores, Estados miembros que han sido los protagonistas de la construcción europea.

Alfredo Allué Buiza:

La Unión Europea se encuentra en una encrucijada muy poco favorable al desarrollo de la tesis de “más Europa” en el marco de una Unión Política. El triunfo de la opción de abandonar la Unión, abre, probablemente, un largo proceso de negociaciones, mucho mayor que el plazo de dos años establecido en el artículo 50 del Tratado de la Unión (los operadores políticos estiman un plazo mínimo de nueve años). Retirada que, probablemente, abriría un período de “partenariado privilegiado” de Gran Bretaña con la Unión, si no se apuesta por un Brexit “duro” como parece orientarse en este momento las negociaciones que se iniciarán en marzo de 2017. Por otro lado, la retirada podría tener un “efecto dominó” con Estados cuyas sociedades tienen un alto grado de desafección con el actual proceso de integración (los Estados del “Grupo de Visegrado”, o incluso Estados fundadores como Holanda ante el Acuerdo Unión Europea-Ucrania, por poner algunos ejemplos).

SEXTA PREGUNTA: ¿Considera necesario reformular el proceso de integración? ¿Debe mantenerse la idea de reforzamiento político de la Unión Europea?.

Enrique Linde Paniagua:

Las ampliaciones sucesivas de la Unión de los 6 fundadores a los 28 actuales (no olvidemos que el Reino Unido todavía no ha utilizado el artículo 50 del TUE) tiene dos etapas diferentes. Una primera hasta la incorporación de España y Portugal en 1985, en que transcurren más de 34 años para que se duplique el número de los miembros fundadores, y una segunda etapa, desde 1985 hasta la incorporación de Croacia caracterizada por un cierto apresuramiento, particularmente en lo que concierne a la incorporación de los estados del este y sur de Europa. La incorporación apresurada de los estados del este y sur de Europa se debió más a razones de geo estratégicas que al cumplimiento por dichos estados de los requisitos exigibles en lo económico, político y social. Pero aunque pueda coincidirse en que era necesario incorporar a la Unión los últimos 13 Estados miembros, los acontecimientos más recientes ponen de evidencia que no estaban lo suficientemente maduros para dicha incorporación.

El proceso de ampliación de nuevos estados debe suspenderse, particularmente la integración de Turquía, que sería lo mismo que poner una bomba de relojería en la Unión. Pero además el proceso de integración debe reformularse para poner freno a los populismos-nacionalistas, que nos aproximan a la Europa de entreguerras.

A mi juicio debemos entrar en una etapa de más y mejor Europa que exige esfuerzos en numerosos ámbitos, desde luego en el político, avanzando hacia una Europa más integrada políticamente, con el fortalecimiento de la ciudadanía europea y el sistema de derechos fundamentales públicas, en la consolidación del estado de bienestar y en con la depuración del ordenamiento jurídico europeo. Esta última tarea nos compete particularmente a los juristas.

Salvador Llaudes Cañete:

Sí. El proceso de integración necesita repensarse. No tanto ya por la salida británica de la UE, causada por la irresponsabilidad política de un Cameron que pensaba más en sí mismo y en su partido que en su país, junto con una considerable adhesión a un lema que propugna la recuperación del control en la elaboración de leyes y en las fronteras, rechazando la inmigración –muy lejos de la tradición cosmopolita liberal británica. Igualmente importante en el resultado del referéndum ha sido la falta de expectativas de aquellos “perdedores de la globalización”, que tampoco han visto en la UE a un aliado.

La Unión Europea ha aprovechado esta situación para iniciar un proceso de reflexión que en realidad debería haber comenzado hace mucho tiempo. La desafortunada gestión de la crisis económica ha provocado un aumento de las desigualdades y de la desconfianza entre europeos, minando además el espíritu de solidaridad

del proyecto. Desde entonces, la desafección respecto a la Unión Europea ha alcanzado cifras más que preocupantes, y esto se ha acabado traduciendo en grandes subidas electorales de unas fuerzas euroescépticas por todo el continente que claman el fracaso de la UE y la necesidad de la vuelta a las fronteras nacionales.

La UE no debe renunciar a su ideal de “ever closer union”, pero necesita centrarse en trabajar en dos ámbitos paralelos si no quiere pasar a la historia como un bonito proyecto del pasado. El primero, y más importante, es el de las realizaciones concretas. La Unión debe ser útil. Ha de mostrar que su existencia aporta un valor añadido, ya sea en el ámbito económico ante una situación en la que los graves niveles de desempleo son solamente una más de una serie de variables manifiestamente mejorables; en aspectos securitarios ante el temor frente al terrorismo; en aspectos humanitarios y de control de fronteras frente a la crisis de refugiados; o en cuestiones de política exterior, ante un entorno de vecindad especialmente complejo con Rusia al Este y la amenaza yihadista en el sur.

El segundo de los aspectos tampoco es baladí. La Unión Europea debe ser capaz de articular una narrativa novedosa e ilusionante, distinta de la de la paz de después de la Segunda Guerra Mundial, muerta por éxito. Dicha nueva narrativa, que oriente el camino hacia el que vamos y cómo lo recorreremos solamente se puede encontrar si existe una verdadera lealtad entre los Estados miembros y el resto de instituciones europeas. Y, para ello, lo primero que hace falta es que el proceso de reflexión ya iniciado sea profundo y en absoluto autocomplaciente.

José Luis Martínez López-Muñiz:

Me parece especialmente importante recuperar más plenamente el fundado realismo de los padres fundadores del proceso comunitario, dejando de presentar a la Unión como lo que no es, y generando, en cambio, una corriente de aprecio por lo que realmente es, por lo mucho que puede así hacer, y por la idea de avanzar paso a paso, prudentemente, marginando las pretensiones impacientemente federalistas, que sólo nos han conducido a diversas crisis, de gravedad variable. El Parlamento Europeo debería, por ejemplo, aceptar, su papel secundario frente a los Parlamentos nacionales, sin merma de su considerable importancia como medio de control y de impulso. Pero debe renunciar a tenerse por Parlamento de un inexistente super-Estado o cosa parecida, en un medio político que evidencia la irrealidad de tal suerte de planteamientos.

Jesús Quijano González:

El proceso de integración, si necesita reformularse, debiera ser para avanzar a partir de ahora, especialmente en aspectos (la unificación fiscal, la supervisión bancaria y financiera, la libertad de circulación de personas jurídicas, etc.) en los que, además de otras razones alimentadas por la crisis, las reticencias y objeciones del RU actuaron precisamente como freno o como argumento para el retraso. De manera que los objetivos de reforzamiento político deben mantenerse e incrementarse, como la mejor expresión de la voluntad de avanzar y como el mejor antídoto

frente a las dudas que el Brexit haya podido provocar. Una Unión Europea más integrada y más fortalecida políticamente hará más difícil y menos deseable la pretensión de poner en tela de juicio su función o su eficacia, para el caso hipotético de que se extendieran nuevos movimientos de salida, o se alentaran nuevas iniciativas preocupantes de naturaleza nacionalista y xenófoba como algunas de las que ya han tenido lugar.

Ángel Marina García-Tuñón:

Habría que preguntarse en primer término a qué se refiere la pregunta cuando habla de reformular, pero al margen de una u otra concreción, lo cierto es que la salida del Reino Unido obliga sobre todo a una reflexión sobre lo hecho, panorama que pone de manifiesto errores y aciertos. Aunque ya no parece el momento de nuevas incorporaciones, entiendo que no se acertó con la entrada, temprana, de países del este y de los desglosados de la antigua Yugoslavia, o también, de algunas de las incorporaciones al euro, como fue el caso de Grecia.

Todo lo dicho es historia pasada, evidentemente de la que aprender, pero teniendo en cuenta las circunstancias actuales, sobre todo en el plano económico y más acentuadamente en algunos Estados de los de más reciente incorporación, parece claro que el teórico reforzamiento político de la Unión Europea ha de esperar a tiempos de mejora económica. Al respecto conviene recordar como los avances en lo político fueron las más de las veces fruto o consecuencia de un bienestar económico. De no ser así, auguro escaso porvenir a otro tipo de iniciativas, situación que nos vuelve a recordar que la Unión Europea nació al amparo y con el objetivo de lograr un mercado común, en el que el bienestar de los ciudadanos era el objetivo a conseguir. Volvamos, pues, al principio de los tiempos.

Antonio Calonge Velázquez:

En mi respuesta a la pregunta tercera ya estaba implícita la respuesta a esta cuestión que se plantea. Pienso que se debe de abordar el futuro de Europa a través de un amplio debate en el que los protagonistas principales no sean ni los Gobiernos ni personajes de supuesta talla política, sino el conjunto de la sociedad representada a través de las Asambleas Nacionales. Debates, primero, en los Estados miembros y, después, entre los Estados miembros con la idea de formular una Europa cercana al ciudadano.

Mi idea, según se ha desprendido de otras respuestas anteriores es, sin duda, Más Europa, pero también mayor flexibilidad. No todos podemos, debemos o queremos hacer el mismo camino.

Alfredo Allué Buiza:

Como he dicho antes, la gestión de la crisis económica ha mutado la Unión basada en la igualdad de los Estados (y su natural diferenciación en criterios objetivos, como es el criterio de la población) en una estructura de dominación de Alemania (y en menor medida Francia) sobre el conjunto de los Estados miembros. Como

no soy partidario de la tesis “Más Europa” creo que la Unión debe de volver a los orígenes: una organización de derecho con competencias administrativas basadas en el logro del mercado único y de políticas económicas armonizadas. La conformación de una superestructura política ha fracasado; el llamado “constitucionalismo multinivel” (de una postmodernidad exasperante) se ha derrumbado por la fuerza de los hechos.