

# Brexit y la fractura del statu quo

Brexit and the fracture of the status quo

Julio C. Muñiz Pérez<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidad Internacional de La Rioja, España

juliocesarmunizperez01@gmail.com

**RESUMEN.** La salida del Reino Unido de la Unión Europea supone un cambio muy significativo de las relaciones internacionales en el ámbito europeo con relevancia mundial. El artículo se centra en intentar analizar algunos de los efectos inmediatos que la salida británica de la Unión Europea supone para la misma, a partir de la fractura del statu quo existente, contradictoria con la tradicional política exterior británica. Para ello analiza el concepto de statu quo, y asumiendo su sentido como equilibrio de poder, se ponen ejemplos de cómo ha sido el eje rector de la política británica desde el siglo XVIII, interrumpida con el Brexit. Finalmente se analizan las consecuencias en el statu quo europeo de la salida de Reino Unido de la Unión y los posibles resultados que tal reconfiguración produce, fundamentalmente el incremento de poder de Alemania. A partir de aquí se plantea el posible incremento de la influencia rusa en el área europea, tomando como referencia el proyecto de gasoducto Nord Stream, y el perjuicio general para la influencia americana en Europa.

**ABSTRACT.** The departure of the United Kingdom from the European Union represents a very significant change in international relations at the European level with global relevance. The article focuses on trying to analyze some of the immediate effects that the British exit from the European Union supposes for the same, from the fracture of the existing status quo, contradictory with the traditional British foreign policy. To do this, he analyzes the concept of the status quo, and assuming its meaning as a balance of power, examples are given of how it has been the guiding axis of British politics since the 18th century, interrupted with Brexit. Finally, the consequences on the European status quo of the United Kingdom's departure from the Union and the possible results that such reconfiguration produces, fundamentally the increase in power of Germany, are analyzed. From here, the possible increase in Russian influence in the European area is proposed, taking the Nord Stream gas pipeline project as a reference, and the general damage to American influence in Europe.

**PALABRAS CLAVE:** Statu quo, Equilibrio de poder, Brexit, Unión Europea, Nord Stream, Toma decisiones UE.

**KEYWORDS:** Statu quo, Power balance, Brexit, European Union, Nord Stream, EU decision making.

## 1. Introducción

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales el Brexit supone un hito más en la larga historia de Reino Unido en movimientos de acercamiento y distanciamiento del resto del continente europeo. No obstante, consideramos que la tónica habitual en los tres últimos siglos, (aunque con algunos síntomas que constituyen antecedente sociológico de la salida de la Unión) ha sido la de velar por el equilibrio europeo como forma de garantizar su propia estructura de poder. En este sentido el brexit constituye un notable cambio de rumbo en la tradicional y coherente política diplomática británica.

En primer lugar, afrontamos el concepto mismo que nos ocupa, *statu quo*, para después mostrar los fundamentos de cómo este *statu quo*, entendido como mantenimiento del equilibrio de poderes internacional, ha sido el objetivo fundamental y prioritario de la política británica desde el siglo XVIII.

Esta actuación constituye un viraje brusco en la diplomacia tradicional británica (aunque cuenta con sus propios antecedentes históricos). La salida de Reino Unido de la Unión implica la fractura del equilibrio de poder en la Unión Europea, y que se manifiesta de forma particular en el sistema de adopción de decisiones, centrándonos en los efectos de la salida a nivel de Consejo y de Parlamento Europeo. Se abre así paso a un proceso de necesaria re-articulación de los ámbitos de poder en la Unión. Tiene dos efectos fundamentales, unos referidos al ámbito interno y otros en la dinámica global. En el interno se abre un necesario proceso de reconfiguración de los Estados Miembros dentro de la Unión Europea, al variar el peso relativo en la toma de decisiones europeas, ganando poder decisorio países como España y Polonia y reforzando el liderazgo alemán. Por otro, en el ámbito global y siendo Reino Unido un aliado tradicional de la posición americana, vaticinamos una pérdida efectiva de influencia americana en la futura Unión Europea, tanto por el nuevo reparto de poder europeo como por fuertes intereses económicos ejemplificados en el proyecto de gasoducto Ruso-Europeo Nord Stream que acercan Europa a Rusia. De este modo, desde la perspectiva de la influencia americana o anglo-americana, la apuesta por la salida de la Unión constituye un error estratégico que beneficia los intereses rusos en la región. Este fortalecimiento de la posición rusa conduce a su vez a que países tradicionalmente vinculados a Estados Unidos ganen importancia dentro de las relaciones diplomáticas americanas, de forma tal que, por ejemplo España o Polonia, que ganan capacidad de influencia en la Unión, ganen también peso como socios europeos clave de la potencia estadounidense que ve peligrar su influencia en el área.

## 2. Statu Quo

En primer lugar, influenciados por la metodología de la historia conceptual o *Begriffsgeschichte* (Koselleck, Conze & Brunner, 1972-1990) debemos afrontar el estudio del añejo concepto de “*Statu Quo*” para concretar a qué nos referimos con el mismo<sup>1</sup>. Esto resulta particularmente importante puesto que, tanto la doctrina como los medios de comunicación, manifiestan una diversidad e, incluso, confusión en el uso de este término. De hecho, la utilización de la historia conceptual, utilizada en el ámbito de la filosofía política y la historia, puede complementar a otras disciplinas como el Derecho o las Relaciones Internacionales, ya que, como señala Richter (2003: 456) permite establecer relaciones y dar explicaciones tanto de continuidades como cambios conceptuales en el vocabulario (tanto normativo como social) y otorga instrumentos para realizar planteamientos desde una perspectiva netamente interdisciplinar.

En relación con el concepto que nos ocupa, “*Statu quo*”, debemos considerar la existencia de cierta polisemia. Como señala Pföstl (2006: 411 y ss.) podemos de este modo distinguir al menos tres usos distintos del término “*statu quo*”: su uso en sentido clásico, como mero estado de cosas. Este es el caso de la definición normativa. Si acudimos a la Real Academia española (2001) el “*statu quo*” carece de sentido positivo o negativo alguno, haciendo simplemente referencia al “estado de cosas en un determinado momento”, independientemente de cuál sea dicho estado.

Un segundo uso lo encontramos muy vinculado al lenguaje político-diplomático y jurídico, particularmente en Derecho internacional. En este ámbito la expresión se utiliza frecuentemente para indicar la conservación

<sup>1</sup> Si bien un estudio completo e integral de la evolución del concepto “*statu quo*” excede nuestro objetivo, aspiramos sólo a fijar su contenido a los efectos de este trabajo.

de una determinada situación existente. En este sentido encontramos la original locución latina adaptada, como la de “statu quo”, para hacer referencia a la vuelta a la situación previa al momento en el que se produce el cambio. De este modo, buena parte de su uso jurídico se refiere a la reconstrucción de una situación, de hecho o jurídica, que la realidad ha cambiado. Así, en el derecho privado, se aspira al restablecimiento de la situación jurídica previa y en el ámbito diplomático para indicar la voluntad de los Estados de reconocer como jurídica una situación de hecho que subsiste en el momento en que se escribe. En la práctica administrativa estatal y en la teoría del Derecho Internacional público, la expresión comienza a ser utilizada para referirse a los efectos jurídicos posteriores a, por ejemplo, una guerra. Una vez finalizada la guerra existen dos posibles situaciones, una la restauración o recuperación de la situación precedente (status quo tunc o ante bellum) o bien la referida a la situación de los beligerantes al finalizar las hostilidades y que representa la base jurídica de una nueva situación política (status quo nunc o post bellum). De hecho, podemos relacionarla con el concepto de derecho privado “rebus sic stantibus”, traducida como “estando así las cosas” o “mientras las cosas están así”, que vincula la vigencia de los tratados y el equilibrio de las obligaciones que los mismos suponen a las partes (al igual que los contratos, donde también se aplica dada la estrecha vinculación entre categorías de Derecho privado y de Derecho Internacional público) al mantenimiento de dichas condiciones, esto es, al statu quo, y que se ve regulado en el artículo 62 del Convenio de Viena de 1969.

Finalmente, la tercera fórmula o uso del término la encontramos especialmente utilizada en el ámbito de las relaciones internacionales y es coincidente con el uso habitual en los estudios históricos. Con ella entendemos la expresión “statu quo” como “equilibrio”, y particularmente como equilibrio de poder. En este sentido Morgenthau (1963: 227) describe las relaciones internacionales como el intento de mantener o destruir el statu quo y que autores como Barbe (1987: 155) llevan a considerar tal equilibrio de poder como un resultado de la política exterior estatal. De este modo, el orden jurídico internacional para Morgenthau constituía la herramienta básica para el mantenimiento del “statu quo”, y ciertamente el orden jurídico internacional es una creación de las potencias como forma de perpetuarse como tales. De hecho, esta función conduce a la distinción apuntada por Truyol y Serra y citada por Calduch (1991: 104) entre potencias de facto y potencias de iure, que parte de que toda gran potencia impone una estructura a la sociedad internacional que manifiesta su capacidad de intervención y que la perpetúa hasta que otras potencias emergentes logren imponer alteraciones a la misma.

De hecho, las Relaciones Internacionales pueden entenderse como las relaciones de poder existentes entre los distintos Estados (una concepción de carácter tradicional y que descuida la creciente importancia de las Organizaciones Internacionales a partir de la II Guerra Mundial pero que en lo que aquí nos ocupa podemos asumir como válido). En este sentido, autores clásicos como Almond (1950) o Rosenau (1967), señalan que el contexto de los estudios de las relaciones internacionales durante los años veinte articulaban éstas como la dialéctica entre las potencias ansiosas por preservar el statu quo internacional frente las decididas a transformarlo.

De este modo “statu quo” no sólo se convierte en un equilibrio, sino que sirve incluso para definir un modelo de política internacional, precisamente aquella vinculada a grandes potencias y con la que persiguen mantener el ámbito de poder conseguido.

En esta misma línea, como señala Dougherty y Pfaltzgraff (1993: 108), el fin de una política de statu quo es preservar la distribución de poder existente, pero eso no implica impedir todos los cambios internacionales sino sólo aquellos que supongan un cambio en la distribución internacional del poder. Debemos considerar el statu quo no como algo estable por definición, no como una realidad fáctica, sino como una mera aspiración de estabilidad en un contexto cambiante y en constante adaptación, de hecho, el cambio habitualmente será paulatino, aunque encontremos acontecimientos clave que deberemos entenderlos más bien como actos de declaración de situaciones ya creadas<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> No entramos en la distinción entre actos declarativos frente a actos constitutivos, siendo la mayor parte de manifestaciones de cambios importantes en la esfera internacional (por ejemplo, tratados internacionales y particularmente tratados de paz) actos de carácter declarativo que confirman y definen una situación en realidad previamente creada.

De este modo la concepción de statu quo como equilibrio de poder manifiesta una de las tipologías de política exterior, en concreto aquella propia de las potencias (grandes o medias) ya que consiste en el mantenimiento de los ámbitos de poder e influencia ya consolidados. Así, en las relaciones internacionales podemos enmarcar el concepto dentro de las dinámicas de conflicto entre potencias y, especialmente, con las emergentes que se ven forzadas a romper dicho equilibrio.

Una mención adicional merece la función del concepto o su relevancia en la teoría de Rosecrance (1963), puesto que analiza el sistema internacional en base a su capacidad de mitigar y contener las posibles perturbaciones que amenazan al equilibrio establecido. De hecho, el citado autor configura teóricamente dos modelos de sistema internacional, en función de que la característica del mismo sea la estabilidad o la inestabilidad, o lo que es lo mismo, el nivel de efectividad que cada sistema tiene para mantener el statu quo internacional. Evidentemente la satisfacción o no con el “statu quo” y la capacidad para modificarlo recurriendo, si es preciso y normalmente lo es, a la guerra. De este modo, el concepto “statu quo” se convierte en un elemento central, ya que su mantenimiento o fractura será el objetivo último de la política exterior de los Estados.

Hasta aquí la utilidad del principio dentro de las categorías clásicas de las relaciones internacionales. Es necesario ahora plantear la importancia de dicho statu quo en el sistema que nace tras la segunda guerra mundial. Durante este periodo se produce el nacimiento de nuevos sujetos de Derecho Internacional como son las Organizaciones Internacionales, ONG's o grandes empresas. Centrándonos en las primeras, como sujetos de Derecho Internacional en sentido propio, son manifestación de la necesidad de adoptar actuaciones conjuntas entre los Estados para afrontar los nuevos retos del siglo XX y XXI, así como de dotar de una estructura que pueda garantizar y evitar prácticas como las que condujeron a la II Guerra Mundial (como por ejemplo la existencia de tratados secretos). Evidentemente estos esfuerzos iniciales representados en los tratados de Versalles resultaron ineficaces por múltiples motivos y dinámicas (ausencia de capacidad real de coacción, fallo en el procedimiento de adopción de decisiones,...) y que en gran medida fueron corregidos tras la II Guerra Mundial, por ejemplo estableciendo la obligación de trasladar los acuerdos y tratados internacionales al secretario general de Naciones Unidas como forma de evitar las perniciosas consecuencias de los tratados secretos. De este modo, la doctrina de “los cuatro policías” se convierte en el sustituto del modelo de seguridad colectiva establecido con la Sociedad de Naciones forjado en los años 20. Esta construcción supone la configuración de un nuevo statu quo, un equilibrio de poder entre la URSS, Gran Bretaña en Europa, China<sup>3</sup> (al que posteriormente se sumaría Francia), mientras Estados Unidos intentaría mantenerse, según Avey (2012: 166 y ss) como garante del equilibrio (o statu quo) euroasiático<sup>4</sup>.

De hecho, partir de la II Guerra Mundial podemos considerar que las herramientas para la conservación del statu quo se ven modificadas, reforzándose los instrumentos de mantenimiento del statu quo de los vencedores de la misma. Se asume la doctrina de los cuatro policías propuesta por Roosevelt, otorgando el control de la sociedad internacional al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y al importante derecho de veto que las principales potencias ostentan (manifestación clara de cómo los Estados potencia elaboran estructuras de poder para perpetuar el mismo y como vía de control y legitimación del statu quo).

De este modo, el concepto de “statu quo” que asumimos en este trabajo es el habitualmente usado en la Historia y las Relaciones Internacionales. Un término con el que identificamos, en el ámbito de las relaciones internacionales, la situación de equilibrio entre potencias, pero que debemos entenderlo de forma dinámica. De este modo, la fractura del mismo conduce inexorablemente a la materialización de los movimientos para la recuperación de un nuevo equilibrio entre los actores clave (que pueden ser o no los mismos a la fase anterior) y siempre referidos a la esfera de las relaciones internacionales.

<sup>3</sup> En la mente de Roosevelt la china nacionalista de Chiang Kai-shek.

<sup>4</sup> No obstante esta función, la ONU no se limita a ser un instrumento de conservación del statu quo, sino que también nace con aspiraciones como la promoción del progreso económico, social y humano o la defensa de los Derechos Humanos (aunque concebidos de una forma occidental) así como el mantenimiento de la paz.

### 3. Reino Unido y su lucha por el Statu Quo europeo

Una vez sentado el sentido en el que utilizamos el término de statu quo, podemos afrontar el papel que el mismo ha tenido en la historia de las relaciones internacionales y de la diplomacia británicas. Ya hemos señalado que, con carácter general, el concepto de “statu quo” podemos configurarlo como el objetivo fundamental de las grandes potencias. Constituye tanto el objetivo como una herramienta para mantenerse como tal. Esta configuración consideramos que es perfectamente trasladable a grandes rasgos a la política exterior de Reino Unido. Tradicionalmente, la política británica se ha centrado en la preservación y mantenimiento del statu quo en el continente. De este modo podríamos hablar de una “constante histórica” respecto a la preocupación y los esfuerzos británicos por garantizar un equilibrio de poder en Europa como forma de garantizar su propio poder e intereses. De este modo podemos encontrar tres grandes fases en las que el objetivo central de la acción exterior británica radicaba en el mantenimiento del statu quo: Utrecht, guerras napoleónicas y el modelo post II Guerra Mundial.

El origen de esta preocupación podemos encontrarlo precisamente en la unificación de la Corona de España y el Sacro Imperio Romano germánico en la figura de Carlos I. De hecho, la experiencia del “desequilibrio” de poder que supuso la fusión de la Corona Imperial y la española determinó en gran medida la evolución de la diplomacia británica. Sobre todo, a partir del siglo XVII, una vez clarificada la guerra civil inglesa con la victoria del modelo parlamentario y la restauración de los Estuardo, se asume una política exterior tendencialmente uniforme. A partir de este momento, la diplomacia británica adoptará como objetivo general para proteger y garantizar los intereses británicos el mantenimiento de un equilibrio de poder en Europa. Un equilibrio o “statu quo” que pasa, como señala Kissinger (1996) en lograr un equilibrio entre los intereses contrapuestos de los distintos Estados europeos como forma de evitar una situación en el continente de un dominio claro de sus principales rivales, especialmente España y Francia<sup>5</sup>. De hecho, esta política consideramos que se convierte en una constante en la política exterior británica.

Con esta política de mantenimiento de un equilibrio de poder en Europa aspira a garantizar simultáneamente la independencia británica como sus intereses económicos y comerciales. Kissinger considera como centro de esta actuación la política de contención de Francia, aunque en realidad estamos ante una política más amplia de evitar un nuevo desequilibrio como el que supuso Carlos I de España.

El primer gran ejemplo de esta política de mantenimiento del statu quo, como forma de proteger sus intereses internacionales y comerciales lo encontramos en la Guerra de sucesión española. Como señala Mata (1995: 17) para Inglaterra la unión dinástica de Francia y España (por otra parte, prohibida por el testamento de Carlos II) “ponía en peligro la distribución de las riquezas mundiales”, particularmente dada la importancia creciente del comercio americano y sus intereses coloniales, así como el riesgo de un control francés de Flandes y del Canal de la Mancha, que podría poner en peligro su seguridad interna. De hecho, los tratados de Utrecht con los que se puso fin a la guerra manifiestan el objetivo de ese mantenimiento del equilibrio europeo y que, como señala Jover (1956: 21 y ss.) integran dos tipos de cláusulas básicas, las de cesión de posesiones o las de reestructuración del equilibrio de poder.

De hecho, tras Utrecht se configura una nueva Sociedad Internacional (o mejor orden internacional), permitiéndonos paralelizar su importancia en el contexto internacional, mutatis mutandis, con el orden creado tras la II Guerra Mundial. Los tratados de Utrecht constituyen una gran victoria de la apuesta británica por el equilibrio de poder como eje rector de su política internacional, que articulaba un equilibrio continental con el objetivo de lograr la hegemonía marítima y comercial (Jover Zamora & Hernández Sandoica, 1985: 404). Dicho equilibrio lo articulará mediante la creación de “Estados- Barrera”, fomentando la creación de pequeños Estados especialmente en Países Bajos (Holanda), pasos alpinos (Saboya, Baviera) o el Rhin (elector de Colonia), y mediante el control de las vías de comunicación marítimas (estrechos daneses, estrecho de

<sup>5</sup> Kissinger hace específicamente referencia a Francia, sin especificar a España, si bien el enfrentamiento con España tiene una continuidad desde la Invencible. No obstante, la perspectiva de Kissinger es acertada desde el prisma de los Pactos de Familia tras la asunción de la corona española por la dinastía Borbón.

Gibraltar), abriéndose la cuestión de Gibraltar o los estrechos de Sicilia y Mesina (de forma indirecta al ser adjudicados a Saboya), así como la división de Italia, el papel de Prusia y otros elementos que exceden de nuestro objeto.

De hecho, la paz de Utrecht marca en gran medida el equilibrio de poderes durante el siglo XVIII. Esta política continua durante el siglo XIX, que viene marcado por la amenaza al equilibrio europeo que constituye Napoleón (por otra parte, mucho más cercano al modelo parlamentario inglés que los antiguos regímenes con los que se alía en aras precisamente de proteger el statu quo).

La amenaza napoleónica supone un nuevo reto e incluso la fractura del statu quo internacional existente. En realidad, con origen en la Revolución norteamericana (Pelz 1991: 61) los ideales revolucionarios franceses configuraron en Europa un modelo bipolar que enfrentaba a revolucionarios con contrarrevolucionarios. Se resolverá con el Convenio de Viena de 1814. Como señala Corigliano (2012: 44), estamos en la primera ocasión en la historia europea en la que los Estados europeos están dispuestos a planear un orden internacional basado en unos valores compartidos o concierto de poder.

El Congreso de Viena supone la apertura de un nuevo periodo en lo que a construcción y mantenimiento del statu quo se refiere, aunque constantemente amenazado tanto por el auge de nuevas ideologías, como las revoluciones de 1848, como por el aislamiento parcial de Gran Bretaña. Jover Zamora señala (1976: 107-108) cómo la seguridad internacional de España dependerá del mantenimiento del statu quo que viene de 1815 y que Inglaterra tiende a mantener tanto en Europa, frente a revisionismos franceses, como en América, con apoyo francés y para hacer frente a la capacidad expansiva de los Estados Unidos.

Es precisamente a partir del orden creado en Viena, construido sobre todo por las antiguas potencias continentales, cuando encontramos un notable antecedente de las seculares tendencias aislacionistas británicas. De este modo dentro de esa estrategia diplomática de statu quo hay “ataques” de aislacionismo. Así, con George Canning a comienzos del siglo XIX se produce un alejamiento británico que supone la reducción de los nexos con el resto de Estados europeos apostando por una política de neutralidad vigilante. Es el “espléndido aislamiento” que implicaba a su vez el fortalecimiento de una política de equilibrio de poder y que es una auténtica constante durante los siglos XVIII, XIX y comienzos del XX. De hecho, tanto Rosecrance (1992: 73) como Kissinger (1996: 78 y ss.) señalan cómo el sistema de congresos establecido por Gran Bretaña como forma de supervisar y eliminar el riesgo de un resurgimiento de un Napoleón, promovido por Metternich en el continente a través de la Santa Alianza, sería boicoteado por el Parlamento británico (que recogía ciertamente el sentir de al menos una parte del pueblo británico). Ese sistema de consultas periódicas suscitaba temores en la isla siendo interpretado como una especie de “tutela” europea, y que tantas concomitancias podríamos establecer con la actual salida de la Unión Europea. (De hecho, esta posición del Parlamento explica la actitud británica en los Congresos europeos de Viena en 1814, Aquisgrán en 1818, Laibach en 1821 o el falso tratado de Verona en 1822. Especialmente en este último (a pesar de su falsedad, por ser una “falsificación periodística” y que constituiría la base legal para el desplazamiento de los cien mil hijos de san Luis para acabar con el pronunciamiento liberal y la vigencia de la Constitución de 1812. En este supuesto tratado, de invención británica, Gran Bretaña sólo habría exigido el cumplimiento de tres condiciones para no oponerse a la entrada: Salida de España tan pronto como se alcanzasen los objetivos, abstención de cualquier interferencia en los asuntos internos de Portugal y ausencia de ayuda francesa a España para recuperar en los territorios españoles de América (De la Torre, 2011: 291), de hecho, únicas condiciones que se hubieran cumplido, frente a las exigidas por las potencias absolutistas, y que vuelve a manifestar, en forma de relato periodístico, la apuesta decidida por un modelo de equilibrio en Europa.

Frente a estas fuentes generadoras de confusión, la Santa Alianza supone la configuración de un nuevo equilibrio europeo, en el que la configuración de la Confederación germánica vendría a equilibrar los afanes expansionistas de Francia. Una Confederación llamada a unificarse, pero que en origen era suficientemente débil y descentralizada para ser una amenaza al exterior, pero suficientemente fuerte para ser atacada por Francia (Kissinger, 1996: 76). Junto a la Confederación, la estabilidad internacional se incrementa ante las

cesiones de poder británicas y el carácter no humillante de la derrota francesa.

El equilibrio se mantiene hasta la guerra de Crimea, incitada por Napoleón III y que pone de manifiesto los distintos intereses franceses, rusos y británicos en los Balcanes, y que conduce al fracaso de la Santa Alianza. Se abre entonces un sistema de alianzas y contra-alianzas, aderezados con tratados y acuerdos secretos, que desembocará en la I Guerra Mundial, con un reemplazo de Francia por Prusia como elemento que aspira a fracturar el statu quo en la Europa continental. Evidentemente la unificación italiana, y especialmente la alemana alteran este equilibrio, manteniéndose en la continuidad de la apreciación del riesgo francés. De hecho, a partir de este momento, el poderío alemán marcará el destino de Europa, manifestando una tendencia reiterada a convertirse en el Estado europeo dominante en tanto en cuanto logra su unificación.

Este sistema de alianzas abre paso a un modelo de equilibrio de poder de carácter bipolar, al configurarse dos sistemas de alianzas o coaliciones de Estados enfrentados cuya rigidez arrastró a todos a la Primera conflagración mundial (según Corigliano entre 1890 y 1917).

Tras la primera guerra mundial se produce el inicio del fin de la hegemonía europea en el mundo, aspirándose al modelo de seguridad colectiva como nueva forma, acaso forma imperfecta, de la aspiración al mantenimiento del statu quo global. Estados Unidos aparece como árbitro y potencia mundial creciente. Primero se hace principal acreedor de los vencedores, y éstos llegan a vencer por el poderío militar americano. Con la segunda guerra mundial se refuerzan las relaciones como aliados, así como los lazos comerciales a través del Plan Marshall, de forma paralela a cómo las antiguas potencias europeas Francia y Reino Unido, (antao enfrentadas y ahora unidas ante la potencia de la industria militar alemana) logran el derecho de veto y la consolidación (o petrificación) de su status de potencia en la estructura del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas al conferirse derecho de veto.

A partir de la I Guerra mundial los intereses británicos se centran en las reparaciones y Reino Unido sufre una tendencia a cerrarse sobre sí mismo para protegerse de la inminente crisis europea. No obstante, su amplio imperio colonial le mantiene en una posición conservadora, que en gran medida se mantiene tras la segunda guerra mundial. Asume la descolonización de algunos territorios como inevitable siendo capaz de mantener relaciones comerciales y culturales estrechas a través de la Commonwealth, de forma que crea un ámbito propio al que tiende a refugiarse en situaciones de crisis.

Las categorías tras la segunda guerra mundial mutan notablemente, dominadas por la contraposición de las dos grandes potencias y en las categorías amigo-enemigo de la guerra fría. El statu quo se convierte en una situación de mantenimiento de los glaciares de seguridad, aunque las relaciones con Europa siguen siendo conflictivas. Recordemos en este punto cómo Reino Unido intentaría crear con el resto de miembros de la OEEC (actual OCDE) que no se integraron a las Comunidades Europeas, la variante británica de la Asociación Europea de libre Comercio, (constituida mediante el Convenio de Estocolmo de 4 de enero de 1960 y que agrupaba a Reino Unido con Austria, Noruega, Suecia, Dinamarca, Portugal y Suiza). Sin embargo, poco después (julio de 1961) Reino Unido solicitaría el ingreso en las Comunidades Europeas (acaso por el estancamiento de su economía y el alza de las comunidades) junto Irlanda, Dinamarca y Noruega. De Gaulle se opuso a su ingreso en 1963 en base a su desconfianza con el compromiso europeo de los británicos. Será en 1969, al dimitir De Gaulle y con el nuevo presidente francés Pompidou, cuando se acordaría la ampliación a Reino Unido, Dinamarca e Irlanda (también a Noruega, pero el referéndum resultó negativo). Desde el primer momento la ampliación generó problemas, especialmente ante la victoria laborista en 1974 con la promesa de realizar un referéndum para salir de las Comunidades para renegociar el Tratado de adhesión, consiguiendo mejoras, que se incrementarían con las negociaciones de Margaret Thatcher puesto que consideraba insuficientes las anteriores.

Una exposición magistral de la evolución y la relación de la política del Reino Unido respecto a la Unión Europea la encontramos en el trabajo de Crespo Alcázar (2015), en el que señala cómo dicha interacción está marcada por el debate permanente hasta la confrontación, marcado por la desconfianza. El centro del interés británico por la Unión se fundamenta en la perspectiva económica, sin compartir el proyecto político de

integración europea. Además, la Unión Europea ha servido para neutralizar de algún modo los nacionalismos en Europa, y así constituye en sí misma un instrumento generador de *statu quo*, un elemento estabilizador. Tras los años ochenta, el europeísmo británico se resiente, al no compartir los ideales políticos, con oscilaciones hasta 2010.

De esta forma los tratados de Utrecht, el sistema de Viena de 1815, los tratados de Versalles y, especialmente, el orden configurado tras la II Guerra Mundial, confirman la voluntad del mantenimiento del *statu quo* y la actuación de la diplomacia británica como la apuesta decidida y mantenida en el tiempo por el mantenimiento del equilibrio de poder como forma de sostener su propio liderazgo internacional. Su incorporación a la Unión Europea podría entenderse también desde la perspectiva de formar parte de un proyecto europeo cuyo avance excesivo supondría un desequilibrio en Europa, mientras que su incorporación le garantiza capacidad de influencia y decisión en el mismo, acompañada en distintas ocasiones por el mantenimiento de la concepción de sí misma como potencia, y que se percibe durante la guerra fría en las ocasiones que actúa al margen de Europa en la aspiración de ser la potencia entre Rusia y Estados Unidos.

En este punto podríamos analizar (como hace Duncan Wood (2006: 57-76), Alex Danchev (2006: 97-114) o John Dumbrell (2006) la evolución de la relación de Reino Unido con Estados Unidos. De hecho, del conflicto inicial se llega a la asociación pragmática, pero, sobre todo, por el interés británico en mantener la estabilidad en Europa (Wood, 2006: 76). Con la Primera guerra mundial y especialmente con la segunda se incrementan los lazos británicos y americanos hasta una concepción de comunidad entre ambos (en palabras de Danchev una “comunidad de fe” (Danchev 2006: 113), pero que ciertamente manifiesta una tendencia a la existencia de relaciones de carácter especial entre los mandatarios de uno y otro país, siendo uno de los grandes ejemplos el de Tony Blair con George Bush. Tendencias que en cierto modo se vuelven a replicar con Donald Trump, y que también encontramos en la atención preferente de Attlee, Churchill o Eden tras la II Guerra Mundial, de privilegiar las relaciones con Estados Unidos y la Commonwealth (Crespo Alcázar, 2015: 328).

Ya sólo nos queda realizar un análisis del poder relativo que ostentaba Reino Unido desde su incorporación a las Comunidades Europeas. De hecho, a nivel de derecho interno de la Unión el poder inicial de los Estados miembros era determinante, puesto todos ellos ostentaban un derecho de veto indirecto, otorgado por la regla de la unanimidad como regla para adoptar decisiones que “supusieran un interés muy importante para un Estado Miembro” (Mangas Martín, 2018: 29). Debemos considerar que la regla de la Unanimidad, muy utilizada como criterio de adopción de acuerdos en el ámbito de distintos Consejos de diferentes Organizaciones internacionales constituye tanto una garantía para los Estados Miembros de que no se adopte ninguna decisión en un sentido que contraría sus intereses, como una seria dificultad a la hora de lograr acuerdos y adoptar decisiones. Por esto último, no es de extrañar que la regla de la unanimidad sufra una paulatina reducción en cuanto a su ámbito material de eficacia en cada uno de los sucesivos tratados constitutivos de la Unión a favor de la mayoría cualificada. (De hecho, es un proceso similar al progresivo incremento de competencias del Parlamento Europeo hasta situarlo en pie de igualdad como colegislador con el Consejo, aunque éste proceso tiene su origen principal en las críticas a la escasa representatividad democrática de la Unión).

Así pues, la importancia de cómo se pondera cada voto para alcanzar la mayoría cualificada y cómo se pondere ese voto de cada país, no es una cuestión baladí, tal como señalara el profesor Cesáreo Gutiérrez Espada (n.d.), y puede ofrecernos un nivel cuantitativo del efecto que el Brexit tiene en la adopción de decisiones para la Unión.

#### 4. Brexit y nuevo equilibrio de poder en la UE

La salida del Reino Unido de la Unión Europea provoca varios desequilibrios. Nosotros queremos centrarnos aquí solamente en dos de ellos, que consideramos símbolos fundamentales del equilibrio de poder entre los Estados que componen la Unión: El sistema de votación del Consejo y la situación del reparto de poder en el Parlamento Europeo. De este modo, nos ceñimos exclusivamente en el ámbito del procedimiento



legislativo de la Unión. No entramos en las importantes implicaciones que podremos encontrar en otras Instituciones de la Unión, en las que el fenómeno se reproducirá (presumiblemente) en el mismo sentido, aunque con unos efectos en cuanto a reparto de poder menos evidentes.

Comenzamos por el cambio menos determinante en lo que a relaciones internacionales se refiere. La mutación de la composición del Parlamento europeo. Afirmamos que este cambio es menos determinante en base a la prohibición de mandato imperativo que recae sobre los parlamentarios europeos, así como a la ausencia de dependencia de las entidades gubernamentales de origen. De esta forma, no podemos identificar de forma apriorística que un mayor número de parlamentarios de un Estado en el Parlamento Europeo supondrá una mayor influencia del mismo. De facto puede darse el caso, pero la configuración en grupos parlamentarios, así como su regulación interna se encaminan precisamente a garantizar esa neutralidad (y sin embargo, resulta evidente que las posibilidades de ser influidos existen y deben ser tenidas en cuenta).

Los efectos que la salida de la Unión Europea tiene sobre el Parlamento Europeo los encontramos regulados normativamente a través de la Decisión 2018/937 del Consejo Europeo de 28 de junio de 2018 por la que se fija su composición. En él se establece la salida de los parlamentarios británicos de la Institución europea, lo que supone una reducción de los 73 escaños de la Unión, pero con una redistribución de 27 de esos escaños (lo que arroja un número final de eurodiputados de 705). Esta redistribución implica que Francia y España vean incrementada su representación parlamentaria en 5 diputados cada uno, Italia y Países Bajos en tres más cada uno, Irlanda suma dos, mientras que Polonia, Suecia, Austria, Dinamarca, Finlandia, Eslovaquia, Croacia, Estonia y Rumanía suman uno. Aquí se da la paradoja de que Alemania no ve incrementados sus diputados al estar topada en base al artículo 14.2 del Tratado de la Unión Europea, y contar con el número máximo de representantes posibles (96). De este modo vemos cómo, (al igual que veremos ahora con el Consejo) España, Francia y Polonia son las grandes beneficiadas al ver su peso relativo incrementado en las Instituciones europeas y en el Parlamento en particular.

En relación con el sistema de votación del Consejo, lejos queda el muy ventajoso (para España) sistema de votación de Niza, y que supuso prácticamente igualar el peso de España y Polonia, grandes beneficiadas, al peso relativo de las principales potencias fundadoras (Alemania, Francia e Italia, así como Reino Unido). De hecho, resulta inexplicable la falta de oposición española a la modificación del sistema de votación de Niza al de Lisboa, especialmente cuando fue gracias a las negociaciones de Polonia que se logró el mantenimiento parcial del sistema de votación de Niza como cláusula de excepción hasta noviembre de 2014.

Lisboa asume un criterio bien distinto al asignar un sistema de un número mínimo de Estados miembros (como criterio gubernamental) e incorpora un criterio poblacional (que ya estaba presente en la ponderación de Niza de voto fijo, pero que ahora se torna dinámico y susceptible de una variación y actualización constante) exigiendo tanto un número suficiente de Estados Miembros como que éstos representen un porcentaje de población de la Unión suficiente (criterio que evidentemente fue impuesto por los Estados más poblados y particularmente por Alemania). De hecho, la adopción de este criterio evita ahora, ante la inminente salida de Reino Unido, la necesidad de modificar el artículo 238 del TFUE. Pensemos que, precisamente por su ubicación sistemática, una variación del sistema de votación del Consejo requeriría modificar nada menos que el articulado de uno de los tratados constitutivos. De este modo, la regulación del sistema de votación fue acertada al permitir la flexibilidad necesaria para en situaciones como el brexit ser capaz de dar una respuesta sin pasar por modificaciones de los Tratados.

Antes de analizar directamente este sistema, debemos considerar cuáles pueden ser las materias más sensibles y que pueden producir un cambio sustancial en la política exterior de la Unión Europea. Debemos acudir para ello a realizar un brevísimo examen de los distintos sistemas de votación establecidos según qué procedimiento, encontrando tres sistemas:

El primero de ellos es el de mayoría simple, que permite una mayor facilidad en la adopción de decisiones centrándose en un criterio gubernamental (que estén a favor 14 Estados miembros), pero ampliamente limitado

materialmente, ya que este sistema se limita a cuestiones de procedimiento, como para aprobar la petición a la Comisión para que realice estudios o presente propuestas en una determinada área, o a la aprobación de su Reglamento interno, organización de su secretaría o la adopción de normas que regulan órganos internos al Consejo, como los distintos Comités a los que hacen referencia los tratados constitutivos.

En el extremo opuesto, en cuanto a dificultad para su adopción, encontramos la regla de la unanimidad. Regla típica y habitual de prácticamente todas las Organizaciones Internacionales y que opera como auténtico derecho de veto ante situaciones contrarias a los intereses de un Estado miembro. De hecho, recordemos que este sistema ya produjo la paralización del Consejo en la crisis de la silla vacía como forma de neutralizar ciertos proyectos contrarios a los intereses franceses. Esta regla se mantiene precisamente para las materias consideradas más sensibles, como son la política exterior y de seguridad común, la concesión de nuevos derechos a los ciudadanos de la UE, la admisión de otro Estado miembro en la UE, la materia de armonización de la fiscalidad indirecta a nivel nacional o en seguridad social y protección social. También se incluyen las materias relativas a las finanzas de la Unión (recursos propios por ejemplo), o la adopción de disposiciones en otras políticas sobrevenidas como las referentes al ámbito de seguridad y justicia, cooperación judicial y policial, ... También encontramos el uso de la unanimidad como refuerzo de la posición de la Comisión, al ser necesaria la unanimidad para apartarse de las propuestas de la Comisión (quien ostenta la iniciativa legislativa) y que no quiera aceptarlas. En este ámbito, al configurarse como una cláusula de salvaguarda para cada Estado Miembro, la situación se mantiene sin cambios.

El gran cambio lo encontramos en la mutación que se produce en el ámbito material atribuido al sistema de mayoría cualificada. Este ámbito constituye el sistema habitual de votación y de adopción de decisiones por parte del Consejo y determina, aproximadamente, el 80% de toda la legislación de la Unión. A través de él se aceptan o no las propuestas legislativas de la Unión procedentes de la Comisión (donde reside la iniciativa legislativa), así como las procedentes del Alto Representante de la Unión para asuntos de política exterior y seguridad. Éste es el procedimiento que se regula en el artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión y que supone el establecimiento de la regla de la “doble mayoría”. Por un lado, como decíamos, se mantiene el criterio gubernamental mayoritario, por el cual el 55% de los Estados miembros debe votar a favor (15 de los 27), y se incorpora el criterio de población, mediante el cual deben votar favorablemente un número de Estados cuya población represente, al menos, el 65 % de la población total de la Unión Europea<sup>6</sup>. Seguidamente se matiza esta limitación, de forma que cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante, se establece un mínimo del 72% de los Estados y que represente un 65% de la población.

Fíjese nuestro lector cómo el criterio determinante y que facilita tanto la adopción como el bloqueo de las decisiones es el de la población, y éste constituye sin duda el elemento determinante, pero especialmente en su perspectiva negativa o de bloqueo. Tal como queda el Consejo sin Reino Unido en el mismo, y aplicando el criterio determinante de la minoría de bloqueo de la población, nos encontramos con la posibilidad de que una minoría de Estados lograra controlar la minoría de bloqueo, (aunque para lograr aprobar normas sí que seguirían necesitando estar al menos 15 Estados a favor). De este modo, una posición común entre Alemania (18,54% de la población) Francia (14,98%) e Italia (13,65) o España (10,49%), junto con otro cualquiera de los Estados miembros<sup>7</sup>, serían capaces de neutralizar cualquier actuación contraria a sus intereses. Bastarían así 4 Estados para paralizar el proceso de toma de decisiones en el Consejo.

Correlativamente, el peso relativo de los Estados más poblados de la Unión: Alemania, Francia, Italia,

<sup>6</sup> El artículo 238.3 del TFUE, en su apartado A señala que “la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados. Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35% de la población de los Estados Miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada”.

<sup>7</sup> Así, por ejemplo, con Malta, 0,11% y que constituye el Estado Miembro con menor porcentaje.

España y Polonia, se ve incrementado sustancialmente<sup>8</sup>. La capacidad de decisión de estos Estados se exagera en lo que a posibilidades de bloqueo se refiere. Son así sujetos aún más clave a la hora de determinar el futuro de la Unión, incrementando su importancia relativa tras la salida de Reino Unido. Una salida que supone tanto una disminución del número total de la población de la Unión, como la pérdida de un actor clave en el sistema de toma de decisiones y que implica, sin duda, una fractura del statu quo europeo en sede de toma de decisiones que se manifiesta en la disminución del poder de los pequeños Estados, que son precisamente los que tradicionalmente fueron instrumento fundamental en la conservación de equilibrios de poder regional. Es por ello que la salida de la Unión por parte de Reino Unido supone una fractura de su tradicional política de mantenimiento del equilibrio en Europa, su capacidad de influir en los asuntos europeos y limitar intereses que pudiesen ser contrarios a sí misma y a los Estados Unidos.

Entre los grandes beneficiados encontramos una Francia que se ocupó de controlar ciertas instituciones (especialmente a nivel de personal e idioma) con indudable influencia, pero que se ve limitada en lo económico por sus limitaciones internas y en lo político por el auge de posiciones antieuropeas en su interior. Una Italia muy limitada y que padeció (o padece) problemas de sostenibilidad financiera. Desde la perspectiva interna, todo parece indicar que el papel y la relevancia de Alemania en la futura Unión Europea será aún más relevante, y podría incluso hacernos llegar a pensar en la conversión de la futura UE sin Gran Bretaña como una nueva versión del histórico Imperio Alemán (es decir, el regreso de un poder indiscutido en Europa, lo que constituye contradecir uno de los criterios básicos de actuación de la diplomacia histórica británica). Un nuevo imperio alemán no sólo sostenido por la potencia de su industria sino también por la valentía de sus propias instituciones frente a posibles injerencias indebidas de las propias instituciones comunitarias. Recordemos en este sentido la valiente sentencia del Tribunal alemán 15/2015 y contrastémosla con el carácter timorato y casi reverencial de la paralela española 26/2014 en un ámbito tan trascendental como la protección de los Derechos Fundamentales (particularmente la tutela judicial efectiva) consagrados en sus constituciones<sup>9</sup>. Sentencia que sin duda manifiesta el muy diferente rol de uno y otro Estado en el seno de la Unión.

Adicionalmente y en este contexto, a causa de esta variación de circunstancias en la Unión, se posibilita que una potencia mundial susceptible de atraer las posiciones de los Estados citados (y particularmente de Alemania) tendría la capacidad de influir decisivamente en cualquier actuación de la Unión que pudiese resultar desfavorable a sus intereses económicos. Podría constituir un punto de partida para lograr una reorientación de la política exterior y económica a su favor. (Insistiendo en que esta influencia es especialmente intensa desde la perspectiva de bloqueo de la Unión, puesto que para un control efectivo de la misma se necesita cumplir con el 55% de los Estados miembros, criterio que opera como forma de reforzar el peso de los Estados de menor dimensión). De este modo, la decisión del Brexit así como el apoyo al mismo desde Estados Unidos supone, además de un revés para el proyecto europeo, y un enfriamiento de las relaciones, reforzar la posición de una Alemania cada vez más inclinada a Rusia.

Llega ahora el momento de contextualizar esa situación europea en un contexto con un Estados Unidos, fomentador del Brexit en contra de sus propios intereses y capacidad de influencia en la Unión Europea, que se pronuncia favorablemente a la salida de su tradicional aliado de la Unión mientras, simultáneamente, manifiesta desconfianza ante el acercamiento a Rusia a través de ciertos proyectos comerciales y de inversión. Nos centramos ahora en el que quizá sea el buque insignia de la convergencia de los intereses alemanes y

<sup>8</sup> En la expresión “sustancialmente” puede que sea considerada excesiva por algunos autores, pero un examen de la misma manifiesta cómo España y Polonia se acercan de nuevo a tener un peso similar a Alemania, Francia e Italia, lo que implica la recuperación, aunque sea parcial, del poder de decisión perdido con el fin de Niza.

<sup>9</sup> Una sentencia en la que el Tribunal Constitucional alemán manifiesta enorme valentía y auténtica vocación en la defensa de los Derechos fundamentales consagrados en su texto constitucional, en la que no sólo se establece el Derecho de revisión por parte del TC alemán de aquellas disposiciones que puedan afectar a los Derechos fundamentales en Alemania, sino que, además, caracteriza debidamente a la Unión europea como organización internacional, haciendo depender la primacía del derecho comunitario de su compatibilidad con el sistema constitucional alemán. Y no sólo cuando la misma dependa en su ejecución de actuaciones de autoridades públicas alemanas, sino que, además, los hace extensibles a los actos de las propias instituciones europeas en Alemania, en base, en nuestra opinión, al principio de territorialidad internacional (p. 19 de la versión inglesa de la BVG 15/2015). ¿Cómo no recordar en este momento que la única institución que Alemania procuró establecer en territorio alemán fuese el Banco central europeo y las implicaciones prácticas que tal sujeción al sistema constitucional alemán pudieran derivarse en el devenir de la Unión?

rusos, el proyecto Nord-Stream, y que ejemplifica económicamente la creciente influencia rusa en Alemania y, por tanto, en Europa y la Unión Europea.

## 5. La UE entre Estados Unidos y Rusia: Nord Stream

No cabe duda del posicionamiento tradicional de la Unión Europea junto a Estados Unidos. Los Estados Unidos constituyeron el principal factor que logró cristalizar el proyecto europeo desde las ayudas del plan Marshall, y la obligación de cooperación entre Estados. Este posicionamiento americano se ha manifestado reiteradas veces tanto en la dinámica de la guerra fría, en la dicotomía Estados Unidos - Rusia, como en la exclusión de Rusia como posible Estado candidato a ingresar en la Unión Europea.

Sin embargo, también podemos encontrar algunos antecedentes que manifiestan cómo la alianza con Estados Unidos no ha sido nunca incondicional. Ya en la década de los sesenta los aliados europeos se manifestaron contrarios a asumir parte de los costes militares americanos (a la sazón en el contexto de la guerra de Vietnam) agravada por la debilidad del dólar y el déficit comercial. Así, en 1965 los franceses se quejarán, como en 1971 harán británicos y alemanes, de la política inflacionaria de Washington, y que corrieron paralelas a algunas iniciativas de apertura económica hacia Estados socialistas ya iniciadas por Francia en 1950, y por Alemania durante los años sesenta, en la denominada Ostpolitik de Brandt<sup>10</sup>. Estos antecedentes son, de hecho, interpretados como un anuncio de una tendencia económica hacia el multipolarismo (Cohen, 1993: 180) hacia el que se encamina el mundo tras el breve periodo de unipolaridad de 1991 (con la caída del muro de Berlín y la Guerra del Golfo, hasta la Guerra de Irak de 2003).

De este modo, debemos partir de cómo la mutabilidad de los intereses europeos puede poner en cuestión la tradicional alianza con Estados Unidos. En este sentido, es particularmente importante el reparto de poder en la Unión Europea y los intereses entre Estados Unidos y Rusia de sus Estados miembros. Un reparto de poder en la Unión que ya hemos visto se ve afectado de forma directa por la salida de Gran Bretaña y que supone la reducción de la capacidad de influencia de los intereses americanos en la UE. Esta diversidad de intereses, junto con el riesgo de la configuración de dos bloques dentro de la Unión, con países orientados hacia Estados Unidos y otros progresivamente más inclinados hacia Rusia, creemos que se manifiesta de forma especialmente clara en torno al gasoducto Nord Stream.

El gasoducto Nord Stream, que se encuentra en proceso de construcción, constituye un proyecto enorme y tremendamente ambicioso, que uniría Rusia desde su salida al mar Báltico con Alemania por vía submarina. Además, Nord-stream se combina con otros proyectos del mismo consorcio por vía terrestre. El gran proyecto es inaugurado el 8 de noviembre de 2011 por la canciller alemana Ángela Merkel y el presidente ruso Dimitri Medvédev y supone, en palabras de los propios constructores (Nord Stream, 2014: 3) el más importante proyecto de suministro energético en Europa. En él participa Gazprom (Rusia) con el 51%, dos empresas alemanas al 15,5% cada una, una empresa holandesa (nederlandse Gasunic) al 9%, y una empresa francesa (GDF Suez SA) al 9%. El proyecto se finaliza en 2012, ampliándose al actualmente en marcha.

Señala Zamora (2018: 23), que la importancia del proyecto Nord Stream 2 se manifiesta en las propias declaraciones del mayor lobby gasístico europeo, la Red Europea de Operadores de Sistemas de Transmisión de Gas, por las que la única forma de compensar la caída de la producción de gas en el noroeste de Europa es precisamente el gas ruso, única alternativa viable y competitiva. En otras palabras, la Unión Europea no ha encontrado alternativas viables al gas ruso y en este sentido se explica el visto bueno que la Comisión europea reconoce en el año 2000, ratificado en 2006 con la consideración de "proyecto de interés europeo". Evidentemente se produjeron críticas en la Unión en relación con el incremento de la dependencia energética de Rusia, así como el rechazo de Estados Unidos tanto por la cuestión ucraniana como por los propios intereses de venta de gas a Europa, pero la apuesta alemana por una mayor dependencia de Rusia abre nuevos escenarios que permiten augurar una mayor influencia rusa en la Unión.

<sup>10</sup> Podríamos añadir a las razones económicas el cambio de la opinión pública europea hacia Estados Unidos, en esos momentos mayoritariamente en contra de la guerra de Vietnam.

No obstante, noticias periodísticas señalan que Rusia defiende Nord Stream 2 como un proyecto meramente comercial<sup>11</sup>, las implicaciones políticas son evidentes y paradójicas, puesto que, de este modo, una Rusia que veía en el acercamiento de las antiguas repúblicas soviéticas una amenaza que debía atajar (acaso la razón fundamental de la anexión unilateral de Crimea ante el acercamiento de Ucrania a la Unión), encuentra ahora una oportunidad única de transformar la amenaza en aliado, a través de los intereses estratégicos europeos (particularmente alemanes) y, fundamentalmente, a causa del creciente déficit energético.

Nord Stream constituye el ejemplo más evidente, pero no el único<sup>12</sup>, de la creciente influencia rusa en Europa. En este sentido, Kobrinskaya señala la creciente cooperación bilateral con la Unión Europea o con grupos de Estados de la Unión entre los que destaca, precisamente, la cooperación en materia energética. Zamora (2018: 26) señala cómo el Nord Stream, es el primer gasoducto germano-ruso y cómo generó un fuerte rechazo pues implica reforzar las relaciones Rusia-Alemania y al margen de los criterios de la OTAN y EEUU<sup>13</sup>.

De este modo, observamos la existencia de crecientes inclinaciones filo rusas, la cuales producen lógicamente en Estados Unidos recelos. Nos lleva a pensar que estamos ante el renacer de una nueva Ostpolitik de la antigua República Democrática Alemana con la Unión Soviética (como ha estudiado Bernardini, 2013) y con la que se representaba el intento de acercamiento de la Alemania occidental al bloque de Varsovia. Este acercamiento se ve impulsado por lo que constituye un lugar común de la diplomacia rusa, la consideración de que en momentos de crisis se produce una reactivación de las relaciones Unión Europea - Rusia.

De este modo, la salida británica de la Unión Europea, constituyendo el Reino Unido un tradicional aliado y defensor de la posición americana, supone el debilitamiento de la posición americana en la UE (especialmente reforzado ante la posición adoptada por la administración Trump a tal salida). Limita los resortes de poder con los que los americanos podían contar frente al fortalecimiento de la postura alemana, y, en fin, la fractura de un statu quo favorable a Estados Unidos en el contexto europeo inclinándose ahora la balanza a favor de Rusia.

Como señala Sánchez, el planteamiento geoestratégico estadounidense se desdobra tanto en la reanudación de la confrontación geopolítica contra Rusia y China, como en la preservación de la alianza con Europa y Japón. En este sentido, la política favorable al Brexit estadounidense, rompiendo el statu quo europeo, sacando a un tradicional aliado americano de la Unión y realizarlo en el contexto del acercamiento comercial ruso-alemán, se nos antoja un error estratégico que supone acercar la Unión Europea a la esfera de influencia rusa. En este clima, las sanciones americanas establecidas en 2017 parecen tener escaso efecto (junto con sanciones a Irán y Corea del Norte), pero generaron igualmente reacciones en la Unión (particularmente de Alemania y Austria) al incorporar también sanciones a las empresas extranjeras que invierten en oleoductos de procedencia rusa<sup>14</sup>.

Alemania siempre ha sido actor central, pero ahora se ve reforzada ante la desaparición de un Reino Unido que equilibraba el peso alemán en el Consejo en particular y las Instituciones europeas en general. La ausencia de ese contrapeso en la toma de decisiones de la Unión Europea adquiere unas potencialidades nuevas e imprevisibles. Ya señalaba Sánchez Pereyra (2003: 357) que la contención de Alemania no es posible hacerla en Europa en lo que denomina como “esquema francés de domesticación de Alemania a través de la

<sup>11</sup> Por ejemplo, en Valle, E. “competencia (im)perfecta: Nord Stream 2: la importancia del gas y su papel clave como energía de transición”, en El Confidencial, 05/11/2019, disponible en: [https://blogs.elconfidencial.com/economia/competencia-im-perfecta/2019-11-05/nord-stream-importancia-gas-papel-clave-energia\\_2312475/](https://blogs.elconfidencial.com/economia/competencia-im-perfecta/2019-11-05/nord-stream-importancia-gas-papel-clave-energia_2312475/).

<sup>12</sup> Por ejemplo, el gasoducto Nabucco, también denominado South Stream, o el Turk Stream, que abastecería de gas a Turquía y los países balcánicos.

<sup>13</sup> Cosa que, por otra parte, no es una novedad en la política exterior alemana como señalaremos en breve.

<sup>14</sup> De hecho, esto generó la reacción de Berlín y Viena con protestas diplomáticas que acusaban a Estados Unidos de intentar proteger a la industria estadounidense.

Comunidad Europea". Sin duda, la evolución de la Unión Europea en las relaciones Francia-Reino Unido-Alemania merece un estudio más detallado, pero sí podemos manifestar el fallo de la política francesa en su aspiración a controlar las instituciones europeas. Francia parece que no se percató de que el elemento decisorio del poder, en un contexto de mercado único, es precisamente el Mercado. De este modo, la potencia de la industria alemana que supera ampliamente a la francesa, se configura como otro elemento determinante de la creciente hegemonía alemana en Europa.

Más difícil es intentar determinar las posibles esferas de influencia. Ciertamente, cabe estimar una cierta capacidad atractiva de Alemania sobre varios Estados Miembros. En relación con Eslovenia y Croacia podemos recordar cómo Alemania logró atenuar las dudas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para aplazar su reconocimiento, y reconoció unilateralmente a ambos Estados (en contra del criterio OTAN actuando de forma independiente del mismo modo que con su apuesta por este gasoducto). ¿Podríamos en base a ello considerarlos filogermanos? Un estudio mucho más pormenorizado de los intereses en juego sería necesario para poder establecer una estructura de facciones entre los Estados de la Unión. En relación con el proyecto Nord Stream, como aproximación y sin tener en cuenta variables políticas dentro de cada Estado, encontramos la participación francesa y holandesa en el proyecto. Dinamarca es el primer país que acepta (en 2009) la construcción del gasoducto, seguido por Suecia y Finlandia ese mismo año. Encontramos financiación italiana en agosto de 2009<sup>15</sup>, así como la intervención de un equipo en el centro de control con participación de Rumania, Estonia y Bulgaria<sup>16</sup>. Sus tuberías afectan a Letonia, Lituania y Polonia (aunque estos últimos países han sido muy críticos al considerar que se ponía en riesgo la seguridad energética europea al aumentar la dependencia de Rusia y el propio documento del proyecto lo señala p. 73, así como por las manifestaciones públicas de voluntad de contener la política rusa, cosa que contrasta con la aceptación del paso por su territorio). De hecho, buena parte de las antiguas repúblicas soviéticas, apuestan por una política de contención de Rusia, frente a la visión francesa, italiana o alemana, que asumen el incremento de sus relaciones económicas (Kobrinakaya, 2009: 10) y serán determinantes a la hora de continuar en la esfera americana y potenciar la rusa. Si a los citados añadimos a Austria, obtendríamos (y con las dudas de Polonia y los Estados bálticos, pero que de facto se ven directamente involucrados en la operación) la mayoría necesaria a nivel de Consejo para sacar adelante votaciones por el sistema de mayoría reforzada a nivel UE. Mucho más sencillo es lograr la minoría de bloqueo ante posibles iniciativas contrarias a los intereses implicados en el proyecto Nord-Stream, ya que con la financiación alemana, francesa, holandesa e italiana, impiden alcanzar la mayoría a impedir cubrir el porcentaje de población exigido. No obstante, existen otras muchas variables en este punto como para realizar pronósticos verosímiles, a los que es necesario incorporar variables de carácter político, pero la realidad de la facilidad para alcanzar esta minoría de bloqueo manifiesta el grave perjuicio de la ausencia de Reino Unido, especialmente a los intereses estadounidenses.

Además, existen otros muchos factores que complican el panorama de alianzas y contra-alianzas, pero que no contradice a grandes rasgos la importancia que el control de la Unión Europea y su vinculación a una potencia u otra puede tener en el panorama internacional mundial.

De este modo, el proyecto Nord Stream manifiesta una apuesta alemana por la dependencia del gas ruso, y, en definitiva, un acercamiento a Rusia. Que en este contexto de acercamiento a Rusia se produzca la salida británica de la Unión es un revés para la posición americana, así como un fortalecimiento de Alemania y Rusia en Europa. Paralelamente a esta situación, otros aliados tradicionales americanos ganan peso relativo para la diplomacia estadounidense, pudiéndose configurar particularmente España y Polonia en presumibles aliados clave para Estados Unidos e intentar desarrollar una política de conservación de la influencia americana en Europa.

De este modo el Brexit constituye un cambio fundamental más allá del revés para el proyecto Europeo, puesto que supone una incongruencia con toda la trayectoria de la diplomacia británica consciente de la

<sup>15</sup> Incluso Reino Unido podría haber estado en el proyecto al proceder parte de la financiación inicial de bancos londinenses.

<sup>16</sup> Junto a Rusos, alemanes, franceses y suizos.

importancia para Reino Unido de mantener un equilibrio europeo que evitase amenazar su propio dominio. Simultáneamente, el apoyo al Brexit por parte de Estados Unidos, tradicionalmente vinculado a Reino Unido, necesariamente produce un enfriamiento con la Unión, a lo que se suma el debilitamiento que Estados Unidos, consciente o inconscientemente, viene a sufrir a causa de la salida de uno de los Estados más favorables a su postura. En la otra cara de la moneda, Alemania se ve reforzada, y dados los intereses comerciales y particularmente gasísticos de Alemania con Rusia, podemos prever un acercamiento a Rusia paralelo al enfriamiento con Estados Unidos.

De este modo, Estados Unidos seguirá manteniendo en el medio plazo un cierto control de Europa en base al conjunto de tratados y relaciones comerciales que durante las últimas décadas se han ido asentando y fortaleciendo con el resto de Estados europeos. Así, la pertenencia a la OTAN o a la OCDE, han generado vínculos que deben ir más allá del Brexit, pero que se deben acompañar de actuaciones diplomáticas y comerciales encaminadas a neutralizar la creciente influencia rusa en Europa, bajo el riesgo de perder la suya propia.

## 6. Conclusiones

Hemos intentando resaltar la conexión entre la política por el mantenimiento del statu quo con el papel más o menos preponderante del actor internacional correspondiente. Dicho de otro modo, son las potencias y las grandes potencias aquellas interesadas prioritariamente en situaciones de mantenimiento del statu quo. Esta argumentación, junto a la constatación de la existencia de un cambio permite el planteamiento, al menos teórico, del mantenimiento como tal potencia a Gran Bretaña, así como la opción de considerarla como una potencia de iure, puesto que sigue ostentando las herramientas jurídicas propias de las mismas, pero con una evidente pérdida de poder fáctico real. Dicha pérdida se manifiesta tras la I Guerra Mundial y especialmente tras la segunda, ejemplificada con la pérdida de importancia de la bolsa de Londres a favor de la de Nueva York. Esta pérdida de importancia británica es en realidad y va de la mano de la pérdida de importancia de Europa en su conjunto como actor global en las relaciones internacionales.

Sin embargo, la importancia y potencialidad de Gran Bretaña no puede ser infravalorada, al contar con importantes recursos propios, que de hecho son los que le permiten hacer viable adoptar una medida tan dura como la salida de la Unión Europea. Fundamentalmente podemos señalar dos: la Commonwealth como ámbito político y económico propio de acción, y el cordón de paraísos fiscales dependientes, en forma de territorios sometidos a soberanía británica. También debemos considerar que Reino Unido, con su salida de la Unión, logra limitar las constantes actuaciones desde Bruselas a favor de la transparencia fiscal y la lucha contra el fraude, manifestadas en toda una política de la Unión europea que podemos ejemplificar con la recomendación sobre territorios ultramarinos<sup>17</sup>. De hecho, la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea está fundamentada en la falta de interés en el proyecto político europeo y sus intereses se centraban en la faceta económica.

Tampoco podemos soslayar la conversión de Europa en un ámbito periférico de poder cuya única fuerza se sostiene a través de las reservas económicas que todavía conserva. Tras la II Guerra Mundial el eje de poder pasa de Europa a Estados Unidos manteniendo los Estados europeos un liderazgo en declive. Actualmente podemos pensar con Ikenberry (2008: 23 y ss.) que estamos ante el progresivo retroceso del orden liberal americano y occidental en favor de China y el eje Asia-Pacífico. El papel que los Estados europeos deban jugar en ese orden pivotará entorno a los equilibrios de poder de las grandes potencias mundiales, de forma que una Europa dividida será, aún más, un mero actor secundario, comparsa de los actores globales. Europa se convierte en un ámbito atractivo para, como área de influencia, redefinir los contornos del equilibrio mundial.

<sup>17</sup> De hecho, la afirmación de Luis Bouza (2019: 438) por la que la actitud de Theresa May “deja a las claras cuál es la única alternativa real a una mayor integración política en Europa en un contexto de globalización económica y agresividad de los modelos estadounidense y asiático de crecimiento: competir fiscalmente diluyendo el Modelo Social Europeo” la consideramos inexacta. La clave sería más sencilla, simplemente competir fiscalmente, como objetivo en sí mismo no sólo de competitividad económica general, sino de capitalización de su propio sistema financiero, aspecto en la que los británicos son maestros.

En el ámbito interno, quizá las reminiscencias del pasado pesan demasiado en las mentes colectivas de los europeos, así como sus propias trayectorias y tradiciones en el ámbito diplomático. Históricamente el objetivo de los Estados europeos era el statu quo, en base al papel hegemónico mundial que ostentaban, pero dicho contexto ha mutado. Se convierten ahora en sujetos influidos más que influyentes. Estamos en un momento de recesión del orden mundial y de la economía global, que en muchos casos se ve acompañada de una recesión de la democracia y de los valores occidentales. Es por ello que es especialmente necesario continuar con la construcción europea como forma de responder con una voz única al nuevo contexto internacional. La Europa de las potencias, la Europa del liderazgo mundial y de los egos nacionalistas fue demasiado tiempo la gran defensora de un statu quo que les beneficiaba, pero continuar ahora con un statu quo europeo basado en intereses nacionales contrapuestos, un statu quo interno que se transforma en corolario de lo que Hans Morgenthau (1960) denominaba como el “hedonismo del statu quo” tanto social como internacional, y que constituye el camino a la decadencia y el estancamiento.

Aquí encontramos la causa misma de la salida de Reino Unido de la Unión, en un momento en el que los Estados europeos y la propia Unión Europea se está convirtiendo en un área cada vez más marginal que parece condenada hacia un “dulce declive” (en expresión de Torreblanca, 2011) atenuado tan solo por el mantenimiento de resortes de poder heredados por un orden mundial creado por ella misma y en proceso de transición o, quizá, de “degradación del orden mundial”, en los que los contornos de las bases de las viejas estructuras del orden internacional<sup>18</sup>, sustentadas en las instituciones internacionales tradicionales y el Derecho Internacional, están en fase de decadencia y se verán, tarde o temprano, sometidas a una profunda revisión.

La salida de Reino Unido, incongruente con su política exterior desde el siglo XVII, genera un nuevo reparto de influencia en el seno de la Unión que beneficia a los ahora cinco grandes (Alemania, Francia, Italia, España y Polonia). De este modo, Alemania es la gran beneficiada, eliminando un contrapeso a su poder, así como su influencia y “auctoritas” internacional. Francia e Italia se benefician limitadamente, siendo España y Polonia los que proporcionalmente más crecen respecto a la situación anterior. En este contexto, España y Polonia pueden convertirse en piezas clave de la diplomacia americana en Europa, en el objetivo fundamental de conservar esta región dentro de su órbita.

La salida de Gran Bretaña de la Unión Europea, así como el apoyo por parte de Estados Unidos a la misma se nos antoja un error, ya que conduce a una menor influencia de los Estados Unidos en la Unión precisamente en un momento de acercamiento a Rusia. Europa, llamada a convertirse en un actor periférico global, pivota entre las áreas de influencia rusa y americana. Dada la importancia alemana y ciertos elementos filo-rusos de su política reciente, el nuevo reparto de poder convierte a España y Polonia en Estados clave en la redefinición de Europa como área de influencia. Posiciona a Estados Unidos en repliegue respecto a su influencia en Europa y el principio del fin de su hegemonía mundial. A nivel interno, algunos de esos Estados serán requeridos en este contexto por las grandes potencias, y es de esperar que se conviertan en los puntales básicos del mantenimiento de la influencia americana en Europa o determinantes para su final.

Cómo citar este artículo / How to cite this paper

Muñiz Pérez, J. C. (2020). Brexit y la fractura del statu quo. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 5(2), 63-79. ([www.cisdejournal.com](http://www.cisdejournal.com))

<sup>18</sup> No obstante, Europa todavía es tremendamente poderosa, pero la fragmentación del poder que señala Torreblanca (2010: 370) impide que pueda operar como un factor internacional global con voz propia.



## Referencias

- Almond, G. (1950). *The American People and Foreign Policy*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Avey, P. C. (2012). Confronting Soviet Power. U.S. Policy during the early cold war. *Internacional Security*, 36(4), 151-188.
- Barbe, E. (1987). El papel del realismo en las relaciones internacionales. (La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau). *Revista de Estudios Políticos*, (57), 149-176.
- Bernardini, G. (2013). *Nuova Germania, antichi timori. Stati Uniti, Ostpolitik e sicurezza europea*. Milano: Il mulino.
- Bouza, L. (2019). Conclusiones: Debates, desafíos y propuestas de transformación de la UE en esta época de crisis. In *Política de la Unión Europea: Crisis y continuidad* (pp. 437-448). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones de las ciencias sociales.
- Corigliano, F. (2012). Cuatro siglos de balances de poder mundial, de Westfalia a nuestros días. *Revista de análisis, reflexión y debates en ciencia política*, 1(4), 38-61.
- Crespo Alcázar, A. (2015) *La relación de Reino Unido con la Unión Europea: entre "socio incómodo" y "euroescéptico"*. (Tesis doctoral). Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- Danchev, A. (2006). "Existe-t-il?" La relación especial anglo-estadounidense durante la guerra fría. In R. Fernández de Castro, L. Whitehead & N. Saltalamacchia (coords.), *¿Somos especiales? Las relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos. Una visión comparada* (pp. 97-135). Instituto tecnológico autónomo de México.
- De la Torre, R. (2011). El falso tratado secreto de Verona. *Cuadernos de Historia contemporánea*, 33, 277-293.
- Dougherty, J. E.; Pfaltzgraff, R. L. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo editor latinoamericano.
- Dumbrell, J. (2006). La "Relación Especial" anglo-estadounidense después de la guerra fría. In R. Fernández de Castro, L. Whitehead & N. Saltalamacchia (coords.), *¿Somos especiales? Las relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos. Una visión comparada*. Instituto tecnológico autónomo de México.
- Gutiérrez Espada, C. (n.d.). *Cruso general de Derecho Internacional Público*. Madrid: ed. Trotta.
- Ikenberry, G. J. (2008). The Rise of China and the future of the West. *Can the Liberal System Survive?*. *Foreign Affairs*, 87(1), 23-37.
- Jover Zamora, J. M. (1956). *Política mediterránea y política atlántica en la España de Feijoo*. *Cuadernos de la Cátedra Feijoo*, (3). Oviedo: Universidad de Oviedo.
- Jover Zamora, J. M. (1976). *Caracteres de la política exterior de España en el siglo XIX. Política, diplomacia y humanismo popular: Estudios sobre la vida española en el siglo XIX*. Madrid: Turner.
- Jover Zamora, J. M.; Hernández Sandoica, E. (1985). *La política exterior de España: entre la paz de Utrecht y el tercer pacto de familia*. In R. Menéndez Pidal, *Historia de España*, t. XXIX, 1. Madrid: Espasa Calpe.
- Kissinger, H. (1996). *Barcelona: La Diplomacia*. Ediciones B.
- Kobrinshkaya, I. (2009). *Russia and the European Union. A Keystone relationship*. Documentos CIDOB Europa 6. Barcelona: Ed. Cidob.
- Koselleck, R.; Conze, W.; Brunner, O. (1972-1990). *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexicon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. 7 vols. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Mangas Martín, A.; Liñán Noguerras, D. J. (2018). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Ed. Tecnos.
- Mata, M. (1995). 1705-1713. Menorca. Franceses, Ingleses y la Guerra de Sucesión. *Premio Ateneo de Mahón* 1979.
- Morgenthau, H. J. (1960). The social crisis in America: Hedonismo of Status quo. *Chicago Review*, 14(2), 69-88.
- Morgenthau, H. J. (1963). *La lucha por el poder y por la paz*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Nord Stream (2014) *Secure Energy for Europe: The Nord Stream Pipeline Project*, ed. Nord Stream, *The new gas supply route for Europe*. ([https://www.nord-stream.com/media/documents/pdf/en/2014/04/secure-energy-for-europe-full-version\\_245\\_20140417.pdf](https://www.nord-stream.com/media/documents/pdf/en/2014/04/secure-energy-for-europe-full-version_245_20140417.pdf)).
- Pelz, S. (1991). Changing international systems, the world balance of power, and the United States, 1776-1976. *Diplomatic History*, (15), 47-81.
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española*. 22º ed. Madrid.
- Richter, M. (2003). Asignando a la Begriffsgeschichte su lugar en la historiografía del pensamiento político. *Historia Contemporánea*, (27), 455-463.
- Rosecrance, R. N. (1963). *Action and reaction in World Politics*. Boston: Brown.
- Rosecrance, R. N. (1992). A New Concert of Powers. *Foreign Affairs*, 71(2), 64-82.
- Rosenau, J. N. (1967). *Domestic Sources of Foreign Policy*. New York: The Free Press.
- Sánchez Pereyra, A. (2003). *Geopolítica de la expansión de la OTAN*. México: Centro de investigaciones interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.
- Torreblanca Payá, J. I. (2010). Europa y la gobernalidad del mundo. In E. Lamo de Espinosa (Coord.), *Europa después de Europa* (pp. 365-416). Ed. Academia Europea de Ciencias y Artes.
- Torreblanca Payá, J. I. (2011). *La fragmentación del poder europeo*. Barcelona: Icaria editorial.
- Wood, D. (2006). La relación anglo-estadounidense de la independencia a la segunda guerra mundial: Patrones emergentes de cooperación y respeto a través del realismo. In R. Fernández de Castro, L. Whitehead & N. Saltalamacchia (coords.), *¿Somos especiales? Las relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos. Una visión comparada* (pp. 57-76). Instituto tecnológico autónomo de México.
- Zamora, A. (2018). *Requiem polifónico por Occidente*. Madrid: Akal.