

# Tempo exterior

REVISTA DE ANÁLISE E ESTUDOS INTERNACIONAIS

Terceira etapa  
Vol. XX (II)  
nº 40 / Xaneiro-Xuño 2020  
P.V.P. 10 euros

[www.igadi.gal](http://www.igadi.gal)

## A Unión Europea post-brexít e o novo escenario institucional e político

### Carta ás lectoras

#### A Unión Europea despois do Brexit

Antonio-Carlos Pereira Menaut

#### União Europeia menos atlântica? Uma inquietação portuguesa

José Palmeira

#### Brexit e instituciones comunitarias

Belén Sánchez Ramos

#### Do “Brexit” ao Coronavirus: O futuro de Europa na encrucillada

Serafín Pazos Vidal

#### La Unión Europea y el Reino Unido. Divergencia histórica y miopismo contemporáneo

David Ramiro Troitiño

#### O modelo social europeo, o Brexit e os ‘left behind’

Mónica López Viso



#### Política Exterior e negociación internacional para o Brexit: Ameazas e aspectos clave para o sistema educativo e a Formación Profesional en Galicia

Diego Sande Veiga

#### A América Latina nas prioridades da política externa portuguesa:

##### A influencia literaria e política das Esquerdas

Nancy Gomes,  
Ana María Toscano e  
Isabel Costa Leite

#### Camiño a Bos Aires: Unha ollada ao proceso de internacionalización do movemento da memoria

Iria Morgade Valcárcel e  
Bruno González-Cacheda

### Libros

### Resumo-Resumen-Abstract

# Tempo Exterior

Revista de análise e estudos internacionais

Nº 40 TERCEIRA ETAPA

xaneiro/xuño 2020

## *Índice*

---

|                               |          |
|-------------------------------|----------|
| <b>Carta ás lectoras.....</b> | <b>5</b> |
|-------------------------------|----------|

### *MONOGRAFÍA*

#### **A Unión Europea despois do Brexit**

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Antonio-Carlos Pereira Menaut ..... | 7 |
|-------------------------------------|---|

#### **União Europeia menos atlântica? Uma inquietação portuguesa**

|                    |    |
|--------------------|----|
| José Palmeira..... | 21 |
|--------------------|----|

#### **Brexit e instituciones comunitarias**

|                           |    |
|---------------------------|----|
| Belén Sánchez Ramos ..... | 33 |
|---------------------------|----|

#### **Do “Brexit” ao Coronavirus: O futuro de Europa na encrucillada**

|                           |    |
|---------------------------|----|
| Serafín Pazos Vidal ..... | 49 |
|---------------------------|----|

#### **La Unión Europea y el Reino Unido. Divergencia histórica y miopismo contemporáneo**

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| David Ramiro Troitiño ..... | 61 |
|-----------------------------|----|

#### **O modelo social europeo, o Brexit e os ‘left behind’**

|                         |    |
|-------------------------|----|
| Mónica López Viso ..... | 75 |
|-------------------------|----|

#### **Política Exterior e negociación internacional para o Brexit: Ameazas e aspectos clave para o sistema educativo e a Formación Profesional en Galicia**

|                         |    |
|-------------------------|----|
| Diego Sande Veiga ..... | 87 |
|-------------------------|----|

### *MISCELÁNEA*

#### **A América Latina nas prioridades da política externa portuguesa:**

#### **A influência literária e política das Esquerdas**

|                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------|-----|
| Nancy Gomes, Ana María Toscano e Isabel Costa Leite ..... | 107 |
|-----------------------------------------------------------|-----|

#### **Camiño a Bos Aires: Unha ollada ao proceso de internacionalización do movemento da memoria**

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| Iria Morgade Valcárcel e Bruno González-Cacheda ..... | 125 |
|-------------------------------------------------------|-----|

|                     |            |
|---------------------|------------|
| <b>LIBROS .....</b> | <b>145</b> |
|---------------------|------------|

**Director IGADI:** Daniel González Palau.

**Fundador e Presidente de Honra do IGADI:** Xulio Ríos.

**Director Tempo Exterior:** Celso Cancela Outeda (Universidade de Vigo).

**Consello de Redacción:** Alejo, Antonio (Grupo Armela, Universidade de Santiago de Compostela); Breogán Diéguez, Uxío (Cátedra de Memoria Histórica, Universidade da Coruña); Fernández, Belén (Grupo ESOMI, Universidade da Coruña); Galanes, Iolanda (Grupo BiFeGa, Universidade de Vigo); López Mira, Alvaro Xosé (Grupo Observatorio da Gobernanza, Universidade de Vigo); Sande, Diego (Grupo ICEDE, Universidade de Santiago de Compostela); Villarino, Carmen (Grupo Galabra, Universidade de Santiago de Compostela)..

**Secretaría Editorial:** Paula Lamoso González (Grupo Observatorio da Gobernanza, Universidade de Vigo).

**Consello Científico:** Antunes, Ricardo (Universidade Estadual de Campinas); Bouzas, Ramón (Universidade de Santiago de Compostela), Burbano De Lara, Felipe (FLACSO Ecuador); Caramés, Antía (Universidade da Coruña); Concheiro, Luciano (UAM México); Cornejo, Romer (Colegio de México); Cruz Beja Orrico Horta, Ana Paula (Universidade Aberta de Lisboa); Larson, Jared (Humboldt University); García, Rafael (Universidad Pablo de Olavide); García Segura, Caterina (Universitat Pompeu Fabra); González Laxe, Fernando (Universidade da Coruña); Ismara León De la Rosa, Raquel (Universidad de Puebla), Khader, Bichara (Lovaina University); Lhun, Zhu (Academia de Ciencias Sociais da China, Sección Iberoamérica); Lobo-Fernandes, Luís Filipe (Universidade do Minho); Lois, Rubén (Universidade de Santiago de Compostela); Mathews, Robert (New York University); Oviedo, Eduardo Daniel (Universidad Nacional de Rosario-Argentina); Pereira Muro, Carmen (Texas Tech University); Peruzzotti, Enrique (Universidad Torcuato di Tella); Rivera Ortiz, Ángel Israel (Universidad de Puerto Rico); Ruiz Seisdedos, Susana (Universidad de Jaén); Stavridis, Stelios (Universidad de Zaragoza); Tavares da Silva, Jorge (Universidade de Aveiro); Teijo, Carlos (Universidade de Santiago de Compostela).

**Coordinador/a científico do número:** Celso Cancela Outeda.

**Ilustración de portada:** Imaxe por Wilfried Pohnke en Pixabay.

**Maquetación e programación edición electrónica:** BREO.gal

**Edición electrónica:** <http://www.igadi.gal/te>

**Impresión:** Arnoia.

**Depósito Legal:** VG654-1997

**ISSN:** 1579-6582

**ISBN:** 9781579658212

**Edita:** IGADI (Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional) Centro Cívico Sur, Rúa Luís Braille, 40, 36003 Pontevedra Tel. +34 600309066.

**Correo electrónico:** [info@igadi.gal](mailto:info@igadi.gal)



Tempo Exterior é unha publicación semestral elaborada polo IGADI que analiza conflitos e problemas internacionais de certa actualidade. Refundada en 2000, Tempo Exterior abarca todas as tendencias ou correntes do pensamento e conta coa colaboración de especialistas de recoñecido prestixio de destacadas institucións de Galicia e do exterior. Está incluída no LATINDEX, folio 18629, no ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades, no índice de Difusión e Calidade Editorial (DICE) de Revistas Españolas de Humanidades e Ciencias Sociais e Xurídicas, e en DIALNET.



Esta revista disponibiliza o acceso libre inmediato ao seu contido baixo os principios de apoiar o maior intercambio libre e independente de coñecemento global e visibilizar a Galicia e os estudos internacionais galegos na sociedade internacional.

INSTITUTO  
GALEGO  
DE ANÁLISE  
E DOCUMENTACIÓN  
INTERNACIONAL



As opinións dos artigos publicados non reflicten necesariamente as do Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional e son responsabilidade dos autores

O IGADI, aos efectos previstos no artigo 32.1, párrafo segundo do vixente TRLPI, oponse expresamente a que calquera das páxinas de Tempo exterior, ou partes delas, sexan utilizadas para a realización de resúmenes de prensa. Calquera forma de reprodución, distribución, comunicación pública ou transformación da totalidade ou parte das páxinas desta revista soamente poderá ser realizada coa autorización dos seus titulares, salvo excepción prevista na lei. Dirixase a CEDRO (Centro Español de Dereitos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)), se precisa fotocopiar ou escanear algún fragmento desta publicación.

## Carta ás lectoras

*Este novo número 40 enceta a unha nova xeira de Tempo Exterior, unha xeira marcada, principalmente, pola renovación da dirección e dos consellos de redacción e científico da revista. Esta seguirá fiel á orientación principal: pensar e reflexionar en clave internacional para ofrecer criterio e coñecemento que promovan o progreso da sociedade galega. Noutras palabras, desexamos dar continuidade ao labor iniciado por Xulio Ríos e os numerosos colaboradores fai xa 23 anos desde a pluralidade e independencia. O mantemento deste foro de reflexión e sensibilización sobre asuntos e problemas internacionais, debe compaxinar-se coa introducción gradual de certos cambios que melloren a calidade e o posicionamento da revista nos índices de impacto.*

*Cando acordamos confeccionar este número centrado monográficamente no Brexit semellaba que o asunto ía monopolizar a atención académica, e tamén mediática, durante varios meses. Entrementres Boris Johnson materializou o Brexit o 31 de xaneiro de 2020, o coronavirus ía inopinadamente afectando ás nosas vidas e ocupando as axendas políticas domésticas e a internacional. Aínda que non desbotemos confeccionar un futuro número sobre a crise do coronavirus desde a perspectiva internacional, a nova situación derivada do Brexit semella, dunha banda, ter maior recorrido temporal; no curto e medio prazo, non é previsible unha “readhesión” de Reino Unido á UE. Doutra banda, a repercusión sobre diferentes eidos da realidade galega está fóra de calquera dúbida.*

*Neste número 40 incluímos unha serie de contribucións que nos axudarán a mellorar a comprensión deste fito histórico. O doutor Pereira Menaut reflexiona ampla e perspicazmente sobre a UE post-brexit, pero tamén do coronavirus, da desglobalización ou da división interna. Desde a Universidade do Minho, José Palmeira ofrece unha interesante perspectiva lusa sobre alteración xeopolítica que deriva do Brexit e que preocupe ao sul do Miño. En concreto, observa unha perda da dimensión atlántica da UE coa conseguinte “continentalización” arredor do eixo franco-alemán.*

*Desde a Universidade de Vigo, a profesora Sánchez Ramos revisa a incidencia do Brexit sobre o actual entramado institucional da UE. Non en balde, a retirada británica implicou o remate automático dos mandatos daqueles representantes en institucións, órganos e organismos da UE que tiveran sido nomeados, designados ou elixidos por razón da pertenza de Reino Unido á Unión. No seu artigo, o doutor Pazos Vidal analiza a xénese da retirada de Reino Unido da UE e aproveita para subliñar as limitacións institucionais da Unión para artellar respostas á Gran Recesión e, agora, ao coronavirus. Todo isto nun contexto de crecente desafección cara a integración europea e de confianza nas potencialidades da propia UE. Nunha liña nidiamente histórica, o investigador Ramiro Troitiño revisa o crucial papel desempeñado por Reino Unido en Europa dende posicións antieuropeas e contrarias á integración europea. En concreto, examina os principais problemas que explican as relacións especiais establecidas entre a UE e Reino Unido que resultan clave para explicar e entender o Brexit.*

*Baixo título “O modelo social europeo, o Brexit e os ‘left behind’”, a doutora López Viso da Universidade de Vigo centra a súa atención no euroescepticismo británico, e particu-*

lar, na oposición a calquera progreso do social. Subliña que, aínda así, a UE desenvolveu unha dimensión social. Esta nota, que foi unha constante na evolución da política social comunitaria, previsiblemente mudará. Por iso, examina algunhas implicacións do Brexit e avalíanse as incertezas que se abren, sobre todo, nos colectivos nunha situación laboral máis vulnerable. De seguido, en conexión co anterior, o investigador e experto Sande Veiga realiza unha análise das ameazas e aspectos clave que deberá enfrontar a Formación Profesional en Galicia como consecuencia do Brexit. Tomando como punto de partida o actual contexto económico, normativo, demográfico e educativo, o estudo céntrase nas principais áreas que se poderán verse afectadas -de forma directa ou indirecta- como o financiamento da Formación Profesional, o acceso aos estudos ou a mobilidade dos axentes do sector da educación.

Xa no apartado de Miscelanea, en primeiro lugar, incluímos unha contribución política exterior portuguesa. A partir da proximidade literaria e cultural entre Portugal e a América Latina e o contexto político e ideológico de esquerda, a profesoras Nancy Gomes, Ana María Toscano e Isabel Costa Leite reflexionan sobre as novas orientacións do plan do goberno luso para o período 2015-2019. En xeral, reforzou a identidade ibero-americana (e lusófona) e atribuíu aos Estados latino-americanos un lugar de destaque na política externa portuguesa. En segundo lugar, Morgade Valvárcel e González Cacheda examinan a estratexia e modificacións do movemento social da memoria no Estado español dende as súas primeiras accións durante a transición á democracia ata a actualidade. A súa evolución deu lugar a un proceso de internacionalización para a consecución das súas demandas.

Finalmente, o lector atopará un conxunto de recensións sobre obras de recente publicación.

*O director*

# A Unión Europea despois do Brexit

**Antonio-Carlos Pereira Menaut<sup>(1)</sup>**

*Profesor ad honorem, Universidade de Santiago de Compostela*

**RESUMO:** O título deste traballo pode desorientar un pouco, porque as cousas mudaron moi rápido nestes últimos tempos. Aquí defendemos que o Brexit deixou de ser o principal problema para a UE, que o Reino Unido non era esencial para a integración europea, nin a integración europea esencial para o Reino Unido. Ignoramos as tensións territoriais que podan xurdir na Gran Bretaña despois da consumación do Brexit, aínda que sospeitamos que a ruptura completa, por parte das nacións que votaran “Remain”, é pouco probable. Europa, pola súa banda, ten que facer fronte aos problemas post Covid 19, ao desafío da globalización, e máis ao desafío chinés.

**Palabras chave :** Brexit, Covid 19, globalización, desglobalización, integración europea.

**RESUMEN:** El título de este trabajo puede desorientar un poco, porque las cosas cambiaron muy rápido en estos últimos meses. Sostenemos que el Brexit dejó de ser el principal problema para la UE, que el Reino Unido no es esencial para la integración europea, ni la integración europea es esencial para el Reino Unido. Ignoramos las tensiones territoriales que puedan surgir en Gran Bretaña después de consumir el Brexit, aunque creemos que una ruptura total, por parte de las naciones que votaron por “Remain”, es poco probable. Europa, en su conjunto, se enfrenta a los problemas posteriores a la Covid 19, al desafío de la globalización y al desafío chino.

**Palabras clave:** Brexit, Covid 19, globalización, desglobalización, integración europea.

**ABSTRACT:** The title of this piece may be a little misleading because things have changed very rapidly of late. Brexit is no longer the main problem the EU has to mend. UK membership of the EU is not an absolute need for European integration and, at the same time, European integration is not an absolute need for to Britain. As for the territorial tensions as may in the future arise inside the UK after the consummation of the Brexit, we cannot say for sure. However, one would dare say that a total break up by the nations who voted “Remain”, is unlikely. Europe, on its turn, must face up the Covid-related problems, as well as the excesses of globalisation and the overwhelming Chinese challenge.

**Keywords:** Brexit, Covid 19, globalization, deglobalization, European integration.

(1) Profesor *ad honorem*, USC. Dou as gracias a AMP e IAB. Este traballo pretende comprender a situación actual da Unión, e, para ese fin, reutiliza e adapta as visións básicas contidas en outros traballos anteriores do autor, entre outros, “Res Publica europea: Propostas constitucionais para a Unión Europea medrar en constitucionalismo sen medrar en estatismo”, en Cancela, coord., *A Unión Europea do Seculo XXI. Reflexións dende Galicia*, 11-47; “¿Outro modelo constitucional para Europa?”, en *Europa, Europa*, López Mira - Cancela Outeda (coords.), Santiago, 165-206; “A Plea for a Compound Res Publica Europaea”, en Glendon-Carozza-Picker, *Comparative Legal Traditions*, St. Paul (Minn.), págs. 713-719; *Resetting the European Union Constitutional Engine*, Regensburg, 2012, con C. Cancela; “Integración Europea y Constitucionalismo”, en Pampillo-Munive, *Globalización, Derecho Supranacional e Integración Americana*, México, 2013, 169-202, con C. Cancela; “Os ‘Defectos de Fábrica’ da UE”, *Grial* 212, (2016), 67-73. Remítome a bibliografía empregada alí.

**D**ebemos escomezar advertindo que o título, có paso do tempo —aínda que neste caso sexa pouco tempo; uns meses—, non resulta moi acaído. As cousas mudan tan rápido nestes tempos, que o que temos diante de nós no intre de escribir estas páxinas é, certamente, a Unión Europea do Brexit, pero, sobre todo, é a Unión Europea do coronavirus, quizais, tamén da desglobalización, do apoxeo universal da China, da desilusión, a confusión e a división interna, e, por fin, da sentenza alemá “rebelde”, aínda fresca, sobre a adquisición de bonos europeos<sup>(2)</sup>, que, segundo algúns, asestaría un golpe ao proxecto europeo maior do que a saída do Reino Unido. Todos estes acontecementos, aínda que non relacionados entre eles, por algunha conxunción dos astros concorreron no tempo, e son tan importantes que, para moitos europeos, deliberadamente ou non, o Brexit pasou xa a non ser discutido, case como se fora historia. É un tema no que hai que pasar páxina porque, mesmo se o Reino Unido segue a día de hoxe dentro da Unión, outros problemas reclamarían igual ou maior atención.

## 1. Unha ollada á paisaxe actual na Unión Europea

Como sempre nestes casos, o primeiro que compre facer é botar un ollo á realidade, abrir a fiestra e ollar a paisaxe. E a paisaxe europea que pode albiscar un observador desapasionado, ou un extraterrestre que aterrase aquí de repente, é complexa (se fora só iso, sería o natural), asistemática, pesimista e problemática de abondo. Nada, ou pouco, está normal, harmónico, proporcionado ou no seu sitio en comparanza coa foto-robot da Unión antes do naufraxio do Tratado Constitucional en 2005. Idos son os tempos nos que se daba por feito que algún día Turquía se sumaría á integración europea, e que mesmo Marrocos chegaría tamén, no futuro, a algún tipo de entendemento formalizado con Europa. En aquela altura, Europa era un modelo admirado e envexado en moitas partes do mundo; hoxe, é China o modelo cada día máis admirado e envexado fóra de Occidente, a pesares da orixe chinesa da recente pandemia.

Se escomenzamos pola estrutura, a Unión de 2020 non se presenta nada clara. Nótese que nunca foi, nin tiña por que ser, unha figura xeométrica perfecta —pirámide, círculo, serie de círculos concéntricos, cadrado, cubo ou paralelepípedo— como son, ou pretendían ser, os estados. Pero a asimetría da Unión é hoxe tal que se tentamos de facer un único esquema ou debuxo que a represente, resultaríanos practicamente imposible. E non só polo Brexit, nin pola liña de fractura membros da Eurozona-resto dos estados membros, senón tamén pola existencia do Consello Nórdico (que xa procede de 1952, algo máis veterano, polo tanto, que a UE), o Grupo de Visegrado e a Asemblea Báltica. Ou pénsese no Mecanismo Europeo de Estabilidade e os seus órganos directivos, os seus privilexios e o seu comportamento; que serían inimaxinables, por exemplo, no 1992 (por poñer a data do Tratado de Maastricht). Ou lémbrese o papel que xogou, non hai tanto tempo, un organismo tan estraño e alleo aos Tratados como a Troika, da que formaba parte unha organización extraeuropea e sen lexitimidade ningunha, o Fondo

(2) Sentenza de 5 de Maio de 2020, 2 BvR 859/15. Como indicabamos en varios dos estudos esmentados, o Tribunal Constitucional alemán xa ten una auténtica tradición de “rebeldía” diante da UE: sentenzas *Solange I* (1974) e *Solange II* (1986), sentenza sobre o Tratado de Maastricht (1993), sentenza sobre o Tratado de Lisboa (2009). Nese sentido, esta sentenza non é moi nova, aínda que golpee, indirectamente, ao núcleo duro da integración: o euro e máis o dogma da primacía do Dereito europeo. O realmente novo podería ser o ton e a radicalidade, pero esa é unha apreciación discutible.

Monetario Internacional. Engádanse, para completar a visión, outras diferenzas económicas e sociais non institucionalizadas, por veces culturais, pero non por iso menos relevantes: a diferenza cada vez maior entre a Alemania e o resto todo (sen excluír Francia), entre os países rescatados e os rescatadores. E non esquezamos a insistencia, de cando en vez, na diferenza entre católicos, lacazáns e preguiceiros, e protestantes de estilo *thrifty Schwabian housewife*. Así que o que vimos de dicir da integración europea na súa situación actual non parece esaxerado: que presenta un panorama desharmónico e desaxeitado.

O primeiro que se tira de aí é que, sobre eses alicerces, non vai ser doado construír edificios políticos que sexan realmente comúns a toda Europa e ambiciosos. O segundo, que xa non serve máis a resposta que tradicionalmente viña dando Bruxelas diante de calquera problema: fuxida cara diante, máis método comunitario, máis absorción unilateral pola vía fáctica de novas áreas, regulacións minuciosas de novos terreos. E todo iso sempre na procura dunha maior integración, que era un obxectivo, explícito ou implícito, que servía como auto-lexitimación. O terceiro, na mesma liña, pero aplicado ao caso español<sup>(3)</sup>, é que a receita, tantas veces repetida por tantos de nós, —“*la solución, siempre, es más y mejor Europa*”— perde pulo e semella cada vez menos realista.

É interesante notar que todo o que vimos de dicir cambiaría pouco ou nada, se agora o Reino Unido trasacordara, e, inopinadamente decidira non marchar. (Prescindimos de que, formalmente, xa marchou, e para iso tería que renegociar o ser admitido de novo).

De non ser pola limitación de espazo, aínda poderíamos dar máis brochazos a ese retrato da Unión Europea: o estatismo que está a medrar dende a crise financeira de 2008 malia que a misión histórica aparente da Unión sexa superar o estado, e que convive con aquela febleza e división interna; a intolerancia cós pequenos e débiles (especialmente, a innecesaria dureza con Grecia); a aberta intolerancia cós *Brexiteers*, ou có Trump, fronte á tolerancia e, por veces, case submisión, diante da China. Por último, o seu actual tamaño xeográfico e de poboación, claramente fóra de toda proporción, coa intratable diversidade interna que implica e que fai moi difícil formular un proxecto realmente común que poda ilusionar a todos por igual.

Ese tamaño e esa diversidade interna non serían un factor negativo se Europa se conformara cun tipo de unión máis sectorial, máis delimitado, ou, por así dicilo, menos intenso e menos abarcador —caben varios exemplos, moi distintos entre eles: o Imperio Alemán; a breve Confederación norteamericana; os Estados Unidos ata o *New Deal*, o Benelux... Pero non se conforma. Plantéxase, entón, o problema de que, cando os órganos de goberno europeos formulan unha das súas ambiciosas e penetrantes políticas, é difícil que responda ao ben común de toda Europa, nin ao interese xeral de todos os estados membros. Cando se dita unha norma de efectos uniformadores é moi difícil garantir que responda verdadeiramente ao ben común de toda Europa. É moi difícil formular un obxectivo, meta ou acción de goberno igual de conveniente ou recomendable para 27 estados, 500 millóns de persoas, medio centenar de culturas e unha grande variedade de situacións e intereses económicos. Isto non debe sorprendernos; o estraño sería o contrario. Se ese problema non se da resolto satisfactoriamente no nivel dos estados membros interiormente complexos, como o español (e outros), pouco pode chocarnos que

(3) Non ignoramos que isto non é igual en todos os estados membros.

a nivel europeo suceda o mesmo, e aumentado polas dimensións e as diversidades. ¿Dedúcese, logo, que a Unión ‘mordeu máis do que podía tragar’? Entendemos que si. Eis un lastre que lle dificulta a solución a varios dos seus actuais problemas. Europa foi imprudente cando, nos anos noventa e principios do novo século, quixo atacar ao mesmo tempo o problema da expansión (un problema de natureza cuantitativa) e o da aprofundización na integración con constitucionalización (un problema completamente distinto, e de natureza cualitativa).

## 2. A paisaxe actual fóra da Unión

A problemática do noso mundo, hoxe, desborda con moito a problemática do Brexit. Pero é que últimamente está tamén tendendo a desbordar a problemática de Europa enteira. Non se trata de negarlle ao Brexit a súa importancia, senón de poñer as cousas no seu sitio, porque se non facemos un esforzo para poñelas nós, poñeráas a vida real.

A pandemia do Covid 19 puxo á Unión Europea nun brete e contribuíu a deteriorar a súa imaxe, malia os esforzos de actual presidenta da Comisión Europea, Ursula von der Leyen. Isto é coñecido abondo. O Covid 19 explícase a partir de tres aspectos ou procesos nos que Europa está inmersa porque semella ter abandonado a súa pretensión de ser distinta ao resto do mundo. En particular, Asia: primeiro, o predominio absoluto da tecnoloxía, sen limitacións morais nin éticas de ningunha caste e aínda que chegue a producir, indirectamente, a prescindencia do home; segundo, o predominio absoluto da economía (e precisamente dista economía neoliberal de capitalismo financeiro e especulación), e máis, terceiro, a indiscutible e libérrima circulación do capital, das inversións e das persoas, que ata que chegou o *lockdown*, voaban sen cesar polo Planeta todo, como se estar fóra da propia comunidade, non ter acougo e carecer de reigaños, fose un mérito. Nada de isto —polo menos así, tal e como o coñecemos hoxe— estaba no proxecto europeo nin fora buscado por Schumann, Adenauer ou De Gasperi. Pero a Europa de hoxe semella non ser quen de zafarse do caldo de cultivo da universal adoración destes tres becerros de ouro, que ao ser levados ao extremo, dilúen á integración europea nunha integración global e quítanlle parte da súa razón de ser. Os países asiáticos, que non comparten as nosas orixes greco-romano-xudeo-cristiáns, descoñecen a idea da dignidade humana intrínseca, e non teñen os nosos escrúpulos éticos nin políticos, son quen de combater o Coronavirus eficientemente, e nadan nestas augas pouco mellor que nós. ¿Ten algo de sorprendente que eses países, xogando con esas regras do xogo —as súas—, adianten a Europa? É claro que non. ¿Debe, por iso, Europa, pasar a xogar coas regras de xogo deles? Se eles queren construír un mundo tan alleo ao occidental —un mundo que non se edifica sobre a cultura nin sobre o modelo europeo—, están no seu dereito. Pero non haberá nada de raro en que aí Europa perda a batuta e deixe de ser o número un (o que, realmente, en certos respectos, xa non era).

Outra característica da paisaxe actual, relacionada coa pandemia e con outros acontecementos recentes: o progreso, entendido como proceso automático e irreversible de avance sen fin, non se pode dar por sentado agora nin, moito menos, para o futuro. Hoxe, nin hai progreso automático, nin está todo baixo control. O Covid 19 deixou dramáticamente claro que o progreso tecnolóxico, levado ao extremo e sen un norte ético, pode producir serios danos e retrocesos, podendo aumentar tamén o autoritarismo. E a tecnoloxía, ata hai pouco considerada como be-

nigna e favorable en principio, pode tamén ser maligna e destrutiva. Isto é importante porque esa creencia no progreso irreversible e na bondade por principio da tecnoloxía estaban tamén no proxecto ilustrado e moderno, igual que estaba algunha forma de integración europea. Na verdade, por unha banda é discutible que a integración europea só poda ser entendida como un episodio da modernidade e da Ilustración, pois Europa ten unha longa historia de integracións e desintegracións moito antes da Ilustración, e, por outra banda, era natural que a durísima experiencia das dúas Guerras Mundiais xerara algún tipo de reacción integradora como medio de acadar a paz. É discutible, polo tanto, que a relación entre Ilustración e Unión Europea sexa tan estreita (nos anos 60s, por exemplo, non se facía ese fincapé), pero esa é hoxe a visión dominante. (Paga a pena notar que a pretensión napoleónica de construír un imperio europeo foi, en cambio, un claro produto —polo menos, un produto marxinal— da Ilustración, pois Napoleón era un home ilustrado, que levaba con el unha biblioteca portátil nas súas campañas bélicas).

Outro aspecto actual que paga a pena subliñar é o regreso da respectabilidade da idea de demarcación, lindeiro, contención, fronteira, límite. Engádate o abandono —pouco visible aínda, pero medrando— da percepción do mundo como unha tabula rasa idéntica e homoxénea pola que se deslocan sen fin os traballadores das grandes empresas, que os queren precisamente así, xente sen ataduras e dispoñible para tomar o avión inmediatamente a Vancouver ou ao Nepal.

Non menos significativos son os golpes ao librecambismo total, así como a posibilidade de voltar a un certo proteccionismo. Aparte da política de Trump respecto da China, nestes días, en Europa, os medios de comunicación informan de que o estado alemán subvenciona a aerolínea Lufthansa con 9.000 millóns de euros, convertíndose no seu principal accionista (ata o ano 2023). A subliñar tamén que Bruxelas permite a Lisboa apoiar a TAP con 1.200 millóns de euros; e que Francia, pola súa banda, quere axudar ao grupo Renault. E non son os únicos exemplos.

A perda de credibilidade das institucións internacionais, en xeral, é outra novidade da paisaxe mundial, da que paga a pena facer unha breve reflexión. Nunha España eternamente acomplexada diante de Europa, a miña xeración, como todas as españolas ata hai pouco, foi educada nun mundo no que todo aquilo que fose supraestatal ou de alén dos Pirineos, beneficiábase dunha lexitimidade *a priori* que non era preciso probar. Todos pensabamos que os que funcionarios e persoeiros da ONU, a UNESCO, a OMS, o Tribunal de Estrasburgo, o de San José, ou o Parlamento Europeo, estaban mellor informados, eran máis altruístas, e estaban menos luxados polas nosas pouco edificantes liortas nacionais. Por iso cando alguén, nunha discusión, exhibía o argumento de que tal cousa era o que dicía algunha desas organizacións, sacaba unha carta de triunfo seguro. Iso tivo certo fundamento mentres que esas institucións estiveron por riba da loita política ordinaria e non acadaron moito poder nin capacidade de decisión efectiva. O Parlamento Europeo tiña máis prestixio antes, cando era basicamente deliberante e consultivo, que hoxe, que pretende legislar, gobernar e decidir, e por iso deixouse arrastrar ás pelexas partidistas e a perda da moderación e da reflexión fría. Mentres estaba na fase anterior, a eiva, que sempre tivera, de non representar ben á xente (como, en xeral, todas as institucións da Unión) non era tan grave. Pero hoxe, cando unha institución supranacional importante pretende arrogarse competencias e tomar decisións vencellantes sobre as nosas vidas, a eiva da carencia

de representatividade virou moi seria. A crise financeira do 2008, sobre todo có tratamento dado a Grecia, amosou que a Unión Europea está gobernada por homes coma nós, coma os homes e mulleres da rúa (por acaso, tal vez, peores que nós), e que pode ser partidista, inxusta, antidemocrática, carente de respecto polas súas propias normas, e abertamente influenciábel polos poderes fácticos deste mundo. Pouca novidade: como un colexio profesional ou como un concello rural, coa diferenza de que Bruxelas pode facer moito máis dano. Respecto da OMS, a crise do Covid 19 puxo a súa fiabilidade en cuestión. A cousa non é enteiramente nova: máis ou menos ao cambiar o século (non se poden poñer datas máis precisas) as organizacións internacionais como a ONU e a UNESCO escomenzaran a amosarse moi expansivas, invasoras de competencias que non tiñan, e, asemade, parciais, tomando partido e pretendendo impoñer a todo o mundo opcións políticas como o aborto e a ideoloxía de xénero que eran máis que discutibles e que, como pouco, debían ser deixadas aos estados membros.

Unha das múltiples razóns do europeísmo en España era que a existencia dun poder en Bruxelas supoñía unha fragmentación e división do poder, que así deixaba de estar unicamente nas mans do estado español. O que ninguén de nós esperaba era que o poder voltara a estar concentrado, pero agora ao nivel continental.

A outra cara da perda de autoridade das institucións internacionais e supranacionais (nota: *sensu stricto*, a única organización supranacional segue a ser a UE) ven sendo o retorno da comunidade política infra-continental. Na verdade, esas comunidades políticas (básicamente, estados) non terían propiamente que retornar, porque non chegaron a desaparecer, pero é claro que perderan un peso específico que agora estarían a recuperar. O caso máis significativo sería o Brexit (“retomemos o control”), pero tamén existen outros estados membros, moi distintos do Reino Unido, nos que, sobre todo despois do Covid 19, está a se falar abertamente da recuperación da soberanía económica (por exemplo, Francia, motor da integración europea dende os inicios). Deixemos agora de lado que “soberanía económica” é unha expresión criticable (porque a soberanía non se trocea), e que a verdadeira e plena soberanía é improbable que ninguén a recupere de todo; o significativo, para nós agora, é o plantexamento.

Posiblemente a mellor síntese de todo o que vimos de sinalar sexa a idea do freo (aínda que non necesariamente desaparición) á globalización, que deixou de ser o paradigma indiscutible e dado por suposto sen precisar xustificación. A xente comproba, por acaso nas súas propias carnes, que a globalización ten moitos aspectos positivos pero —o que ninguén esperabamos nos noventa— tamén negativos: desigualdade, desemprego, deslocalizacións industriais, mosquitos tigre, nespras veloutiñas e, agora, Coronavirus. Na verdade, se non hai fórmula política e económica, institución ou medida, por boa que sexa, que non teña a súa faciana negativa, ¿por que ía ser unha excepción a globalización? Un refrán, precisamente de orixe asiática, disque que “cando se abren as xanelas, non entran só as bolboretas”. De isto, no intre actual, xa non nos cabe dúbida, e a xente común, aínda que sigan felices de poder consumir bens baratos de usar e guindar, deixou de asociar automaticamente a globalización coa prosperidade, para non falar de seguridade. Coa perspectiva de hoxe (que non tiñamos onte), cabe preguntármonos por que puxemos tanta confianza e fomos tan inxenuos coa globalización, como se fora ter o efecto liberador de que todos os países do globo (sobre todo os medios e pequenos), liberados por fin do explotador poder unilateral norteamericano e das súas multinacionais, fosen ter o mesmo peso e as mesmas

oportunidades no novo escenario. Como se as organizacións supranacionais e os *loci* de goberno mundial —que xa existen, formalizados ou non—, fosen gobernar o globo con absoluto desinterese, xustiza e imparcialidade, e pensando ante todo nos máis febles. Como se todos os sacrificios que un país faga ao deixar de producir algo, fosen ser contraprestados por unha paralela cesación de produción na outra parte contratante. Como se a man invisible, que na realidade xamais víramos funcionar ben no nivel doméstico, fose agora, pouco menos que por maxia, a redistribuír todos os recursos e bens polo Planeta equitativamente e a plena satisfacción de todos.

Nun caso como o de España —e, realmente, en case todos os países medianos ou grandes— estaba fóra de dúbida que nunca se daba conseguido o equilibrio interno, que o poder, a capacidade de decisión e a riqueza tendían a concentrarse en certas zonas, prexudicando ao resto do territorio mesmo ata o punto de baleiralalo en boa parte; que a lei de ferro das oligarquías cumpríase sempre e en todos os países, e que as elites, aínda que con matices e diferencias de un país a outro, continuaban a ser elites, e ben elitistas. Todas estas eivas, pola súa propia natureza, pertencen ao tipo de problema que, no caso de aumentar a escala xeográfica, aumentarán proporcionalmente, có correspondente dano, descontrol e indefensión dos prexudicados. Pode que a concentración do poder e da riqueza sexa mala a nivel español ou portugués, pero moito peor será a nivel mundial; pode que a lei de ferro das oligarquías sexa mala en Malta ou no Canadá, pero moito peor cando exista unha oligarquía global; e así sucesivamente. Antes, se había unha tiranía en Austria, un podía fuxir a Australia, pero se hai unha tiranía global (ou simplemente un goberno global, mesmo non tiránico) non se pode fuxir a sitio ningún; non hai onde se agochar. Sabíamos todo iso no terreo da teoría, e debimos telo presente, pero botámonos nas mans da globalización ledamente, como quen vai a unha festa; como quen se vai ver liberado daquel amo vello e odioso, e non vai caer baixo outro ningún. É difícil saber qué pasou polas nosas cabezas. Pódese supoñer que un dos factores foi a mentalidade do racionalismo ilustrado universalista (ou o que quedaba dela) aplicada agora ás institucións supraestatais e á economía. Moitos creron que era posible concibir un deseño racional para o mundo enteiro, *more kantiano* —i.e., que a idea republicana era expandible ao globo terráqueo enteiro— e a continuación, esperar que funcionase razoablemente e sen disfuncións intolerables.

Dito todo todo iso, é claro, por unha banda, que hoxe hai indicios de desglobalización antes impensables, como os mencionados. ¿Quen pensaría, un ano atrás, que dentro da Unión haberían voltar as fronteiras, que a libre circulación das persoas, que todos considerabamos logro irreversible, ía ser prohibida? É imposible saber se no futuro vai haber, ou non, unha verdadeira desglobalización, e ata onde chegaría. Unha desglobalización total e absoluta é máis que improbable. Asemade, hai que matizar: se non é o mesmo a globalización política que a económica ou a cultural, tampouco serán idénticas todas as facianas da desglobalización. A recente pandemia amosou dúas caras: por unha parte, quedou claro que os poderes locais (*lato sensu*: todos os que están por debaixo do nivel continental) son imprescindibles, e deben desfrutar de competencias como para protexer a súa xente en caso de crise; e as fronteiras deben continuar, máis ou menos desactivadas pero sempre activables; pola outra cara, a pandemia é global en moitos aspectos, mesmo anecdóticos (linguaxe, xestos, aplausos, argumentos, celebracións). Por iso, cabe a posibilidade, como vimos de comprobar, de que aumente *ao mesmo tempo* o poder global e máis o local.

### 3. A Unión Europea, ¿super-estado regulador global?

Recentemente, a profesora Anu Bradford publicou un libro<sup>(4)</sup> no que defende que a Unión Europea é unha potencia global —superior aos Estados Unidos e a China— no terreo da regulación. Bradford chama a iso o “efecto Bruxelas”, o efecto producido en todas as empresas importantes do mundo cando queren vender no mercado europeo, por causa das regulamentacións comunitarias existentes en moitos sectores económicos. O argumento básico é sinxelo: como o mercado europeo é moi grande e apetitoso —posiblemente o máis apetitoso, polo de agora—, para poder vender os seus produtos aquí, as empresas, sexan de onde sexan, amóldanse ás moi exixentes regulacións de Bruxelas encamiñadas a mellorar a seguridade ou a sanidade. Dese xeito, Bruxelas ven ter un poder “brando” e “silencioso” que lle permite indirectamente conformar as actividades das grandes empresas de boa parte do Planeta. Neste caso, non se trata de ningún imperialismo (noutras ocasións, como ao facer acordos comerciais bilaterais, a UE téñese mostrado abertamente imperialista), senón de que, pola vía fáctica, moitas empresas vénse na necesidade de producir os seus bens e servizos conforme ás normas europeas; como di Bradford, dende un enxeñeiro de Silicon Valley a un agricultor camerunés. Mesmo as unidades de medida, como as polgadas, ceden o paso máis e máis aos centímetros e milímetros. Iso non afecta a todos os sectores, pero sí a moitos, como automóviles, industria aeronáutica, liñas aéreas, seguridade alimentaria ou protección do consumidor.

O argumento, dende logo, é plausible. Esa maneira de operar —silenciosa, tecnocrática, apolítica—, ese *soft power* regulador sobre o resto do mundo que, por acaso, nin sequera tería sido buscado deliberadamente, sería un caso de libro dos efectos do método Monnet. Pero podería ser que ese poder e ese éxito non saquen do actual apuro á Unión Europea, que, para salvarse, non precisa máis método Monnet nin máis éxito económico senón máis xustiza, máis redistribución, máis proxectos ilusionantes e máis política, e unha clase diferente de política. O Reino Unido non marchou pola economía, ou non só pola economía; marchou, sobre todo, pola política. Ese ‘efecto Bruxelas’ non entusiasma a moitos nin convencerá a un só euroescéptico. Primeiro, o que dí Anu Bradford é un capítulo da globalización (escrito pola, UE, si se quere) máis ben que un capítulo da integración, da construción exitosa desa comunidade política chamada Europa. Segundo: moitos euroescépticos non ven aí un grande mérito porque precisamente están fartos de tanta regulación; porque o que perciben de tal poder regulamentador é a súa cara interna, que os desapodera e afoga, que dificulta a supervivencia das pequenas explotacións agrarias familiares e impide destilar artesanalmente a tradicional “caña” (augardente). Bradford fala de un super-estado regulador europeo<sup>(5)</sup> como algo positivo, pero a moitos euroescépticos a mera mención dun super-estado dálles un arrepió. Que a regulación europea afecte a todo o resto do mundo non impediu as invasións das nespras veloutiñas e o Covid 19. E para moitos dos prexudicados pola globalización, é máis importante que a Unión non importe determinados bens (ou que os grave fiscalmente), que non que eses bens e produtos importados, que todos vemos

(4) Carlos Barragán, “Así domina el mundo la Unión Europea, según la creadora del ‘Efecto Bruselas’”, entrevista a Anu Bradford, *El Confidencial*, 13 de xullo de 2020. O libro, que aínda non nos foi posible consultar, é *The Brussels Effect*, NY, OUP, 2020. Hai accesibles na internet publicacións, entrevistas e conferencias de Anu Bradford abondo.

(5) Por exemplo, na conferencia proferida na U. de Chicago o 18 de xaneiro de 2012; accesible en YouTube.

a cotío que nos inundan, cumbran a normativa europea. O plantexamento de Bradford podería conducir a que China siga a afundir industrias europeas (e mesmo pequenos negocios), pero, tras un esforzo de adaptación, o faga conformándose aos standards europeos; que todos sigamos dependentes da China —por exemplo, que a China siga a fabricar o 80 por cento dos antibióticos do mundo—, pero coa seguridade de que cumprirán a normativa europea e levarán o logotipo CE. Esa exixente normativa produce, sen dúbida, máis seguridade e saúde para o consumidor europeo, pero, vista dende o punto de vista contrario, unha vez que as empresas de fóra da Unión dan satisfeito eses requisitos, esa normativa convírtese nunha luz verde para elas.

Esta cuestión ten moito a ver coa tensión entre integración europea e globalización, que reaparecerá un pouco máis adiante.

#### 4. O Reino Unido despois do Brexit

Na nosa modesta opinión, *“not much fire beyond the smoke”*, como di o refrán inglés. Os británicos terán problemas, naturalmente, pero moitos menos dos que terían Alemaña ou Francia se saíran da Unión Europea, e moitísimos menos dos que tería España. O tempo sentenciará. Pero, en fin, se nos preguntamos pola Unión Europea despois da saída do Reino Unido, é natural que nos preguntemos tamén pola outra cara da moeda, o Reino Unido, despois dese paréntese na súa historia que consistiu en formar parte de Europa dende 1973 ata hoxe. Pero tamén no Reino Unido sucede o que antes comentabamos: nestes intreos, nunha ollada casual ao chou, atendendo ás portadas dos medios non especializados, adícaselle máis atención ao Covid 19 que ao Brexit. E é lóxico, porque a Gran Bretaña está a ser seriamente castigada por virus, que ademais no futuro podería rebrotar, mentres que o Brexit, conforme vai pasando o tempo, vai pertencendo máis e máis ao pasado; aínda que os termos da separación aínda estean por terminar de concretar e as consecuencias pódanse prolongar moito no tempo.

Partimos da base, xa subliñada ao principio, de que os estados membros da Unión non son todos iguais. Non o foron nunca, e aínda o serán menos no futuro. Entendemos que nin o Reino Unido era esencial para a integración europea<sup>(6)</sup>, nin pertencer á Unión era esencial para o Reino Unido. Ao revés que para España, cuxo proxecto nacional dende 1975 semella consistir na adhesión (¿non exenta de submisión?) ao proxecto europeo. Iso non nega que facer parte de Europa, e, agora, marchar, non teñan tremendas repercusións na outra beira do *English Channel*. A Gran Bretaña foi boa cumpridora de aquilo a que se comprometía, e os seus tribunais nunca asumiron posturas críticas como as do Tribunal Constitucional de Karlsruhe, pero nunca tentou marcar o rumbo da Unión, nin formar parte do seu núcleo duro, nin seguir o ritmo da integración que marcaban Alemaña e Francia. Económicamente, o feito de pertencer a Europa producíalle moitos beneficios, pero era un dos países que máis fondos aportaban. Nos días de escribir este traballo, o Primeiro Ministro sueco dixo ao presidente Pedro Sánchez, que pretende conseguir fondos europeos para España có gallo da desfeita producida polo Covid 19, *“Tenemos que amoldarnos a la situación, ya que uno de los grandes contribuyentes [o Reino Unido] se ha ido”*. Eso, que é innegable, non altera a nosa opinión de que, ollando a longo prazo, a Gran Bretaña non era

(6) <https://www.rtve.es/noticias/20200715/sanchez-visita-suecia-fondo-coronavirus/2028163.shtml>, 15 de xullo de 2020.

esencial para a Unión, nin a Unión era esencial para a Gran Bretaña. A incorporación británica a Europa foi internamente polémica e divisiva dende moi cedo. Por exemplo, na campaña electoral de 1983, o Partido Laborista defendía saír da Comunidade Europea; o que tamén amosa que non é unha ocorrencia recente de xentes extremistas. (Deixamos agora aparte que os extremistas tamén teñen dereito a dicir se queren, ou non, integrarse en Europa). E a medida que a integración ía facéndose máis extensa e intensa (incorporacións de moitos novos membros; Acta Única Europea, Tratado de Maastricht, euro, Tratado Constitucional, Tratado de Lisboa, crise financeira do 2008, MEDE), era claro que aquel fito histórico —a incorporación da Gran Bretaña a Europa por primeira vez na súa historia— ía ser difícil de manter. Non tiña sentido continuar a argumentar que o malestar era algo pasaxeiro ou unha obsesión dos *Little Englanders*.

A cuestión de Europa xerou un dos maiores *cleavages* da historia política británica, quizais dende a Guerra Civil do século XVII. Certo, a *cleavage* era cousa máis das elites que da xente, pero có tempo chegou tamén a moita xente da rúa, sobre todo, en Londres. Igual que noutros países, na Gran Bretaña houbo problemas de revolución das elites, correlativo xurdimiento de populismos, e partidos políticos tradicionais esmorecentes e desconectados da xente.

Non poucos en España preguntábase se, unha vez consumado o Brexit, Escocia, Gales e Irlanda do Norte abandonarían o Reino Unido para reintegrarse no proxecto europeo. Esa posibilidade non se pode descartar pero semella pouco probable. Primeiro, porque os ingleses son flexibles e poden dixerir moitos graos de autogobernos, asimetrías e diferencias sen por iso rachar por completo; non é todo branco-negro. Así, aparte de que hoxe a Raíña siga a ser raíña do Canadá, Australia ou Nova Zelandia, a Illa de Man segue fóra do Reino Unido (pertence directamente á Coroa). O mesmo acontece nas Illas do Canal, que son un resto de cando os reis de Inglaterra eran señores feudais de parte de Francia. Todas elas teñen os seus parlamentos e os seus ordenamentos xurídicos; as xentes de Man presumen de que o seu, o Tynwald, é o máis antigo do Mundo. Sirva iso para clarear que tal como está, o Reino Unido e as Illas Adxacentes —deixamos agora colonias, como Xibraltar ou as Falkland—, compoñen unha paisaxe con moita diversidade interna. O tribunal de apelación máis alto de Nova Zelandia segue a ser o Consello Privado da Raíña, e os máis partidarios de mantelo así son os aboríxenes. ¿Por qué supoñemos que os desexos de autogoberno de Escocia, Gales e Irlanda do Norte, non poderán en absoluto atopar acomodo baixo da Coroa británica? Tal vez os españois estean a aplicar categorías españolas —básicamente, branco-negro— aos británicos. A estes, a palabra *independencia* non lles xera un automático e insuperable arrepío, nin evoca unha dramática rachadura que separe as sociedades e as persoas por medio dun foxo insalvable. Para eles, simplemente quere dicir o que a palabra literalmente indica: que as institucións políticas de Escocia, ou do país que sexa, non *dependan* máis das institucións políticas de outro país.

Segundo, ¿por qué supoñemos que escoceses e norirlandeses, unha vez membros independentes da Unión, vivirán en tan boa harmonía con Bruxelas que ningún grupo social protestará de Bruxelas nin botará de menos a Gran Bretaña? A Unión Europea é menos flexible que a Gran Bretaña; nas materias da súa competencia regula todo detalladamente e dun xeito ríxido e intolerante; ás veces, odioso. ¿Pensan seriamente os escoceses que Bruxelas vai respectar a súa identidade máis que o que a respectou Londres dende o século XVII? ¿Están seguros os *unruly Scots* de que, pasado o namoramento inicial e a autoafirmación nacional fronte a Ingla-

terra, Bruxelas nunca os incomodará? Se seguen a ser *unruly*, ¿esperan estar máis cómodos con Grecia, España e Rumanía que con Inglaterra? ¿A pesares de tantos séculos de íntima relación, casamentos, intercambios de todo tipo, guerras exteriores e administración do Imperio? ¿Saíran da Coroa e da Commonwealth? ¿Da libra esterlina? ¿Preferirán o mundo cultural europeo ao angloparlante? Certo que o Reino Unido perdeu moito do seu atractivo, pero a Unión está hoxe moi lonxe de incrementar o seu. Pouco a ver có que tiña cando ingresaran Irlanda, Grecia, España ou Portugal (1973-1986). Cómpre cuestionarse o seguinte: ¿Tanto atractivo ten ser un membro ultraperiférico e de última división da Unión Europea, por acaso o trixésimo, cunha poboación e un peso específico mínimo (Escocia, 5.5 millóns; Ulster, 1.8)? ¿Será iso necesariamente mellor que ser unha nación periférica autogobernada, dentro do periférico Reino Unido, respectada na súa identidade e integrada no *English Speaking world*? Para facer un xuício realista hai que comparar peras con peras e mazás con mazás: ¿ten, algunha das comunidades autónomas españolas, esas perspectivas, no caso de permanecer en España? É claro que non. Por iso máis de unha estaría encantada como estado independente na Unión Europea. Permanecendo dentro de España, nunca poderán acadar un substancial autogoberno porque o impiden a Constitución, o centralismo e os poderes fácticos. Por iso ás comunidades autónomas españolas lles compensaría máis que a Escocia converterse en estados da Unión Europea. Aparte diso, no improbable caso de conseguir algunha a independencia de Madrid, como só podería ser de xeito unilateral, a Unión nunca a admitiría no seu seo (polo menos teóricamente; na práctica, habería que velo).

Todo isto é tamén importante porque a Escocia e Irlanda do Norte (as nacións británicas que votaran *Remain* no referendo de 2019) aínda ninguén lles preguntou claramente esas cuestións. Polo tanto, está por ver que responderían nun hipotético referendo no que todo iso fora posto en claro: “¿Que prefire vostede, ser parte de Reino Unido ou da UE?” No 2014, nun referendo limpo, os escoceses optaron claramente por permanecer no Reino Unido; en 2019, optaron aínda máis claramente polo Reino Unido permanecer na Unión Europea. Pero non se lles preguntou simultaneamente se abandonarían o Reino Unido. Ó mesmo tempo, o número de escoceses favorables ao euro é moi baixo, e iso ten repercusións porque os estados que non estean na zona euro, nunca entrarán no núcleo selecto da Unión. A independencia para Escocia que defendía Alex Salmond (*first minister* escocés de 2007 a 2014, e promotor do dito referendo) incluía continuar coa libra esterlina e baixo o paraugas da Coroa, sen alfándegas no Tweed e sempre con libre circulación e intercambio de todo tipo con Inglaterra. Non é aventurado supoñer que sería ben dixerible para o pragmatismo inglés. Anécdota significativa e intrasladable a España: en aquela altura circulaban no Reino Unido chistes que aseguraban que había máis partidarios da independencia escocesa en Inglaterra que en Escocia, así como artigos de prensa titulados “*Now let England Leave the UK*”.

## 5. Que facer?

Non se precisa ser moi crítico nin moi euroescéptico para percibir os problemas que presenta a integración europea a día de hoxe: o tamaño, a diversidade, a carencia de acordo fundamental, as feridas deixadas na xestión da crise de 2008, China e así sucesivamente.

Os profesores non somos gobernantes e non temos sobre nós a carga de solucionar os problemas das nosas comunidades políticas. A *auctoritas* non xera automáticamente capacidade de goberno. Mesmo nin xera a seguridade de acertar nos diagnósticos. Cando estamos, ademais, en quente, e sen perspectiva, o que diga un experto pode non valer moito máis do que diga calquera persoa con sentido común (de tratarse de alguén con verdadeiro sentido común, as posibilidades de que o home corrente acerte, medran moito). Con todo, como o noso traballo consiste en intentar comprender a realidade, debemos aportar o que poidamos, moito ou pouco. Con ese espírito, facemos a seguido algunhas reflexións, inspiradas na idea de aterse á realidade porque tanto o Dereito como a Política son ciencias da realidade.

A realidade da Unión é que ten unha serie de “defectos de fábrica” (ou, máis ben, que agora son como de fábrica, aínda que non foran así no 1957) que fan extremadamente difícil dar amañado cumpridamente os seus problemas.

1. Debemos considerar a Unión Europea como o que é, unha institución política (ou, se preferimos, político-internacional), feita por homes, con cousas boas e malas. Razoamos aquí sobre ela como o faríamos sobre un estado independente, un estado membro dunha federación, ou calqueira outra forma política. Como todas as entidades políticas, nunca será perfecta; sempre terá eivas e fallos diversos. A lei de ferro das oligarquías darase dentro de ela igual que fóra. Os homes que a rexen nunca serán perfectos. Terán virtudes e vicios, terán intereses económicos e partidistas, e có tempo tenderán a abusar do poder como a maioría dos gobernantes, tal e como dicía Montesquieu hai xa trescentos anos. A Unión, como calquera institución política, é de natureza instrumental: existe para algún fin. E ese fin será a súa xustificación, e fornecerá un criterio, unha vara de medir, para que nós, os cidadáns, podamos vulgar as súas leis e as súas políticas. Se a finalidade declarada dos aviós é voar, xulgaremos os aviós segundo voen. En caso da Unión afastarse moito dos seus fins e obxectivos, a obriga política dos estados membros e dos cidadáns diminuíra (ou, eventualmente, en casos extremos, cesará). Pois a obriga política, por definición, non é ilimitada nin indefinida, e a Unión Europea non ten un cheque en branco, como non o ten (ou non o debería ter) ningún réxime político minimamente liberal e constitucional.

2. A realidade da globalización é a que hoxe todos vemos: aporta moitas cousas boas pero tamén presenta riscos e problemas moi serios. Habería que ponderar se o bó segue a ser máis que o malo, ou xa non. Nótese que naceu para incrementar os intercambios económicos e eliminar barreiras; cousas que conseguiu en relativamente pouco tempo. Non naceu para protexernos, incrementar a nosa liberdade —non sendo a de consumir e viaxar—, defender a nosa identidade nin garantir os nosos postos de traballo. Os riscos que lóxicamente había de xerar, mesmo para a saúde, foron ignorados ou considerados irrelevantes.

A día de hoxe, non escasean os autores que falan abertamente da desglobalización<sup>(7)</sup>. É demasiado cedo para saber se estamos nun movemento pendular que có tempo deixe ao péndulo quedar no centro. O Covid 19 amosou como os países —e as persoas— poden chegar a sentirse en perigo, mesmo indefensos. E entón precisarán ter algunha arma para defenderse, ou para

(7) P. ex., John Gray, “Why this crisis is a turning point in history”, *New Statesman*, 3 de abril de 2020. Gray é un pensador moi agudo e ben informado, pero nese artigo da unha impresión por acaso un pouco radical.

defender as súas industrias ou os postos de traballo, ou, en xeral, o peculiar sistema produtivo de cada quen. Descoñecemos o futuro da globalización pero semella sensato pensar que aquela idea dunha *never ending globalisation*, sempre incesante, sempre en máis e máis terreos e actividades, non voltará a curto prazo. A globalización probablemente non desapareza de todo pero será restrinxida, limitada ou reasignada nun maior ou menor grao. Os estados non voltarán ser como castelos con foxo e ponte levadiza (e mesmo estes podían ser sitiados), pero o presuposto, ata hai pouco de rigor, de que toda globalización está de antemán autoxustificada, non semella realista para o futuro..

O que estabamos a facer en Europa nestes decenios —apostar simultaneamente por unha *never ending* integración europea e por unha *never ending* globalización—, non ten sentido. Agora comprobamos que integración europea e globalización son compatibles só ata un certo punto, xa superado hai tempo pola aceleración da globalización. Todos vemos como a globalización fixo á Unión Europea, na súa configuración actual, cada vez máis irrelevante<sup>(8)</sup>, e a China, máis e máis relevante. Tarde ou cedo, Europa terá que facer fronte ao descomedido desafío da China. Nun mundo onde o guión o escriba a China, a Europa dificilmente lle tocará papel estelar ningún.

3. Dentro da Unión Europea, os estados teñen que ter a posibilidade de defender ás súas poboacións das crises que poda haber, económicas, sanitarias ou de outra caste. Iso implica que a idea, dada por suposta, de que tarde ou cedo a Unión ía ter competencia universal (i. e., competencia sobre todo, como tiñan os estados, competencia mesmo para decidir quen é o competente e en qué, ou *Kompetenz-Kompetenz*), debe ser abandonada. Ben mirada, a competencia universal é unha idea de orixe estatista, non constitucionalista, que favorece a que teña o poder. Do mesmo xeito, a idea, tamén dada por suposta ata onte, de que a integración europea non tiña límite material —non había materia ou competencia que algún día, dun xeito ou de outro, non puidera ser asumida pola Unión—, debe ser abandonada. Cousas humanas que non teñan límite, poucas hai. Se non lle poñemos freo, grado ou condición ningunha á integración, se nos integramos en todas as materias, terminaría producindo un estado unitario centralizado europeo, con ese nome ou con outro. Isto non é nada novo para a xurisprudencia constitucional xermánica, que, como advertimos, non concibe a integración europea como un proceso irreversible, nin en todos os terreos, nin sen fin... A estendida imaxe da integración europea como unha bicicleta, que non pode senón avanzar ou caer, sen outra alternativa, non ten sentido, pois toda institución política chega a un momento de relativa estabilidade e inercia, como amosa a experiencia. Se nin sequera dentro de España (ou Italia, Austria, ou calquera estado internamente complexo) debe producirse unha integración total, pois conlevaría a desaparición das comunidades autónomas e dos dereitos forais, moito menos a escala continental.

A idea de que os estados membros, por moito que avance a integración, deben conservar sempre un certo grado substancial de autogoberno, non é nova nin exclusiva do proceso euro-

(8) O tipo de relevancia da UE que subliña Bradford, innegable, e tan especializada que non modifica o noso xuicio de conxunto. Ditar normas exixentes está ben, pero as poden cumprir mellor as grandes empresas chinesas ao norteamericanas que as pequenas empresas galegas, e, unha vez que as cumpren, esas normas convértense para elas nunha luz verde para operar en todo o territorio europeo, vender os seus produtos sen límites ou mercar empresas locais sen dificultade ningunha. Os autobuses de transportes de viaxeiros polas aldeas e parroquias galegas pertencen a unha empresa alemana. ¿É iso normal? Non, pero, ¿cántas empresas de transportes galegas poden competir con ela?

peo. Aquí partimos da base de que todo ente público que teña algunhas funcións propias, non delegadas —por exemplo, unha universidade; un concello—, por moito que estea integrado nun ente superior, deberá sempre manter o nivel de autogoberno preciso para desenvolver autonomamente esas funcións, así como os ingresos propios (non cedidos por un goberno superior) correspondentes. Aplicado a unha comunidade política grande, multinivel, complexa e composta de comunidades políticas menores, iso implica que a cada nivel de comunidade política se lle recoñeza as súas institucións, o seu Dereito, as súas fontes de ingresos e as súas competencias inexpugnables, moitas ou poucas, pero algunhas; así como o respecto do principio de subsidiariedade. A cada nivel político e institucional, o seu autogoberno e a súa autosuficiencia económica.

Respecto da constitución da Unión Europea, para alumear o panorama convén lembrar que as constitucións dos estados membros, por moitas competencias que teñan cedido, sempre serán anteriores, máis lexítimas e máis democráticas. Sempre serán as validadoras, e non as validadas; as fundantes, e non as fundadas; as orixinarias (as titulares da soberanía orixinara) e non as derivadas. O estado español nunca será un delegado de Bruxelas; a constitución española nunca será unha carta outorgada pola Unión. E así sucesivamente.

4. Non son poucos os que ven a torpe resposta europea á crise da pandemia como un terremoto na relación estados membros-Bruxelas e como un fracaso da Unión. Esa visión é un erro e é pedirlle demasiado a unha organización da caste da Unión Europea, cando houbo estados moi torpes e ineficientes, como o español. Deixemos agora os pormenores. A Unión Europea, como calquera outra institución humana, non é responsable de todo nin ten que facelo todo. Se o intenta, faráo mal e atentará contra a liberdade dos países e das persoas. Haberá que delimitar mellor as funcións e competencias (nunca quedarán perfectamente delimitadas, pero débese intentar dentro do posible), pero Europa non debe ceder á tentación de quererse inmiscuir en todo. Unha das cousas que o Covid 19 deixou clara, é que o principio, ata agora tamén indiscutible, de que os problemas globais precisan solucións globais, non é certo. Pode ser así ou non; ou pode ser necesaria unha combinación de solucións globais, continentais e locais; segundo sexa cada caso. O caso español fornece un interesante exemplo, porque as comunidades autónomas, a pesares das súas escasas competencias e limitados recursos, na contención da pandemia desenvolvéronse comparativamente mellor que o estado. Existen terreos nos que a Unión Europea debe manter, e mesmo aumentar, os seus poderes, pero debe absterse de invadir unilateralmente novos terreos e mesmo debe devolver certas competencias aos estados e aos entes políticos infraestatais<sup>(9)</sup>.

5. Unha Europa así, posiblemente será menos eficiente economicamente que a China e, dende logo, terá menos capacidade militar que os Estados Unidos, Rusia e China. Pode ser. Pero ao negarse a xogar no campo de xogo dos chineses e coas regras do xogo dos non-occidentais, Europa seguirá a ser Europa.

(9) Cfr. Declaración 23 anexa ao Tratado de Niza de 14 de febreiro do 2000, apartados 5 e 6; Declaración de Laeken sobre o futuro da UE de 15 de decembro de 2001, apartados I e II. Innecesario subliñar que cando, pouco tempo despois, preparouse o Tratado Constitucional (que naufragaría no 2005) non se lles prestou caso, e que, cando veu a crise do 2008, ambas as dúas declaracións pasaron *de facto* ao esquecemento. Hoxe, non sendo persoas euroescépticas ou de fóra do sistema, é raro defender o que alí defendían as propias institucións. Iso dános tamén unha idea, dita sexa de paso, de cómo a Unión abandonou, últimamente, os seus propios plantexamentos.

# União Europeia menos atlântica? Uma inquietação portuguesa

**José Palmeira**

*Professor Auxiliar, Universidade do Minho<sup>(1)</sup>*

**RESUMO:** A retirada do Reino Unido da União Europeia e o unilateralismo norte-americano promovido pela Administração Trump podem ter consequências na aliança transatlântica que garantiu a paz na Europa nos últimos 75 anos. Pela sua centralidade geopolítica no eixo euro-atlântico, Portugal é dos países mais ameaçados em termos de interesse nacional pelas transformações ocorridas no sistema internacional. Tradicional aliada dos britânicos e norte-americanos, a diplomacia portuguesa teme que a União Europeia se “continentalize”, em torno do eixo franco-alemão, acentuando a periferia do país no contexto europeu. O cenário é possível e ocorre num contexto internacional marcado pela consolidação da China como ator global e da Rússia como “perturbador continental”, para além dos efeitos negativos provocados por uma pandemia à escala universal. Em causa estão a segurança e a defesa europeias e o contexto específico do Atlântico, onde a conjunção de duas realidades – Brexit e unilateralismo norte-americano – alteram o xadrez geopolítico, com repercussões na União Europeia e em países euro-atlânticos, como Portugal.

**Palavras-chave:** Atlântico, Brexit, Portugal, União Europeia, unilateralismo norte-americano.

**RESUMEN:** La salida del Reino Unido de la Unión Europea y el unilateralismo estadounidense promovido por la Administración Trump podrían tener consecuencias para la alianza transatlántica, que ha garantizado la paz en Europa durante los últimos 75 años. Por su centralidad geopolítica en el eje euroatlántico, Portugal es uno de los países más amenazados en términos de interés nacional por las transformaciones que se produjeron en el sistema internacional. Aliada tradicional de británicos y estadounidenses, la diplomacia portuguesa teme que la Unión Europea se “continentalice” en torno al eje franco-alemán, acentuando la periferia del país en el contexto europeo. El escenario es posible y se da en un contexto internacional marcado por la consolidación de China como actor global y Rusia como “disruptor continental”, además de los efectos negativos provocados por una pandemia a escala universal. Está en juego la seguridad y defensa europea y el contexto específico del Atlántico, donde la conjunción de dos realidades - Brexit y unilateralismo norteamericano - alteran el ajedrez geopolítico, con repercusiones en la Unión Europea y en países euroatlánticos, como Portugal.

**Palabras clave:** Atlántico, Brexit, Portugal, União Europeia, unilateralismo norte-americano.

**ABSTRACT:** The withdrawal of the United Kingdom from the European Union and the American unilateralism promoted by the Trump Administration may have consequences for the transatlantic alliance that has guaranteed peace in Europe over the past 75 years. Due to its

(1) É doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais, pela Universidade do Minho (Portugal), onde é Professor Auxiliar e membro do Centro de Investigação em Ciência Política. É diretor da Licenciatura em Relações Internacionais e integra a direção da Seção de Estudos Europeus da Associação Portuguesa de Ciência Política.

geopolitical centrality on the Euro-Atlantic axis, Portugal is one of the countries most threatened in terms of national interest due to the transformations that occurred in the international system. A traditional ally of the British and Americans, Portuguese diplomacy fears that the European Union will “continentalize” around the Franco-German axis, accentuating the country’s periphery in the European context. The scenario is possible and occurs in an international context marked by the consolidation of China as a global player and Russia as a “continental disruptor”, in addition to the negative effects caused by a pandemic on a universal scale. At stake are European security and defense and the specific context of the Atlantic, where the combination of two realities - Brexit and North American unilateralism – alter geopolitical chess, with repercussions in the European Union and in Euro-Atlantic countries, such as Portugal.

**Keywords:** *Atlantic, Brexit, Portugal, European Union, North American unilateralism.*

## Introdução

---

O ano de 2016 fica assinalado por dois atos que vão alterar profundamente os destinos da Europa. Um referendo interno no Reino Unido (RU) aprova, por maioria, a sua retirada da União Europeia (UE) e, nos Estados Unidos da América (EUA), o candidato republicano é eleito presidente com a promessa de romper com os acordos multilaterais que alega serem negativos para o seu país. O Brexit concretiza-se no início de 2020 e Donald Trump materializa o unilateralismo norte-americano.

A solidez da Aliança Atlântica que garantiu 75 anos de paz à Europa é questionada e o elo atlântico da UE fica fragilizado com a saída dos britânicos. Portugal é um dos atlantistas europeus e por isso a sua diplomacia teme pela robustez deste pilar no seio da União. Como se chegou até aqui? Qual a possível consequência para a União Europeia? E Portugal, geopoliticamente euro-atlântico, verá o seu interesse estratégico afetado?

Estas algumas questões para as quais se procura resposta numa análise de carácter geopolítico e estratégico - com recurso a fontes documentais e bibliográficas -, que tem igualmente em conta uma conjuntura internacional marcada pela influência chinesa e a afirmação da Rússia e pelos efeitos de uma pandemia com consequências sanitárias, económicas e sociais.

## 1. Brexit e Trump

---

A União Europeia é herdeira das comunidades europeias dos anos 50 do século passado que nasceram como um instrumento de paz num continente poucos anos antes exacerbado por um conflito político e militar. Dos destroços da guerra à união dos seus povos debaixo de uma alta autoridade comum (do lado ocidental) foi um pequeno passo que se foi consolidando através de um processo de aprofundamento da integração (económica) e de alargamento do número de Estados membros.

Para a recuperação económica foi fundamental a ajuda financeira norte-americana, através do Plano Marshall, concretizado através da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), em 1948, que juntou países que antes estiveram em lados opostos das trincheiras.

O envolvimento norte-americano nos assuntos europeus acentuou-se também na perspectiva político-militar, com a instituição da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO), em 1949, que haveria de ter um contraponto no leste, com o Pacto de Varsóvia.

Divididos entre defensores da integração (nas Comunidades) e céticos da mesma (unidos na Associação Europeia de Comércio Livre – AECL/EFTA – lançada em 1959), os europeus ocidentais foram convergindo em torno das Comunidades, com relevo para o Reino Unido, ainda nos anos 70.

A queda do muro de Berlim, em 1989, e a implosão da União Soviética, em 1991, com a consequente dissolução do Pacto de Varsóvia, simbolizaram o fim da guerra fria e de uma ordem internacional bipolar, conduzindo à pan-europeização da União Europeia que através do Tratado de Maastricht, celebrado em 1992, lançou as bases de uma União Económica e Monetária, com uma moeda única (euro) e o alargamento a dez novos Estados membros, maioritariamente do centro e leste, em 2004.

Com 28 membros, a União Europeia tornou-se bem menos compacta, sobretudo em momentos de crise económica e financeira (2008) ou de pressão social, como a reacção ao acolhimento de refugiados (2015), a que seguiu a decisão britânica de se retirar da UE (2016), num gesto inédito entre os membros e apenas previsto no Tratado de Lisboa (2009).

O chamado Brexit foi o corolário de uma tensão sempre latente no Reino Unido entre os defensores da integração europeia e os intergovernamentalistas, defensores de uma União “light”, estilo união aduaneira, remetendo, por exemplo, a questão da defesa para o âmbito restrito da OTAN. Nem o cenário de desmembramento do RU<sup>(2)</sup> impediu a maioria dos britânicos de, através de referendo, quebrar os laços com a UE, num processo que a Câmara dos Comuns teve dificuldade em concretizar, rejeitando sucessivos pré-acordos com a UE, negociados por dois primeiros-ministros que se sucederam no cargo. Só após a vitória maioritária dos Conservadores em eleições antecipadas foi possível a Boris Johnson fazer aprovar um acordo de saída, cujos termos definitivos ainda carece de negociação com Bruxelas.

Ao mesmo tempo, do outro lado do Atlântico, a Administração Trump desconsiderava a UE e aplaudia a decisão de Londres, numa atitude nunca vista desde os princípios da construção europeia - que de resto Washington apoiou através da OECE. Pela primeira vez um inquilino da Casa Branca punha em causa a validade do projeto europeu e abalava os alicerces da aliança atlântica, ao mesmo tempo que depreciava o multilateralismo, interrompendo, por exemplo, a negociação da parceria transatlântica de comércio e investimento (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* - TTIP), entre os EUA e a UE.

A conjugação das duas atitudes representa um rude golpe para os atlantistas europeus que vêem tanto no RU como nos EUA dois dos principais baluartes dessa coligação. É verdade que ambos permanecem membros da OTAN, mas a Política Europeia Comum de Segurança e Defesa (PECSO) estabelecida no âmbito da UE fica debilitada com a ausência do RU e o afastamento dos EUA da Europa unida.

---

(2) A Escócia, cujos eleitores votaram maioritariamente a favor da permanência na UE, pretende voltar a referendar a sua independência face ao RU e na Irlanda do Norte, que também votou a favor da UE, a unificação com a República da Irlanda volta a ser equacionada.

Tudo isto acontece num sistema internacional bastante complexo, onde a Rússia reemerge como “perturbador continental”, sobretudo a partir da anexação da Crimeia (2014) e da desestabilização da Ucrânia. Por outro lado, a República Popular da China assume-se, cada vez mais, como um ator à escala global, beneficiando, em várias circunstâncias, do recuo dos EUA e substituindo-o, até, como paladino do multilateralismo.

Para acentuar a crise europeia, os efeitos da pandemia da covid-19 afetaram principalmente o Velho Continente, criando neste um cenário de crise sanitária, económica e social que sendo global tem particular incidência na Europa e, dentro desta, no sul. A par de fenómenos contemporâneos na Europa, como o terrorismo global, a cibercriminalidade e a imigração ilegal, o surto pandémico de 2020 volta a evidenciar as fragilidades europeias em matéria de protecção civil e, sobretudo, a ausência de uma resposta comum eficaz, assumindo Bruxelas apenas o papel de bombeiro que jorra “euros” para cima dos problemas.

## 2. UE sem *hardpower*

É neste contexto que se revela particularmente desatualizada a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia adotada em 2016. Apesar de tudo, há aspetos que permanecem atuais e que, se evoluíram, foi no pior sentido. É o caso da constatação, já então feita, de que “neste mundo frágil que é o nosso, a capacidade de influência (*soft power*) não chega: temos de reforçar a nossa credibilidade na segurança e na defesa” (Conselho Europeu, 2016: 35).

A dependência militar europeia face aos EUA em conflitos de alta intensidade ficou demonstrada aquando da Guerra dos Balcãs (1992-1995) e voltou a evidenciar-se a propósito da intervenção militar na Líbia (2011). Se nesses dois casos houve solidariedade norte-americana, nada garante que a mesma possa continuar a existir no presente e futuro.

A Cooperação Estruturada Permanente (CEP) em segurança e defesa, lançada em 2017, por 25 Estados membros da UE, pode ser o embrião de algo mais consequente, dada a sua articulação com a Agência Europeia de Defesa e a possibilidade de recurso a Fundos Europeus de Defesa, isto num quadro de estreita colaboração com a OTAN.

O Reino Unido tinha sido um dos três países (a par da Dinamarca e de Malta) que não subscreveram a CEP, em consonância com aquilo que sempre foi o seu posicionamento conservador em matéria de europeização da política de defesa. Nesse sentido, o Brexit expurga um dos principais entraves a um consenso em torno de um maior comprometimento europeu nas questões da segurança e defesa, funcionando o eixo Paris-Berlim como motor desse desiderato. É verdade que a postura da Administração Trump também convida os europeus a um maior investimento na sua autonomia estratégica face a Washington, o que poderá ter reflexo na consistência do eixo euro-atlântico que tem sido o pilar da segurança europeia desde o fim da II Guerra Mundial.

Para além da vontade política que possa existir por parte dos 27 em aumentar a sua capacidade militar, é um facto que a opinião pública europeia não sente uma ameaça patente à sua segurança de forma a apoiar os custos inerentes ao investimento no setor da defesa. O Estado social europeu continua a estar no topo das prioridades e as crises económica e demográfica

não ajudam a alcançar taxas de crescimento que tornem negligenciável a aposta na indústria de defesa.

A esta fragilidade não é alheia a crise de liderança por que tem passado o projeto europeu, dado que nem os presidentes da Comissão Europeia nem, tão pouco, o recém-criado cargo de presidente do Conselho Europeu, foram suficientes para se imporem como porta-vozes da União, continuando a prevalecer a influência dos líderes dos maiores Estados membros, atualmente Merkel e Macron.

A vulnerabilidade europeia não se sente apenas no domínio do chamado “hardpower”, mas também em setores como as indústrias culturais e as novas tecnologias, onde a concorrência norte-americana e asiática se tem imposto de uma forma cada vez mais visível. A então denominada “Estratégia de Lisboa”, que visava, no ano 2000, tornar a União a maior potência tecnológica mundial no espaço de uma década, revelou-se um fracasso como hoje se constata amargamente. Basta ver aquilo que se passa com o acesso à tecnologia aplicada às redes de comunicação 5G e a dependência face a Washington ou Pequim<sup>(3)</sup> de um produto que, para além do seu interesse comercial, permite o acesso a informação que lhe dá um carácter estratégico no domínio da defesa nacional.

### 3. Portugal euro-atlântico

Na atual conjuntura europeia e atlântica Portugal é um dos países que mais poderá ter a perder em termos geopolíticos. Com efeito, o seu posicionamento periférico no contexto europeu e o carácter arquipelágico do seu território que lhe confere uma vasta zona económica exclusiva no Atlântico, torna o país vulnerável caso se acentuem pulsões “continentais” no seio da UE que reforcem o papel dos grandes Estados e a centralidade política do eixo franco-alemão.

A geoestratégia portuguesa assenta, basicamente, em três “triângulos estratégicos”, sendo um nacional (continente-Açores-Madeira), outro lusófono<sup>(4)</sup> (Portugal-Brasil-Angola) e um terceiro mundial (UE-OTAN-CPLP<sup>(5)</sup>), fruto de uma identidade europeia, atlântica e lusófona, com vocação universal (Palmeira, 2006: 198-209). Isso mesmo está consagrado no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), cuja última revisão ocorreu em 2013, onde Portugal é apresentado como “uma democracia europeia e atlântica - com vocação universal mas com recursos limitados”, sendo a UE a OTAN consideradas “vitais para a segurança e defesa nacionais” e o interesse nacional considerado “inseparável do fortalecimento da CPLP” (CEDN, 2013: 12).

O CEDN evidencia a centralidade geopolítica de Portugal que enquanto “membro da UE, da OTAN e da CPLP, está no centro geográfico da comunidade transatlântica e é um elo

(3) A República Popular da China tem vários investimentos em Portugal, inclusivamente em sectores estratégicos, como a energia e a reserva estratégica nacional.

(4) Lusofonia é a expressão que designa o conjunto de falantes de língua oficial portuguesa.

(5) A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi instituída em 1996, com sede em Lisboa, por sete Estados: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Timor-Leste aderiu logo que se tornou independente (2002) e mais tarde entrou a Guiné Equatorial (2014), perfazendo os atuais nove membros.

natural nas relações entre a Europa Ocidental e a América do Norte e com a América do Sul e a África Austral, regiões com as quais se pretende aprofundar o nosso relacionamento” (CEDN, 2013: 27).

O documento estratégico português foi concebido numa altura em que o país atravessava uma grave situação financeira<sup>(6)</sup> e já nessa altura (2013) refletia que “a crise portuguesa coincide com uma crise europeia, marcada por uma incerteza crescente sobre o futuro da UE e o destino da comunidade transatlântica, os dois pilares da ordem internacional que garantem a defesa de Portugal como um Estado independente” (CEDN, 2013: 31). Apesar do tom prudente, longe estariam os seus autores de prever os desenvolvimentos futuros, designadamente a retirada do Reino Unido da UE e o unilateralismo norte-americano desencadeado pela Administração Trump.

RU e EUA são dois Estados com fortíssima ligação aos interesses portugueses em matéria de segurança e defesa. Lisboa tem com Londres aquela que é considerada uma das mais antigas alianças diplomáticas do mundo, celebrada em 1386 (Tratado de Windsor). O apoio inglês foi fundamental em diversas ocasiões para a resistência de Portugal às investidas de Castela e, mais tarde, às invasões francesas, tendo como contrapartida, por exemplo, acordos comerciais favoráveis aos ingleses, como o negócio do vinho do Porto.

Para reforçar os laços entre as coroas inglesa e portuguesa houve casamentos cruzados, como o da princesa inglesa Filipa de Lencastre com o rei português D. João I (1387) e da princesa portuguesa Catarina de Bragança com o rei inglês D. Carlos II (1662), incluindo este como generoso dote a cedência de Tânger (norte de África) e Bombaim (Índia) à Inglaterra.

Nem sempre a relação entre as duas nações foi pautada por momentos amistosos, como foi o caso do chamado “ultimato inglês” (1890) que consistiu numa ameaça militar britânica a Portugal, na sequência da alegada intenção portuguesa de ligar as suas colónias de Angola e Moçambique na África Austral à custa de possessões inglesas. Uma das consequências desse gesto foi o acentuar do desprestígio da coroa portuguesa que vinte anos depois (1910) sucumbiu aos republicanos.

A aliança luso-britânica também foi evocada a propósito da participação militar portuguesa numa fase já adiantada do primeiro conflito mundial (1917), resultando as muitas baixas nacionais então registadas na deterioração da primeira República portuguesa que em 1926 não resistiu a um golpe militar que abriu portas a um regime autoritário, conhecido como Estado Novo e que teve como protagonista António de Oliveira Salazar.

Na segunda guerra mundial a Inglaterra induziu Portugal a declara-se neutral, como de facto aconteceu, de forma a pressionar a Espanha de Franco a idêntica atitude e assim evitar a abertura de uma nova frente de guerra na Península Ibérica. Na sequência do conflito Londres também foi decisiva na entrada de Portugal como um dos doze membros fundadores da OTAN (1949), sendo o único país com um regime político ditatorial a integrar a Aliança Atlântica. O mesmo aconteceria aquando da criação da Associação Europeia de Comércio Livre, em 1959.

(6) Entre 2011 e 2014 Portugal foi objeto de um resgate financeiro que envolveu a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

## 4. Geopolítica e estratégia

A ligação de Portugal à potência marítima dominante é uma constante da sua história, também ligada aos oceanos, facto que justifica a aproximação do país aos EUA, sobretudo a partir da emergência deste como potência militar, no decurso da II Guerra Mundial. Os norte-americanos estão instalados na base militar portuguesa das Lajes, na ilha Terceira (Açores), desde 1944, tendo o acordo de cooperação e defesa entre os dois países sido renovado sucessivamente.

Foi nessa base militar que, em 2003, se realizou a cimeira que antecedeu a retaliação dos EUA contra o Iraque, na sequência dos atentados de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos<sup>(7)</sup>, reunindo os então líderes norte-americano (Bush), britânico (Blair) e espanhol (Aznar), tendo como anfitrião o primeiro-ministro português, Durão Barroso. Este tornar-se-ia presidente da Comissão Europeia, um ano mais tarde (2004), numa escolha que muitos associaram à necessidade de pacificar as relações entre os dois lados do Atlântico, deterioradas na sequência da divisão europeia face ao desencadear daquele conflito.

Os mandatos de Durão Barroso à frente da Comissão Europeia (2004-2014) ficaram marcados pelo início do alargamento ao leste e, do ponto de vista do ADN português<sup>(8)</sup>, pela adoção da Política Marítima Integrada da UE, em 2007, por sinal durante a presidência portuguesa da União, também assinalada pela aprovação daquele que ficou conhecido como Tratado de Lisboa, o mesmo que pela primeira vez contemplou a saída de um Estado membro (artigo 50) e que seria evocado pelo Reino Unido na sequência do referendo de 2016.

Na transição do século Portugal esteve particularmente ativo no que respeita às questões do mar, situação a que não terá sido alheira a entrada em vigor, em 1994, da Convenção das Nações Unidas do Direito do Mar que tinha sido assinada em Montego Bay (Jamaica), em 1982. A exposição universal de Lisboa, Expo-98, foi dedicada aos oceanos e assinalou os 500 anos da chegada à Índia da armada capitaneada por Vasco da Gama (1498). Na mesma altura, um ex-Presidente da República portuguesa, Mário Soares, presidiu à Comissão Mundial dos Oceanos e, no início do século XXI, Lisboa acolheu a sede da Agência Europeia de Segurança Marítima.

Fiel à Aliança Atlântica, que lhe dá centralidade geopolítica, Portugal acolhe o *Joint Analysis & Lessons Learned Centre* da organização, bem como o comando da *Naval Striking and Support Forces NATO* (Strikefor NATO), encontrando-se ainda em fase de instalação a Escola de Comunicações e Sistemas de Informação da OTAN. Os militares portugueses têm dado o seu contributo a diversas missões da organização, designadamente na Bósnia, Kosovo, Iraque e Afeganistão, bem como no Mediterrâneo e no Índico (golfo de Áden), aqui no âmbito do combate à pirataria (MNE<sup>(9)</sup>, 2020).

O Conceito Estratégico da OTAN, aprovado na Cimeira de Lisboa, em 2010, definiu como áreas de ação primordiais da organização a defesa colectiva, a gestão de crises e a se-

(7) A reunião das Lajes ficou conhecida como “cimeira da guerra” e a intervenção militar dos EUA e aliados foi justificada pela alegada existência de armas de destruição massiva no Iraque, o que nunca ficou provado.

(8) Portugal tem uma das maiores zonas económicas exclusivas da Europa e do mundo, devido aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, e apresentou uma candidatura para alargamento da sua plataforma continental que aguarda decisão no órgão respetivo das Nações Unidas.

(9) Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) de Portugal.

gurança cooperativa. A maioria dos Estados membros da UE integra também a OTAN, daí a cooperação estabelecida pelas duas entidades, refletida na Declaração Conjunta de 2018 que enumera os casos de combate à migração ilegal, no Mediterrâneo, bem como aos ciberataques e ao terrorismo (UE-OTAN, 2018).

Portugal também estende a sua influência até ao Atlântico sul, através do “triângulo estratégico” lusófono que tem como vértices o Brasil e Angola, duas potências regionais da América do Sul e da África Austral, respetivamente. Essa cooperação desenvolve-se no seio da CPLP, em vários domínios, e particularmente no sector da defesa, desde 1998. A organização tem um Secretariado Permanente para os Assuntos da Defesa, sediado em Lisboa, e um Centro de Análise Estratégica, com sede em Maputo (Moçambique). No âmbito do protocolo de cooperação da CPLP no domínio da defesa, celebrado em 2006, realizam-se exercícios militares conjuntos e combinados (da série Felino), bem como ações de intercâmbio na área da formação militar. A segurança marítima é um dos principais campos da cooperação lusófona e, em 2009, foi adotada a Estratégia da CPLP para os Oceanos que contempla a criação de um Centro de Estudos Marítimos e um Atlas dos Oceanos da CPLP, bem como a troca de experiências relativas às propostas apresentadas à Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas.

## 5. Centro *versus* periferia

Após a democratização do regime político português, em 1974, o país pôs fim à guerra colonial (1961-1974), através da descolonização que deu lugar ao nascimento de novos países em África que em 1996 ajudaram a formar a CPLP. Durante décadas virado para o ultramar e de costas voltadas para a Europa, Portugal empreendeu, em 1986, uma rotação de 180 graus na sua orientação geopolítica, integrando as Comunidades Europeias, juntamente com a vizinha Espanha.

A identidade europeia, atlântica e lusófona e a vocação universalista, também medida pela diáspora, evidencia-se na geopolítica portuguesa, não apenas pelos “grandes espaços” que integra, mas também pela influência que possa exercer em organizações internacionais relevantes. Quarenta e seis anos após a implantação da democracia, Portugal integrou, por três vezes, o Conselho de Segurança das Nações Unidas como membro não permanente (1979-1980, 1997-1998 e 2011-2012), e viu um seu embaixador, José Cutileiro, ser secretário-geral da União da Europa Ocidental (1994-1999). Outro português, Diogo Freitas do Amaral, foi presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas no cinquentenário da organização (1995), e o seu conterrâneo, António Guterres, é o actual secretário-geral da Organização das Nações Unidas, chegando ao cargo em 2017. Este antigo primeiro-ministro fora dez anos Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (2005-2015), enquanto o antigo comissário europeu António Vitorino é, desde 2018, diretor geral da Organização Mundial das Migrações. Entretanto, um ex-Presidente da República português, Jorge Sampaio, foi Alto-Representante do Secretário-Geral das Nações Unidas na Aliança para o Diálogo das Civilizações (2007-2013).

Periférico na Europa, Portugal busca a sua centralidade no Atlântico, procurando servir de ponte com outros continentes, designadamente África e América. Prova disso é o facto de ter sido durante presidências portuguesas da União que se realizaram as primeiras cimeiras

UE-África (2000 e 2007), UE-Brasil e UE-Índia (2007). Por outro lado, Portugal também influenciou a realização, em 2006, em Cabo Verde (Estado membro da CPLP), da operação da *NATO Response Force* que constituiu o primeiro exercício militar da OTAN fora da sua área natural de ação. O mesmo se poderá dizer da Parceria Especial Cabo Verde-União Europeia, estabelecida em 2007. De sublinhar que Cabo Verde é um dos arquipélagos que faz parte do espaço de cooperação da Macaronésia, institucionalizado em 2010, e do qual também fazem parte o arquipélago espanhol das Canárias e os portugueses da Madeira e dos Açores<sup>(10)</sup>. Portugal é também um dos membros das cimeiras ibero-americanas, iniciadas em 1991 e que reúnem 22 Chefes de Estado e de governo, agora bienalmente, que tarda em institucionalizar-se numa verdadeira comunidade<sup>(11)</sup>.

O Atlântico é uma aposta geoestratégica de Portugal que se materializa na orientação da sua política externa e nas opções que são tomadas no setor da defesa, tanto no plano nacional como europeu. Por esse facto, a conjuntura internacional, marcada pelo Brexit e pelo unilateralismo norte-americano, tem reais repercussões na geopolítica portuguesa.

O RU era o principal aliado de Portugal na defesa da Europa atlântica, sendo a ligação de ambos com os EUA um dado histórico factual. Com os atlantistas enfraquecidos no seio da UE – a França passa a ser o único Estado membro com assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas – e o afastamento da Casa Branca face ao projeto europeu – Donald Trump saudou o Brexit – a União tem mais condições para se “continentalizar”, ainda que não se constitua, propriamente, numa “Europa fortaleza” que seria pouco aceitável no contexto global.

É verdade que o cenário descrito é reversível. Haverá proximamente eleições presidenciais nos EUA que podem inverter o atual quadro e a UE e o RU têm todo o interesse em manter a sua cooperação em torno da segurança e defesa do continente. Neste particular, membros como Portugal poderão procurar influenciar um desfecho favorável ao comprometimento britânico com a defesa europeia, para além de, bilateralmente, Londres e Lisboa poderem revalidar a tradicional sintonia estratégica.

Para um país como Portugal é essencial que a UE se consolide como uma ator global, envolvendo os setores em que é mais deficitária, como a tecnologia e as capacidades de defesa, dada a sua dependência externa. Daí que Lisboa tenha apoiado os desenvolvimentos verificados ao nível da PCSD, apenas considerando que os mesmos deveriam ser compatíveis com a cooperação transatlântica e designadamente com os compromissos assumidos no seio da OTAN.

## 6. Considerações finais

A conjuntura económica, financeira e social pode ser mais ou menos favorável no espaço europeu, mas a paz é um adquirido bem mais necessário e esse tem sido garantido desde a criação das Comunidades Europeias. O impulso norte-americano, dado através da OECE

(10) A Macaronésia integra um total de 28 ilhas habitadas, no Atlântico médio, com uma população superior a 3 milhões de pessoas. O seu secretariado está instalado em Mindelo (Cabo Verde).

(11) Para além das cimeiras estão institucionalizados vários organismos latino-americanos, sobretudo nas áreas da educação, cultura, desporto e assuntos sociais.

(hoje Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico<sup>(12)</sup>), e a sua presença em organizações da raiz europeia, como a OTAN ou a Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)<sup>(13)</sup>, tem sido um elemento dissuasor face ao histórico de conflitualidade entre nações europeias.

A consolidação da China à escala global e o reforço do papel da Rússia na sua vizinhança próxima e no Médio Oriente, bem como a perpetuação dos respectivos líderes no poder através de alterações ao quadro constitucional interno, representam um desafio para as democracias ocidentais, tal como a emergência de populismos. Neste contexto, menos verosímil se revela o unilateralismo norte-americano ou a falta de consonância estratégica entre Washington e Bruxelas.

Embora o fenómeno seja recente e os seus efeitos reais ainda incertos, a pandemia provocada pelo coronavírus vem alertar os atores políticos para uma nova realidade no mundo contemporâneo. As ameaças globais não se limitam ao terrorismo, aos ciberataques ou aos efeitos das alterações climáticas, e podem vir sob a forma de um vírus (biológico, não o informático), com origem nos locais mais (in)suspeitos. Daí que a cooperação e o multilateralismo se revelem as formas mais inteligentes de se lidar com o novo normal, investindo, e não desinvestindo, em entidades como a Organização Mundial de Saúde. É também nestes momentos que se espera uma resposta coesa da União Europeia, tendo em vista a prevenção e o combate a um “inimigo” comum.

O sistema internacional permanece uma realidade complexa, tanto pela multiplicidade de atores como pela exigência dos desafios que lhes são colocados e que exigem uma resposta num plano multinível. O princípio da subsidiariedade, enunciado pela UE, também pode aqui aplicar-se, num processo que pode chegar à governação global.

A União Europeia é um exemplo de governação a uma escala quase pan-europeia. Mas se isso acontece no domínio da união económica e monetária, no plano da política externa e de segurança comum ainda é o intergovernamentalismo que impera. E no campo da PESD são vários os desafios que se lhe colocam, sobretudo na fronteira externa da União e no âmbito da segurança marítima. E neste particular Portugal é um Estado membro especialmente interessado, atendendo ao carácter arquipelágico do seu território e à extensão da sua zona económica exclusiva.

A diplomacia portuguesa olha com apreensão para as consequências do Brexit e do unilateralismo americano que podem desvalorizar o seu posicionamento euro-atlântico. Aliado tradicional de britânicos e norte-americanos, Portugal quer manter a sua centralidade geopolítica no Atlântico mas tal como para “dançar o tango” são precisos dois parceiros também aqui tem que haver vontade política de ambos os lados do oceano. Se em relação a Washington pouco haverá a fazer, no caso de Bruxelas cabe a Lisboa (e outras capitais) continuar a defender as teses atlantistas como vantajosas para uma Europa mais segura.

(12) A Colômbia tornou-se, em 2020, o 37º membro da OCDE, organização que reúne os países mais industrializados do mundo.

(13) A OSCE é uma organização pan-europeia de segurança, com sede em Viena, que tem o condão de reunir os EUA e a Rússia entre os seus 57 membros. Sucedeu, em 1995, à Conferência de Segurança e Cooperação na Europa que se iniciou em Helsínquia, em 1975.

## Referências bibliográficas

---

- CEDN (2013) “Conceito Estratégico de Defesa Nacional”. Disponível em [https://www.defesa.pt/Documents/20130405\\_CM\\_CEDN.pdf](https://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf) (consultado 22-04-20).
- CONSELHO EUROPEU (2016) “European Union Global Strategy”. Disponível em <[https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en)> (versão portuguesa: eugs\_pt.pdf) (consultado 20-04-20).
- MNE (2020) “Portugal na NATO”. Disponível em <https://www.otan.missaoportugal.mne.pt/portugal-na-otan> (consultado 23-04-20).
- PALMEIRA, J. (2006) O Poder de Portugal nas Relações Internacionais. Lisboa: Prefácio.
- UE-OTAN (2018) “EU-NATO Joint Declaration”. Disponível em <[https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato\\_eu\\_final\\_eng.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf)> (consultado 21-04-20).

# PONTEVEDRA

## 1º URBAN ROAD SAFETY AWARD

DA UNIÓN EUROPEA

# Grazas!

POR SEGUIR FACENDO CIDADE

**EFECTO**  
PONTEVEDRA POLO FUTURO DO PLANETA

**PQ2**

1<sup>st</sup> Urban  
**Road Safety**  
Award



Peonalización e calmado do tráfico  
Redución e compostaxe dos residuos  
Saúde pública

# Brexit e institucións comunitarias

**Belén Sánchez Ramos**

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Público, Universidade de Vigo<sup>(1)</sup>*

**RESUMO:** O 23 de xuño de 2016 os cidadáns da Unión Europea e Irlanda do Norte votaron a favor da retirada da Unión Europea, iniciando un difícil camiño que desembocaría na conclusión do Acordo sobre a retirada do Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda do Norte da Unión Europea e da Comunidade Europea da Enerxía Atómica. Este traballo céntrase no impacto do Brexit nas institucións comunitarias tanto durante a negociación do acordo de retirada como no escenario post-Brexit.

**Palabras chave:** Brexit, institucións comunitarias, acordo de retirada

**RESUMEN:** El 23 de junio de 2016 los ciudadanos de Reino Unido e Irlanda del Norte votaron a favor de la retirada de la Unión Europea, iniciando un difícil camino que desembocó en la conclusión del Acuerdo sobre la retirada de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Este trabajo se centra en el impacto del Brexit en las instituciones comunitarias tanto durante la negociación del acuerdo de retirada como en el escenario post-Brexit.

**Palabras clave:** Brexit, instituciones comunitarias, acuerdo de retirada

**ABSTRACT:** On 23 June 2016 the citizens of the United Kingdom and Great Britain and Northern Ireland voted in a referendum in favour of the withdrawal of their country from the European Union. This process ended with the agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community. This work focuses on the impact of Brexit on European Institutions both in the negotiation process of and in the post-Brexit scenario.

**Keywords:** Brexit, European institutions, withdrawal agreement.

(1) Licenciada en Derecho en la Universidad de A Coruña (desde 1992), Graduada en Derecho (con calificación sobresaliente en 1994) en la Universidad de A Coruña y Doctora en Derecho (calificación de sobresaliente cum laude por unanimidad en 2002) en la Universidad de A Coruña. Es Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Público de la Universidad de Vigo; además fue responsable del Módulo Europeo Jean Monnet "Relaciones Exteriores de la Unión Europea" (período 2003-2008). Es miembro de: Centro de Excelencia Jean Monnet (Instituto de Estudios Europeos "Salvador de Madariaga"), Centro de Excelencia Jean Monnet (Universidad de Vigo), del Instituto de Estudios Europeos "Salvador de Madariaga" (Universidad de A Coruña.), Campus del Mar (Universidad de Vigo), y de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.

## 1. Introducción

El 23 de junio de 2016 los ciudadanos del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte votaron en referéndum a favor de que su país se retirase de la Unión Europea (UE)<sup>(2)</sup>, iniciando así un camino difícil y tortuoso que desembocó en la conclusión del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica<sup>(3)</sup>. Dicho Acuerdo, que entró en vigor el 1 de febrero de 2020<sup>(4)</sup>, establece un período transitorio, hasta el 31 de diciembre de 2020<sup>(5)</sup>, durante el cual el Derecho de la Unión, incluidos los acuerdos internacionales, debe ser aplicable al y en el Reino Unido y desplegar los mismos efectos en relación con los Estados miembros, si bien, ya no podrá participar en las instituciones, órganos u organismos de la UE<sup>(6)</sup>. En suma, la celebración del Acuerdo de Retirada crea, en palabras de Michel Barnier, “seguridad jurídica allí donde el Brexit generaba incertidumbre. Preserva los intereses de la Unión”<sup>(7)</sup>. Sin embargo, a pesar de la importancia de la celebración de dicho Acuerdo, todavía queda un último y definitivo paso, que es la conclusión de un nuevo acuerdo de Asociación que establezca el marco de las futuras relaciones entre Reino Unido y la UE tras el período transitorio<sup>(8)</sup>. Nos acercaremos a este proceso desde la perspectiva de las Instituciones Comunitarias<sup>(9)</sup>, analizando tanto sus primeros “movimientos” -antes incluso de la notificación de la retirada al Consejo Europeo-; el papel que han -en la negociación y adopción del Acuerdo de Retirada-; y están jugando -en la negociación de un nuevo acuerdo de asociación- para la “desconexión” del Reino Unido; así como su “transformación” para desarrollar sus funciones en una Unión Europea a 27 Estados miembros.

- (2) Como resultado de un ajustado referéndum con 51,9 por 100 de los votantes a favor y el 48,1 por 100 en contra, el Reino Unido inicia su salida de la Unión Europea. Sobre el referéndum puede consultarse, entre otros, SOBRINO HEREDIA, José Manuel: “*Opinión Jurídica sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea y sus posibles consecuencias para el sector pesquero en Galicia*”, 2016.
- (3) Decisión (UE) 2020/135 del Consejo de 30 de enero de 2020 relativa a la celebración del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. DO L29, 23.1.2020.
- (4) Art. 185 del Acuerdo
- (5) Art. 126 del Acuerdo. No obstante, tal y como establece el art. 132, dicho período transitorio podrá ampliarse hasta un máximo de uno o dos años, decisión que deberá adoptar el Comité Mixto antes del 1 de julio de 2020, si bien, en ese caso se establecen ámbitos específicos a los que nos les aplicaría la prórroga. Véase, en este sentido, art. 132.2 de Acuerdo.
- (6) En este sentido, el Preámbulo del Acuerdo de Retirada establece que “considerando que redundaría en interés tanto de la Unión como del Reino Unido determinar un período transitorio o de ejecución durante el cual- no obstante todas las consecuencias de la retirada del Reino Unido de la Unión en lo que respecta a la participación del Reino Unido en las Instituciones, órganos u organismos de la Unión, en especial el fin, en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo, de los mandatos de todos los miembros de las instituciones, órganos y organismos de la Unión que se hubiesen nombrado, designado o elegido por la pertenencia del Reino Unido a la Unión- el Derecho de la Unión, incluidos los acuerdos internacionales, debe ser aplicable al y en el Reino Unido y, por regla general, desplegar los mismos efectos en relación con los Estados miembros, para evitar perturbaciones en el período durante el cual se negociará el acuerdo o acuerdo sobre las relaciones futuras”.
- (7) Declaraciones de Michel Barnier, 17 de octubre de 2019.
- (8) En este sentido, el art. 184 del Acuerdo establece que “la Unión y el Reino Unido, de buena fe y respetando plenamente sus respectivos ordenamientos jurídicos, se esforzarán al máximo para tomar las medidas necesarias para negociar con celeridad los acuerdos que regulen sus relaciones futuras a que se refiere la Declaración Política de 17 de octubre de 2019 y para llevar a cabo los procedimientos pertinentes para la ratificación o la celebración de esos acuerdos, con el fin de garantizar que dichos acuerdos se apliquen, en la medida de lo posible, a partir del final del período transitorio”. Véase también *Declaración Política del Consejo aneja al Acuerdo de retirada en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido*, DO C34, 31.1.2020, p. 1.
- (9) Art. 13 TUE.

## 2. Las Instituciones Comunitarias en la “maraña” de la negociación del Brexit

El artículo 50 del TUE regula el proceso de retirada de la UE<sup>(10)</sup>. Proceso que, por cierto, se recoge por primera vez en el derecho originario de la mano del Tratado de Lisboa<sup>(11)</sup>, si bien, nada hubiese impedido dicha retirada a pesar de la ausencia de regulación dado que, como destaca Sobrino Heredia “si una Organización Internacional es el resultado de un acuerdo de voluntades entre Estados formalizado en un acuerdo internacional, la ausencia de esta voluntad -que es un atributo de la soberanía- permitirá la salida de la Organización incluso ante la ausencia en el Tratado constitutivo de una disposición que lo autorice y regule”<sup>(12)</sup>.

El artículo 50 TUE establece que

- “1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.
2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones el Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará de acuerdo con el apartado 3 del art. 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo
3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.
4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
5. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49”.

El Tribunal de Justicia de la UE (TJ) ha resumido del siguiente modo el procedimiento de retirada del art. 50 TUE estableciendo que “implica, en primer término, la notificación al Consejo Europeo de la intención de retirarse; en segundo término, la negociación y celebra-

(10) En este sentido, el TJ ha destacado que “el artículo 50 TUE, apartado 2, define la función de las distintas instituciones en el procedimiento que debe seguirse tanto para la negociación del acuerdo de retirada como para su celebración”, Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2018, Wightman, C-621/18, EU:ECLI:C:2018:999, apartado 53.

(11) Firmado el 13 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009.

(12) SOBRINO HEREDIA, José Manuel: “Opinión Jurídica...” *op. cit.*, p. 19. En esa misma línea, MANGAS MARTÍN ha destacado que “cuando no se regula el derecho de retirada en el tratado constitutivo ese silencio es irrelevante, pues se estima que por la naturaleza de esos tratados -ilimitados en el tiempo- los Estados miembros pueden poner fin a su vinculación”, MANGAS MARTÍN, Araceli: “Cuestiones jurídicas del Brexit: notificación, plazos, formación de la voluntad, orientaciones y revocación”, *Anuario español de Derecho Internacional*, Vol. 34, 2018, p. 824.

ción de un acordo que establecerá a forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de las relaciones futuras entre el Estado de que se trate con la Unión, y, en tercer término, la retirada propiamente dicha de la Unión en la fecha de entrada en vigor de este acordo o, en su defecto, dos años después de la notificación al Consejo Europeo, salvo si este último, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo”<sup>(13)</sup>.

La retirada, tal y como establece el art. 50TUE, es un acto unilateral que depende de la voluntad de un Estado miembro<sup>(14)</sup> que deberá notificar al Consejo Europeo su deseo de abandonar la UE<sup>(15)</sup>, momento a partir del cual se inicia un proceso en el que participan el Consejo Europeo, la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Además, al “margen del proceso”<sup>(16)</sup>, también ha tenido una gran relevancia la actuación del Tribunal de Justicia en cuanto que intérprete de los Tratados<sup>(17)</sup> “precisando tanto el alcance del derecho del Estado miembro que opta por retirarse como el papel de las instituciones”<sup>(18)</sup>.

No obstante, hay que destacar, que incluso antes de que se notificase la retirada y, por tanto, previa “activación” del art. 50 TUE, se produjeron algunos “movimientos” en diversas Instituciones:

(i) El Consejo Europeo celebró diversas reuniones de las que destacaremos dos. El 29 de junio de 2016 tiene lugar la primera reunión informal tras la celebración del referéndum con el objetivo de debatir las consecuencias políticas y prácticas de la salida de Reino Unido de la Unión Europea. De ésta puede destacarse que: 1) es la primera reunión del Consejo Europeo con una “composición” a 27 jefes de Estado o gobierno, incluso antes, por tanto, de la notificación de retirada; 2) si bien lamentan “profundamente el resultado del referéndum”, también recuerdan que “hasta que Reino Unido abandone la UE, la legislación de la UE seguirá apli-

(13) Sentencia de 19 de septiembre de 2018, RO C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, apartado 46

(14) De hecho, el Abogado General M. Campos Sánchez Bardonía ha apuntado que “son muy escasas las obligaciones sustantivas y procedimentales que el art. 50 TUE impone al Estado que opta por retirarse: -ha de notificar (se entiende que por escrito, aunque no se especifica) al Consejo Europeo su intención, pero no está obligado a justificarla ni a exponer los motivos que le llevan a salir de la Unión; -ha de esperar dos años desde la notificación, al término de los que el Estado podrá abandonar la Unión sin más, pues la conclusión de un acuerdo no es un requisito para que se consuma la retirada” Conclusiones del Abogado General M. Campos Sánchez-Bordona, Wightman, C-621/18, EU:C:2018:78, apartado 97.

(15) En cuanto al alcance de la decisión de retirada el Abogado General M. Campos Sánchez-Bordona afirma que “la decisión de retirada, unilateralmente adoptada en el ejercicio de la soberanía del Estado miembro saliente, solo está condicionada, según el art. 50 TUE, a que se haya adoptado de conformidad con sus normas constitucionales. La obligación de notificar al Consejo Europeo la intención de retirada y el plazo de dos años para negociar el acuerdo en el que aquella se plasmará son únicamente elementos de carácter formal y no limitan la unilateralidad de la inicial decisión de retirada (...) La articulación del derecho de retirada en el art. 20TUE se inspira en las normas de derecho internacional (en especial en los artículos 54 y 56 CVDT). Me parece lógico que sea así, porque la retirada de un tratado internacional, por definición, es un acto unilateral de un Estado parte. Al igual que el poder de celebrarlo (treaty making power), el derecho a desvincularse (retirada o denuncia) de un tratado en el que un Estado es parte constituye una manifestación de la soberanía de ese Estado. Si es unilateral la decisión de un Estado de celebrar un tratado, igualmente lo es la de retirarse de él”, Conclusiones del Abogado General M. Campos Sánchez-Bordona, asunto Wightman, apartados 92 y 93.

(16) Con esta expresión hacemos referencia a que el Tribunal no participa directamente en el proceso de retirada de un Estado miembro pero sí puede hacerlo indirectamente a través de sus pronunciamientos. De hecho, como veremos, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse en una serie de asuntos sobre diversas cuestiones que plantea la puesta en “práctica” del art. 50TUE.

(17) El art. 19.3TUE establece que “el Tribunal de Justicia de la UE se pronunciará, de conformidad con los Tratados: a) sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas; b) con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones; c) en los demás casos previstos por los Tratados”.

(18) ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, Paz: “Un Tribunal a la altura de sus responsabilidades: el Brexit ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 62, 2019, p. 18.

cándose a este Estado miembro y dentro de su territorio, tanto en lo que respecta a los derechos como a las obligaciones”<sup>(19)</sup>. Posteriormente, el 15 de diciembre de ese mismo año, se celebra otra Reunión informal de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, así como los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea, que adquiere, en nuestra opinión, una relevancia especial dado que “con la intención de llevar las negociaciones para la Retirada del Reino Unido con un espíritu de confianza y unidad”, refrendan las “disposiciones de procedimiento” para las negociaciones. Entre otras cuestiones se clarifica el papel de las instituciones en las diferentes fases del proceso de retirada más allá del art. 50TUE, dado que, si bien la citada disposición contempla que le corresponde a la Unión negociar la retirada, nada dispone, por ejemplo, en relación a qué institución asumirá dicho papel o en cuanto a la composición de la delegación negociadora del Acuerdo. Así, de acuerdo con la Declaración adoptada, el procedimiento se sustanciará con el siguiente itinerario: 1) el art. 50 se activará en el momento en el que Reino Unido notifique su decisión de retirada al Consejo Europeo; 2) el Consejo Europeo adoptará, conforme al art. 50TUE las directrices u Orientaciones, que podrán actualizarse a lo largo de la negociación; 3) el Consejo adoptará las directrices de negociación sobre el contenido de fondo, así como sobre las disposiciones específicas por las que se regule la relación entre el Consejo y sus órganos preparatorios, por una parte, y el negociador de la Unión, por otra. Estas directrices de negociación podrán ser modificadas y completadas, según proceda, a lo largo de la negociación, para atenerse a las directrices del Consejo Europeo según vayan evolucionando; 4) se invitará al Consejo a que designe a la Comisión Europea como negociadora de la Unión; 5) el equipo negociador de la Unión deberá integrar a un representante de la Presidencia rotatoria del Consejo. Además, los representantes del Presidente del Consejo Europeo estarán presentes y participarán en todas las sesiones de negociación, como personal de apoyo, junto a los representantes de la Comisión Europea; 6) los miembros del Consejo Europeo, el Consejo y sus órganos preparatorios representantes del Reino Unido no participarán en los debates o decisiones relacionados con la retirada; 7) representantes de los 27 jefes de Estado o de Gobierno (“sherpas”/representantes permanentes) participarán en la preparación del Consejo Europeo según proceda. Se invitará a representantes del Parlamento Europeo a dichas reuniones preparatorias; 8) se invitará al negociador de la UE a que mantenga estrechamente informado de forma periódica al Parlamento Europeo a lo largo de la negociación. La Presidencia del Consejo estará preparada para informar e intercambiar opiniones con el Parlamento Europeo antes y después de cada sesión del Consejo de Asuntos Generales. Se invitará al Presidente del Parlamento Europeo a presentar una alocución al comienzo de las reuniones el Consejo Europeo.

**(ii)** En la Comisión Europea, se van a producir, básicamente dos movimientos: el primero, derivado de la dimisión del Comisario de nacionalidad británica, Lord Hill, responsable de la cartera de Estabilidad Financiera, Servicios financieros y Mercado de capitales, presentada al Presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker el 25 de junio de 2016 y aceptada por éste

(19) Declaración del Consejo Europeo, Reunión Informal de los Veintisiete. Bruselas, 29 junio de 2016.

“con gran pesar”<sup>(20)</sup>. Dicha dimisión produjo por una parte, la reorganización de carteras en la Comisión, asumiendo el Vicepresidente Valdis Dombrovskis -hasta entonces responsable del Euro y Diálogo social- la cartera de Lord Hill; por otra parte, dado que el TUE establece que la Comisión debe contar con un comisario por cada Estado miembro, fue necesario activar el artículo 246 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) que establece que “el miembro dimisionario (...) será sustituido por el resto de su mandato por un nuevo miembro de la misma nacionalidad, nombrado por el Consejo, de común acuerdo con el Presidente de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo y con arreglo a los criterios establecidos en el párrafo segundo del apartado 3 del art. 17 del TUE”. Finalmente, el Consejo nombraría, el 19 de septiembre de 2016, a Julian King, nuevo comisario responsable de la cartera de Seguridad hasta el 31 de octubre de 2019 -fecha en la que finalizaba el mandato de la Comisión presidida por Junker-<sup>(21)</sup>. El segundo movimiento se reflejaba en el nombramiento, el 27 de julio de 2016 de Michel Barnier como Negociador Jefe responsable de la Taskforce de la Comisión para la preparación y dirección de las negociaciones del acuerdo retirada con Reino Unido. Tras su nombramiento, la Comisión recordaba que “in line with the principle of “no negotiation without notification” the task of the Chief Negotiator in the coming months will be to prepare the ground internally for the work ahead. Once the article 50 process is triggered, he will take the necessary contacts with the UK authorities and all other EU and Member State interlocutors”<sup>(22)</sup>.

(iii) Por su parte, el Parlamento Europeo, que “solo”<sup>(23)</sup> está llamado a actuar en la fase de celebración del Acuerdo de retirada, adoptó el 28 junio de 2016 una Resolución sobre la decisión de salir de la Unión como consecuencia del referéndum en el Reino Unido<sup>(24)</sup>, en la cual tras “hacer hincapié en que se trata de un momento crítico para la Unión” y que “con el fin de evitar una inseguridad perjudicial para todos y de proteger la integridad de la Unión, la notificación prevista en el artículo 50 TUE debe producirse lo antes posible”, también incide en el retos de futuro de la Unión Europea apuntando la necesidad de “reformular la Unión para que sea mejor y más democrática”<sup>(25)</sup>. Además, el 8 de septiembre de 2016, la Conferencia de Presidentes nombraba a Guy Verhofstadt “as European Parliament point man for Brexit negotiations” quien “as counterpart of Michel Barnier, negotiator of the European Commission, (...) will keep the Conference of Presidents (comprising the EP President and group leaders) fully informed of developments and will help prepare the EP position in the negotiations, in close

(20) Véase Declaración sobre la Decisión de Comisario Lord Hill de renunciar a su cargo en la Comisión Europea y sobre el traspaso de la cartera de Servicios Financieros al Vicepresidente Valdis Dombrovskis, Comisión Europea, Bruselas, 25 junio de 2016, accesible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/STATEMENT\\_16\\_2332](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/STATEMENT_16_2332)

(21) Véase <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/19/julian-king-new-commissioner-for-security-union/>

(22) European Commission-Press release. President Juncker appoints Michel Barnier as Chief Negotiator in charge of the Preparation and conduct of the Negotiations with the United Kingdom under article 50 of the TEU, IP/16/2652

(23) Con el término “solo” queremos destacar que el papel del Parlamento Europeo va más allá de lo que de una primera lectura del art. 50 TUE podría inferirse, dado que, como ha destacado STOLL “the EP’s role in the Brexit process and the EU-UK relations thereafter is rooted in its constitutional mandate and functions vested in it by the EU Treaties”, STOLL, PETER-TOBIAS: *The role and powers of the European Parliament in the Brexit Process*, Europeans Parliament’s Committee on the Internal Market and Consumer Protection, 2017.

(24) Resultado del referéndum celebrado en el Reino Unido. *Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de junio de 2016, sobre la decisión de salir de la Unión como consecuencia del referéndum en el Reino Unido* (2016/2800(RSP), Doc. P8\_TA (2016)0294.

(25) Véase punto 10, Doc. P8\_TA (2016)0294.

consultation with the Conference of Presidents”<sup>(26)</sup>. Por otra parte, una cuestión sin resolver es el papel que podrían jugar los 73 diputados británicos en el proceso de retirada una vez que se active el art. 50TUE, dado que si bien la citada disposición establece expresamente que el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten, sin embargo, nada establece en relación a los parlamentarios. En este sentido, el Parlamento Europeo apuntó que “it has been argued that members of European Parliament from the withdrawing Member State -as representatives of all EU citizens- must be able not only to participate in EP debates concerning the withdrawal, but also to vote on the EP resolution on the withdrawal agreement”<sup>(27)</sup>. Si bien, como ha destacado Bar Cendón, aunque nada dice el art. 50TUE sobre “la participación en las deliberaciones del Parlamento Europeo de los diputados elegidos por el Estado saliente, lo que evidentemente, supone que no hay prohibición jurídica alguna. Otra cosa sería, por exigibles motivos éticos -conflictos de intereses-, éstos se abstuviesen de participar en las deliberaciones referidas a este proceso de separación, o a cualquier otra cuestión que afectase sustantivamente al futuro de la UE; y, en este último caso, más bien por su falta de interés objetivo en el asunto, dado que poco debe importar cuál pueda ser el futuro de la UE a quien quiere salirse de ella”<sup>(28)</sup>.

(iv) Por otra parte, el Consejo de la Unión Europea adoptó, el 26 de julio de 2016, una Decisión relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo<sup>(29)</sup>, convirtiéndose este acto en el “primer efecto jurídico” del Brexit tras la celebración del referéndum<sup>(30)</sup>. Destacaba el Consejo que “aunque todavía no se haya recibido una notificación por parte de su gobierno en virtud del art. 50 del TUE, un Estado miembro ha anunciado públicamente que se retirará de la Unión. El orden de Presidencias del Consejo debe ser modificado para tener en cuenta dicha circunstancia, sin perjuicio de los derechos y obligaciones de dicho Estado miembro”<sup>(31)</sup>. Consecuentemente, el Reino Unido ya no ejercería la Presidencia del Consejo durante el segundo semestre

(26) Parliament appoints Guy Verhofstadt as representative on Brexit matters. Press Release, 08-09-2016. Reference No: 20160908IPR41661. Véase también *UK Withdrawal from the European Union*. Legal and procedural issues, European Parliament, 2017, pp. 17-18. De este nombramiento, Michèle Finck destacó que “(...) is much more surprising since Article 50 (2) TUE indicates a largely passive ex-post role for the European Parliament in the negotiating process that what this appointment suggests” lo que, en su opinión “indicates that the European Parliament will seek to harness its position as the only democratically-elected EU institution to have a determinative say in these negotiations (...). The European Parliament’s incentives for doing so are that this would give the European Parliament power over the Brexit process, and, additionally, would allow it to profile itself as a key EU institution, hoping to increase interests in its activities among European citizens”, FINCK, Michele: “Brexit and the European Institutions”, *LSE Law Policy Briefing* 22, 2017, p. 2.

(27) *UK withdrawal from...*, *op. cit.*, p. 8

(28) BAR CENDÓN, Antonio: “El Reino Unido y la Unión Europea: inicio y fin de una relación atormentada”, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, 2017, nº 40, pp. 171-172. Sin embargo, otros autores consideran que el art. 50TUE no contempla una exclusión participación de los parlamentarios británicos dado que “British MEPs do not represent the British Government, which is negotiating the Brexit arrangements on the UK side. Rather, they have an independent mandate and represent the citizens of the EU (art. 14.1TUE). Hence, British MEPs may participate in the EP’s activities regarding the British withdrawal from the EU”, STOLL, Peter-Tobias: *op. cit.*, p. 16

(29) Decisión (UE) 2016/1316 del Consejo de 26 de julio de 2016 que modifica la Decisión 2009/908/UE, por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, y de la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo, DO L 208 de 2 de agosto de 2016.

(30) MANGAS MARTÍN, Araceli: Cuestiones jurídicas del Brexit..., *op. cit.*, p. 817.

(31) Decisión (UE) 2016/1316, punto 4.

de 2017, tal y como se había establecido en la Decisión adoptada en 2009<sup>(32)</sup>. Obviamente, sería incongruente que presidiese el Consejo un Estado que, aunque todavía conservaba su condición de miembro, estaba en la casilla de salida de la UE. Estamos, por tanto, ante los primeros impactos del Brexit en las Instituciones Comunitarias.

Siguiendo ahora el camino trazado por el art. 50TUE, tras la celebración del referéndum el 23 de junio de 2016, el 13 de marzo de 2017 el Parlamento del Reino Unido adoptó la Ley de Notificación de Retirada de la Unión Europea 2017<sup>(33)</sup>, por la que se autorizaba a la Primera Ministra a notificar la intención del Reino Unido de retirarse de la UE conforme a lo dispuesto en el art. 50.2 TUE. Unos días después, el 29 de marzo de 2017, la Primera Ministra notificó al Consejo Europeo la intención de su país de retirarse de la UE y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)<sup>(34)</sup>, confirmando éste ese mismo día la recepción del Acto de notificación. En cuanto a dicha notificación cabe destacar que el Tribunal General de la Unión Europea (TG) ha afirmado que ésta en ningún caso supone “solicitar su retirada” al Consejo Europeo o a cualquier otra Institución<sup>(35)</sup>. Por tanto, como no podría ser de otro modo, dado que el derecho a abandonar a la UE es un derecho soberano<sup>(36)</sup>, las Instituciones son “meras observadoras” en esta primera fase del proceso de retirada.

Posteriormente, el 29 de abril de 2017 se convocó un Consejo Europeo extraordinario en el que se adoptaron las Orientaciones<sup>(37)</sup> que definían el marco de las negociaciones previstas en el art. 50TUE y establecía las posiciones y los principios generales que la UE defendería durante las negociaciones. De hecho, el Consejo Europeo, en la reunión informal de los Veintisiete celebrada el 29 de junio de 2016 ya había apuntado que conforme al art. 50TUE “corresponde al Gobierno británico notificar al Consejo Europeo la intención del Reino Unido de retirarse de la Unión. (...) No puede haber negociaciones de ninguna clase hasta que se produzca dicha notificación. Una vez recibida esta notificación, el Consejo Europeo adoptará directrices para la negociación de un acuerdo con Reino Unido”<sup>(38)</sup>. La adopción de las Orientaciones puso de manifiesto, en palabras de Donald Tusk, Presidente del Consejo Europeo, “la excepcional unidad de todos los dirigentes de los veintisiete Estados miembros (...) para nuestras negociaciones con el Reino Unido. Se han adoptado inmediatamente después

(32) Véase Anexo I de la Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 2009 por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, y de la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo, DO L322/28, 9.12.2009.

(33) European Union (Notification Withdrawal) Act 2017, c. 9, section 1 (Ley de notificación de retirada de la Unión Europea)

(34) Texto accesible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf>

(35) Sentencia del Tribunal General de 26 de noviembre de 2018, Schindler, T-458/17, EU:T:2018:838, apartado 58. Es más, el Tribunal continúa afirmando que “si bien el artículo 50, apartado 1, dispone que la decisión mediante la que un Estado miembro decida retirarse de la Unión ha de adoptarse de conformidad con sus normas constitucionales, ello no significa que la decisión de retirarse dé lugar a que las instituciones de la Unión hayan de adoptar una decisión de aceptación mediante la que verifiquen que dicho Estado ha cumplido dichas normas. En efecto, ni ha lugar a tal decisión de aceptación por parte del Consejo o de cualquier otra institución de la Unión ni está contemplada en las disposiciones del artículo 50”, apartado 59. En relación al asunto Schindler Paz Andrés ha destacado que con él “el TG inició la tarea de precisar las características de los actos del Estado miembro que opta por abandonar la Unión”, ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz: *op. cit.*, p. 24.

(36) En este sentido el TJ ha afirmado que el art. 50TUE “consagra el derecho soberano del Estado miembro a retirarse de la Unión”, Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2018, Wightman, C-621/18, EU:ECLI:C:2018:999, apartado 56.

(37) Orientaciones del Consejo Europeo consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del art. TUE, Documento EUCO XT 20004/17, de 29 de abril de 2017.

(38) Declaración del Consejo Europeo, Reunión Informal de los Veintisiete. Bruselas, 29 junio de 2016.

de que iniciásemos la cumbre, lo que supone un buen presagio para las negociaciones. Ahora contamos con el apoyo unánime de los veintisiete Estados miembros y las instituciones de la UE, que nos han dado un firme mandato político para estas negociaciones”<sup>(39)</sup>. Lo cierto es que esta primera reunión del Consejo Europeo tras la notificación de la retirada pone sobre la mesa nuevos impactos del Brexit en esta Institución: el más visible, relativo a la composición, dado que Reino Unido -como venía sucediendo en las sucesivas Reuniones del Consejo Europeo relativas al Brexit- no asiste a las reuniones puesto que, tal y como establece el art. 50.4TUE “el miembro del Consejo Europeo (...) que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo (...) que le afecten”. Estamos, pues, ante un Consejo Europeo conformado por dirigentes de 27 Estados miembros; por otra parte, en esta segunda fase del proceso de retirada, las instituciones, y en este caso, el Consejo Europeo ya no es un “mero observador” sino que asume un papel esencial, siendo la institución encargada no sólo de adoptar las Orientaciones que van a “iluminar” el proceso<sup>(40)</sup>, sino también la única que, junto al Reino Unido, tiene competencia para prorrogar el período de negociación<sup>(41)</sup>. Como es sabido, fue necesario adoptar tres Decisiones en este sentido, ante las numerosas dificultades de Reino para ratificar el Acuerdo de Retirada<sup>(42)</sup>, evitando, por tanto, una ruptura “abrupta”.

Tras la adopción de las Orientaciones por el Consejo Europeo, le correspondía al Consejo, tal y como establecen los arts. 50.2 TUE y 218.3 TFUE, adoptar una decisión, previa recomendación de la Comisión, “por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión”<sup>(43)</sup>. Así, tras la Recomendación de la Comisión Europea al Consejo de 3 de mayo de 2017<sup>(44)</sup>, éste adoptaría el 15 de mayo de 2017 una Decisión autorizando la apertura de las negociaciones para el acuerdo de retirada<sup>(45)</sup> y unos días más tarde, el 22 de mayo, las Directrices

(39) Observaciones del Presidente Tusk sobre el Consejo Europeo extraordinario (art. 50) del 29 de abril de 2017, accesibles en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/04/29/tusk-remarks-special-european-council-art50/>

(40) De las Orientaciones del Consejo Europeo MANGAS MARTÍN ha destacado que “no es acto jurídico típico que responda al sistema de fuentes del art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la UE; pero tampoco es asilvestrado dado que su previsión o base jurídica está en el propio Tratado. Por ello, las Orientaciones aprobadas son un acto jurídico obligatorio para el Consejo y para la delegación negociadora que dirige la Comisión, así como para los Estados miembros (a 27). Esas orientaciones presidirán y condicionarán toda la negociación y las actuaciones del Consejo y de la Comisión como marco jurídico general y superior. Son instrucciones públicas que no deben rebasarse o desconocerse por la delegación negociadora”, MANGAS MARTÍN, A: *Cuestiones jurídicas...*, *op. cit.*, pp. 828-829.

(41) Art. 50.3TUE

(42) Véase Decisión (UE) 2019/476 del Consejo Europeo, tomada de acuerdo con el Reino Unido, de 22 de marzo de 2019, por la que se prorroga el plazo previsto en el artículo 50, apartado 3, del TUE (DO L80I, 22.3.2019, p. 1); Decisión (UE) 2019/584 del Consejo Europeo, tomada de acuerdo con el Reino Unido, de 11 de abril de 2019, por la que se prorroga el plazo previsto en el artículo 50, apartado 3, del TUE (DO L 101, 11.4.2019, p. 1); Decisión (UE) 2019/1810 del Consejo Europeo, tomada de acuerdo con el Reino Unido, de 29 de octubre de 2019, por la que se prorroga el plazo previsto en el artículo 50, apartado 3, del TUE (DO L 278I, 30.10.2019, p. 1).

(43) Art. 218.3TFUE.

(44) Comisión Europea, Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a entablar negociaciones para la celebración de un acuerdo con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea, COM (2017) 218 final, Bruselas, 3.5.2017.

(45) Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativas a un acuerdo en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea.Doc. XT 21016/17, BXT 24, Bruselas, 15 mayo 2017.

de negociación<sup>(46)</sup>. De esta fase cabe destacar: 1) el objetivo fundamental es la celebración de un Acuerdo que garantice “la retirada ordenada del Reino Unido de la UE y de la EURATOM”. Este Acuerdo es un Tratado Internacional<sup>(47)</sup> que será negociado y celebrado por la Unión, dado que el art. 50TUE le atribuye a ésta una competencia horizontal excepcional para recoger en ese Acuerdo todos los aspectos necesarios para organizar la retirada<sup>(48)</sup>. No estamos, por tanto, ante un Acuerdo Mixto, por lo que, consecuentemente, no se requiere su ratificación por los Estados miembros; 2) el Consejo es una institución fundamental del proceso en tanto que dirige la negociación<sup>(49)</sup> -siempre a la luz de las Directrices del Consejo Europeo-. En este sentido, no sólo adopta las directrices de negociación, sino que también nombra al negociador. Además, el Consejo también creó el Grupo de trabajo “ad hoc” sobre el artículo 50TUE presidido por la Secretaría General del Consejo, que debe asistir al Comité de Representantes Permanentes (Coreper) y al propio Consejo en todos los asuntos relacionados con la retirada del Reino Unido de la Unión<sup>(50)</sup>; 3) la Comisión es la “negociadora” de la Unión<sup>(51)</sup>, labor que desarrollará a la luz de las Orientaciones del Consejo Europeo y las Directrices del Consejo, y en constante diálogo tanto con el Consejo como con los órganos preparatorios, con el Consejo Europeo y con el Parlamento Europeo<sup>(52)</sup>. Si bien a primera vista podría pensarse que en esta fase se sigue el “camino” habitual en la celebración de acuerdos, sin embargo, nada es lo que parece dado que es la primera vez que la Comisión tiene que negociar un acuerdo con un Estado que todavía es miembro de la UE pero que durante la negociación de “retirada” es considerado como un tercero<sup>(53)</sup>. De hecho, tal y como ha apuntado Sobrino Heredia “no hay un camino trazado para estas negociaciones de desconexión. Es algo que tendrá que negociarse desde cero, punto a punto, y

(46) Directrices de negociación de un acuerdo con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea. Doc. XT 21016/17, ADD 1 REV 2, BXT, Bruselas, 22 mayo 2017.

(47) En este sentido, ESCOBAR HERNÁNDEZ ha destacado, en cuanto al Acuerdo de retirada, que “(...) dicho acuerdo será inevitablemente un tratado internacional cuya celebración está sometida a un procedimiento especial previsto en el TUE, pero cuya vigencia, validez e interpretación dependerán exclusivamente de normas de Derecho Internacional”, ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: “Brexit: algunas reflexiones desde el Derecho Internacional”, REDi, Vol. 68, 2, 2016, p. 20.

(48) Si bien “esta competencia excepcional tiene un carácter totalmente único y se atribuye con los estrictos fines de ordenar la retirada de la Unión. El ejercicio, por parte de la Unión, de esta competencia específica en relación con el Acuerdo no afectará en modo alguno al reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros por lo que respecta a la adopción de cualquier instrumento futuro en los ámbitos correspondientes” Doc. XT 21016/17 ADD 1 REV 2, punto 5.

(49) BAR CENDÓN, Antonio: *op. cit.*, p. 170.

(50) Decisión (UE) 2017/900 del Consejo de 22 de mayo de 2017 relativa a la creación del Grupo de trabajo ad hoc sobre el artículo 50TUE, presidido por la Secretaría General del Consejo, DO L 138, 25.5.2017.

(51) “La Comisión queda autorizada para entablar negociaciones, en nombre de la Unión, dirigidas a un acuerdo con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el que se establezcan las modalidades de su retirada de la Unión y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión, y queda nombrada negociadora de la Unión”, art. 1 de la Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones..., Doc. XT 21016/17.

(52) Durante el proceso negociador, el Consejo y el COREPER, asistidos por el Grupo ad hoc asesorarán al negociador de la UE, a la luz de las orientaciones del Consejo Europeo y con arreglo a las directrices de negociación. El negociador de la Unión consultará en informará en tiempo útil a los órganos preparatorios del Consejo. Con tal fin, el Consejo organizará, antes y después de cada sesión negociadora, una reunión de Grupo ad hoc. El negociador de la Unión aportará en tiempo útil toda la información y los documentos necesarios para las negociaciones, Doc. XT 21016/17 ADD 1 REV 2, puntos 45 y 46. En cuanto a la delegación negociadora de la Unión véase también la Declaración del Consejo Europeo tras la reunión informal de los 27 jefes de Estado o de Gobierno, de 15 de diciembre de 2016.

(53) MANGAS MARTÍN, Araceli: Cuestiones jurídicas del Brexit..., *op. cit.*, p. 825; En la misma línea puede consultarse ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: *op. cit.*, p. 22

sin que exista lo que en la jerga comunitaria se denomina una plantilla”<sup>(54)</sup>; 4) si las negociaciones llegan a buen puerto, concluirán con un Acuerdo de retirada que, en la orilla comunitaria, celebra el Consejo -sin la participación del Estado miembro que se retira- en nombre de la Unión por mayoría cualificada (se requiere un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados<sup>(55)</sup>) previa aprobación del Parlamento Europeo que juega también un papel esencial, en cuanto que puede impedir la adopción del acuerdo. Como es sabido, finalmente, ambas partes, Unión Europea y Reino Unido, ratificaron el Acuerdo de Retirada que entró en vigor el 1 de febrero de 2020<sup>(56)</sup>, poniendo fin a un proceso tortuoso, y evitando la tan temida -y por momentos tan cercana- salida abrupta del Reino Unido. Y, de nuevo, e inevitablemente, más consecuencias para las instituciones comunitarias, dado que, tal y como se establece en la Decisión del Consejo sobre el Acuerdo de retirada en la fecha de entrada en vigor de éste “los mandatos de todos los miembros de las instituciones, órganos y organismos de la Unión que fueron nombrados, designados o elegidos por razón de la pertenencia del Reino Unido a la Unión finalizan automáticamente como consecuencia de la retirada”<sup>(57)</sup>.

Si bien el estudio del proceso de negociación desborda el objeto de nuestro estudio, consideramos necesario destacar dos cuestiones fundamentales relativas al papel de las instituciones:

(i) El respeto al principio de transparencia: El art. 1TUE establece que “(...) las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”. En este sentido, en las Orientaciones del Consejo Europeo se alude a la transparencia como un principio fundamental estableciéndose que “las negociaciones previstas en el artículo 50TUE serán llevadas a cabo con transparencia”. Posteriormente, el 22 mayo de 2017 el Consejo estableció los *Principios rectores para la transparencia de las negociaciones previstas en el artículo 50 del TUE*<sup>(58)</sup>. Así, partiendo de la idea de que las negociaciones con Reino Unido “constituyen una situación sin precedentes para la Unión, entre otras cosas, por el enorme seguimiento en interés que legítimamente suscitarán tanto en los ciudadanos, las autoridades públicas y otras partes interesadas de todos los Estados miembros, como de los países socios” garantizar “que las negociaciones se lleven a cabo de forma transparente será una de las claves de su éxito”<sup>(59)</sup>. Con esta finalidad, el negociador de la Unión, es decir, la Comisión asume la responsabilidad de: 1) hacer llegar a los ciudadanos, los parlamentos nacionales y a todas las partes interesadas el desarrollo de las distintas rondas de negociaciones; 2) informar “cabal” y regularmente al Parlamento Europeo; 3) divulgar los documentos de negociación de la Comisión que comparta con todos los Estados miembros de la UE/el Consejo Europeo/el Consejo/el Parlamento Euro-

(54) SOBRINO HEREDIA, José Manuel: Opinión jurídica..., *op. cit.*, p. 15

(55) Art. 238.3.b) TFUE.

(56) Decisión (UE) 2020/135 del Consejo de 30 de enero de 2020 relativa a la celebración del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, DO L 29, 31.1.2020.

(57) Decisión (UE) 2020/135 del Consejo, punto 4.

(58) Consejo de la Unión Europea. Doc. XT 21023/17, Bruselas, 22 de mayo de 2017

(59) Consejo de la Unión Europea. Doc. XT 21023/17.

peo/los parlamentos nacionais/el Reino Unido, dentro de los límites que establece el Derecho de la Unión. Además, se establecen otras medidas como el acceso público a los documentos del Consejo en el contexto de la negociación o la publicación inmediata de las Orientaciones del Consejo Europeo o de las Directrices del Consejo una vez que sean aprobadas.

(ii) El Tribunal de justicia como intérprete del art. 50 TUE: Una de las cuestiones que se ha planteado al Tribunal de Justicia (TJ) mediante una cuestión prejudicial<sup>(60)</sup>, dado el “silencio” del art. 50 TUE, es si es posible que Reino Unido, una vez que haya notificado al Consejo Europeo su intención de retirarse de la UE, revoque unilateralmente la notificación y, en caso afirmativo, qué requisitos deben cumplirse y cuáles serían los efectos en relación con la permanencia del Estado miembro en la Unión Europea. El Consejo y de la Comisión proponían que se interpretase el art. 50 TUE “en el sentido de que permite la revocación, pero únicamente si el Consejo Europeo la acepta por unanimidad” alegando que “el Estado miembro en cuestión podría utilizar su derecho de revocación poco antes de que expirase el plazo previsto en el art. 50, apartado 3, y notificar una nueva intención de retirada inmediatamente después del vencimiento de ese plazo, iniciando así un nuevo período de negociación de dos años”<sup>(61)</sup>. Sin embargo, el TJ consideró que “el artículo 50 TUE debe interpretarse en el sentido de que, mientras no haya entrado en vigor un acuerdo de retirada celebrado entre el Estado miembro de que se trate y la Unión, o a falta de tal acuerdo, mientras no haya expirado el plazo de dos años previsto en el art. 50 TUE, apartado 3, eventualmente prorrogado conforme a este apartado, permite que un Estado miembro que haya notificado al Consejo Europeo, conforme a dicho artículo, su intención de retirarse de la Unión revoque unilateralmente, de manera unívoca e incondicional, tal notificación mediante escrito dirigido al Consejo Europeo, una vez adoptada la decisión de revocación de conformidad con sus normas constitucionales”. Con dicha revocación, se confirmaría la pertenencia de dicho Estado a la UE en términos inalterados por cuanto respecta a su estatuto de Estado miembro y pone fin al procedimiento de retirada.

### 3. Y en el escenario PostBrexit

Como ya hemos apuntado, desde el 1 de febrero, Reino Unido ya no es un Estado parte de la Unión Europea y, entre las múltiples consecuencias que esta nueva situación lleva aparejada se encuentra el que “los mandatos de todos los miembros de las instituciones, órganos y organismos de la Unión que fueron nombrados, designados o elegidos por razón de la pertenencia del Reino Unido a la Unión finalizan automáticamente como consecuencia de la retirada”<sup>(62)</sup>. Estamos ahora ante una UE con 27 Estados miembros y, como apuntó Mangas Martín, es ne-

(60) Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2018, Wightman, C-621/18, EU:ECLI:C:2018:999

(61) Por el contrario, el Abogado General estableció en sus conclusiones que admitir que el Consejo debiera tener la última palabra sobre la revocación de la notificación de la intención de retirada por unanimidad incrementa el riesgo de que el Estado miembro salga de la Unión en contra de su voluntad. Bastaría que uno de los restantes 27 miembros impidiese la decisión unánime del Consejo Europeo (en formato artículo 50 TUE) para frustrar la voluntad del Estado que ha comunicado su deseo de permanecer en la Unión. Dicho Estado abandonaría (expulsado) la Unión en el plazo de dos años desde la notificación de la intención de retirada, en contra de su voluntad de continuar en esta organización internacional”, Conclusiones del Abogado General M. Campos Sánchez-Bordona, Wightman, C-621/18, EU:C:2018:78, apartado 169.

(62) Decisión (UE) 2020/135 del Consejo, punto 4.

cesario adaptar “el traje europeo al adelgazamiento en sus componentes”<sup>(63)</sup>. De hecho, tanto la nueva Comisión (período 1 de diciembre 2019- 31 de octubre 2024) como el Parlamento Europeo ya reflejan esa nueva realidad. Realizaremos ahora un breve recorrido por las instituciones comunitarias<sup>(64)</sup> con el fin de analizar el impacto del Brexit.

En cuanto a la nueva Comisión, debe destacarse que el nombramiento de sus miembros ha sufrido algunos contratiempos como consecuencia del Brexit. Como es sabido, la Comisión está compuesta por un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Dado que como consecuencia de la prórroga del período de negociación -como hemos visto en el apartado anterior-, en el momento del nombramiento de la nueva Comisión Reino Unido seguía disfrutando de la condición de miembro, estaba obligado a proponer un candidato. Sin embargo, decidió no cumplir con dicha obligación, lo que llevó a la citada institución a iniciar un procedimiento por incumplimiento contra el Reino Unido. Ante estas circunstancias, el Consejo Europeo consideró que esa situación no podía perjudicar el funcionamiento normal de la Unión y de sus instituciones y, por tanto, no podía constituir un obstáculo al nombramiento de la Comisión, adoptando así el 28 de noviembre de 2019 una Decisión sobre el nombramiento de la nueva Comisión Europea conformada por 27 miembros<sup>(65)</sup>.

En relación al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo había aprobado en junio de 2018 una Decisión relativa a su composición para la legislatura 2019-2024<sup>(66)</sup>. Dicha disposición contemplaba la celebración de elecciones en un doble escenario: bien postBrexit (art. 3.1), bien con Reino Unido como miembro al inicio de la legislatura (art. 3.2). Y fue precisamente en este último escenario en el que tuvieron lugar las elecciones al Parlamento Europeo, celebradas en mayo de 2019. Consecuentemente, la nueva legislatura se inició con un Parlamento Europeo con 751 diputados, modificándose su composición el 1 de febrero como consecuencia de la retirada del Reino Unido. Se produjo así una reducción de la Cámara que cuenta ahora con 705 eurodiputados. Además, cabe destacar que como consecuencia de ese nuevo reparto (art. 3.1) España y Francia -lo países más beneficiados- suman cinco escaños adicionales; Italia y Holanda, tres, Irlanda dos; y uno Polonia, Rumania, Suecia, Austria, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Croacia y Estonia. Sin embargo, más allá de los números, lo relevante es como ese nuevo reparto de escaños va a incidir en la composición de los distintos Grupos Políticos que conforman el Parlamento Europeo y, consecuentemente, en la dinámica comunitaria.

En cuanto al Consejo Europeo y el Consejo si bien el cambio en su composición ha sido muy fácil de -28 a 27 jefes de Estado o gobierno y 27 representantes ministeriales, respectiva-

(63) MANGAS MARTÍN, Araceli: “PostBrexit: una Europa confusa, entre el desánimo y la incertidumbre”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 54, mayo-agosto 2016, p. 434

(64) Art. 13 TUE.

(65) Decisión (UE) 2019/1989 del Consejo Europeo de 28 de noviembre de 2019 por la que se nombra a la Comisión Europea, DO L308, 29.11.2019, p. 100.

(66) Decisión (UE) 2018/937 del Consejo Europeo de 29 de junio de 2018 por la que se fija la composición del Parlamento Europeo, DO L 165 I, 2.7.2018, p. 1.

mente<sup>(67)</sup>-sin embargo, la mayor incidencia se produce en el sistema de adopción de decisiones. El Consejo adopta sus decisiones bien por mayoría simple, por mayoría cualificada o por unanimidad<sup>(68)</sup>. Como destacan Besselink, Swider y Michel “the UK has supported more than 97% of the legislative measures adopted by the Council between 2004 and 2016. Nevertheless, there is evidence that relatively speaking the UK was in its voting practice more of a veto player than other members states, in the sense that it voted against a proposal more often than other Member States, both in the five years prior to the entry into force of the Lisbon Treaty as well as in the post-Lisbon period from 2009-2015; also it has a relatively high abstention score. (...) Closest allies of the UK in opposing proposals are Sweden, the Netherlands and Denmark, which can also be considered closest allies with the UK in passing proposals”<sup>(69)</sup>. En una Europa a 27, la mayoría simple se alcanza con el voto afirmativo de 14 Estados miembros, mientras que la mayoría cualificada requiere el voto favorable del 55% de los Estados miembros -que en la práctica significa 15 de los 27 Estados miembros- que representen al menos el 65% de la población de la UE. Consecuentemente, la minoría de bloqueo se constituye con al menos cuatro miembros del Consejo que representen más del 35% de la población de la UE. Será necesario, por tanto, articular nuevas alianzas<sup>(70)</sup>.

En relación al Tribunal de Justicia, el efecto inmediato del Brexit es, como en el resto de instituciones, la reducción del número de miembros, perdiendo así un juez en el Tribunal de Justicia y dos en el Tribunal General en tanto que el número de jueces se hace depender del número de Estados miembros. Por el contrario, conforme lo establecido en la *Declaración de la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre las consecuencias de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea para los abogados generales del Tribunal de Justicia de la UE*<sup>(71)</sup>, no se verá afectado el número de abogados generales, dado que el puesto permanente que estaba atribuido al Reino Unido se integra en el sistema de rotación de los Estados miembros para la designación de los abogados generales. Por tanto, el sistema de rotación constará de seis abogados generales, siendo Grecia el siguiente Estado miembro elegible si bien la Abogada General de nacionalidad británica, Eleanor Sharpston continuará en su cargo hasta el nombramiento de su sucesor<sup>(72)</sup>. Por otra parte, cabe destacar que tal y como se establece en el art. 86 del Acuerdo de Retirada, el TJUE sigue siendo competente para conocer de cualquier recurso interpuesto por o contra el Reino Unido antes del fin del período transitorio (31 de diciembre de 2020) así como para pronunciarse con carácter prejudicial sobre las peticiones de los órganos jurisdiccionales del Reino Unido presentadas antes del fin del período transitorio.

(67) El art. 15 del TUE establece que el Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Por su parte, el art. 16.2 establece que el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y ejercer el derecho de voto.

(68) Art. 16.4 TUE.

(69) BESSELINK, Leonard; SWIDER, Kajta; MICHEL, Bastian: *The impact of the UK's withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional affairs. Directorate General for International Policies of the Union. April 2019, pp. 14-16.

(70) BESSELINK, Leonard; SWIDER, Kajta; MICHEL, Bastian, *op. cit.*, p. 27.

(71) Consejo de la Unión Europea, Doc. XT 21018/20, Bruselas, 29 de enero de 2020.

(72) Véase Doc. XT 21018/20 y Comunicado de Prensa nº 10/20 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre las consecuencias de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea sobre el Tribunal de Justicia de la Unión, Luxemburgo, 31 de enero de 2020.

En cuanto al Banco Central Europeo<sup>(73)</sup>, una de las principales consecuencias del Brexit es la salida del Banco de Inglaterra del Sistema Europeo de Bancos Centrales, lo que implica, tal y como establece el art. 149 del Acuerdo de retirada, el consiguiente reembolso del capital aportado por el Banco de Inglaterra, que ascendía a 58 millones de euros. Además, dado que se mantiene el capital suscrito por el BCE (10.800 millones de euros), la participación que asumía el Banco de Inglaterra (un 14,3%) se distribuye entre los demás bancos centrales nacionales, lo que en el caso español supone un incremento de 145 millones de euros más al año<sup>(74)</sup>. Por último, y en cuanto al Tribunal de Cuentas, los efectos más visibles son la reducción de su número de miembros<sup>(75)</sup>.

Finalmente, cabe destacar que algunas instituciones comunitarias están jugando un papel fundamental tanto en la implementación del Acuerdo de Retirada como en la negociación de un nuevo Acuerdo de Asociación previsto en la *Declaración Política del Consejo aneja al Acuerdo de retirada en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido*<sup>(76)</sup>. En cuanto al Acuerdo de Retirada, y sin ánimo de exhaustividad, cabe apuntar, a título de ejemplo, la participación de la Comisión tanto en el Comité Mixto como en los Comités Especializados<sup>(77)</sup> o el papel del Tribunal de Justicia tanto durante el período transitorio -al que nos hemos acercado anteriormente- como en la solución de controversias que puedan surgir en la aplicación del Acuerdo<sup>(78)</sup>. Dado que el Acuerdo de Retirada establece un período transitorio -hasta el 31 de diciembre de 2020, al menos que decida prorrogarse- durante el que el Derecho de la UE se aplica al y en el Reino Unido, se ha iniciado ya la siguiente fase que tiene como objetivo establecer los parámetros “de una asociación ambiciosa, amplia, profunda y flexible en materia de cooperación comercial y económica que tenga como eje central un acuerdo de libre comercio amplio y equilibrado, en cuestiones policiales y de justicia penal, en la política exterior, la seguridad y defensa y otros ámbitos de cooperación”<sup>(79)</sup>. Estamos, en suma, ante el siguiente reto postBrexit: la conclusión de un acuerdo internacional -un acuerdo de asociación<sup>(80)</sup>- que va a establecer las relaciones futuras de la UE con un tercer Estado que, hasta hace unos meses, era miembro del club europeo. El cronometro ya está en marcha: se han adoptado los *Principios rectores para la transparencia de las negociaciones sobre las relaciones futuras con el Reino Unido*<sup>(81)</sup>; el Consejo ya ha adoptado las directrices de negociación<sup>(82)</sup>, ha autorizado el inicio del proceso de negociación, ha designado a la Comisión como negociadora, con Michel Barnier de nuevo al frente<sup>(83)</sup>; ha creado el Grupo “Reino

(73) En cuanto a la composición del Banco Central Europeo, véase arts. 282 y ss del TFUE.

(74) Véase nota de prensa de Banco Central Europeo de 30 de enero de 2020.

(75) Sobre la composición del Tribunal de Cuentas, art. 286 TFUE.

(76) DO C34, 31.1.2020, p. 1.

(77) Acuerdo de retirada, Arts. 164, 165, 169 y Anexo VIII relativo al reglamento interno del Comité Mixto y de los Comités Especializados.

(78) Art. 174 del Acuerdo de Retirada.

(79) Punto 3 de la Declaración Política.

(80) El procedimiento de celebración se regula en los arts. 217, 218.3 y 4 TFUE.

(81) Consejo de la Unión Europea. Doc. XT 21011/20, Bruselas, 22 de enero de 2020.

(82) Consejo de la Unión Europea. Doc. 5870/20 ADD 1, REV 3, 25 febrero 2020.

(83) Decisión (UE, EURATOM) 2020/266 del Consejo de 25 de febrero de 2020 por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para un nuevo acuerdo de asociación, DO L 58, 27.2.2020.

Unido” al que deberá consultarse durante las negociaciones<sup>(84)</sup>. Se han celebrado ya dos rondas de negociaciones -5 marzo y 24 abril- y la Delegación de Reino Unido ya ha anunciado que no solicitará una prórroga del período transitorio. La conclusión del Acuerdo de Asociación es, por tanto, el próximo reto postBrexit para las instituciones comunitarias. Esperemos que llegue a buen puerto.

#### 4. Reflexiones Finales

---

La Unión Europea es una organización internacional eminentemente dinámica y evolutiva, que no sólo ha sobrevivido, sino que incluso ha salido reforzada de situaciones complejas como el fracaso de proyecto de Constitución Europea o la crisis financiera de 2008. La retirada de Reino Unido es otro de los grandes retos a los que ha tenido que enfrentarse y no ha sido fácil a pesar de que el TUE recoge, en su artículo 50TUE, el complejo proceso de desconexión. Las instituciones comunitarias han jugado un papel fundamental enfrentándose, por una parte, a un nuevo escenario -la negociación de un acuerdo retirada- para el que no existía una hoja de ruta y, adaptándose, por otra parte, y casi al unísono, para desarrollar sus funciones en una UE a 27 Estados. Han superado el reto con éxito, aunque todavía queda una última línea por escribir: la conclusión de un nuevo acuerdo de asociación que regule las relaciones con Reino Unido tras el período transitorio. Esperemos que sea una historia con final feliz.

---

(84) Decisión (UE) 2020/121 del Consejo de 28 de enero de 2020 relativa a la creación del Grupo “Reino Unido” presidido por la Secretaría General del Consejo, y por la que se deroga la Decisión (UE) 2017/900 del Consejo, DO L 23 I, 29.1.2020.

# Do “Brexit” ao Coronavirus: O futuro de Europa na encrucillada

**Serafín Pazos Vidal**

*Director da Oficina de Bruxelas da Convención de Autoridades Locais de Escocia <sup>(1)</sup>*

**RESUMO:** Neste artigo analízase a xénese da retirada do Reino Unido da Unión Europea e ponse no contexto da crecente desafección cara a integración europea así como das propias potencialidades e limitacións do sistema institucional da Unión para dar resposta a crises natureza sistémica como foi a Gran Recesión e a resposta ao coronavirus.

**Palabras chave:** *Brexit, Unión Europea, Coronavirus, Recesión.*

**RESUMEN:** Este artículo analiza la génesis de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea y lo sitúa en el contexto de una creciente descontento con la integración europea, así como el potencial y las limitaciones propias del sistema institucional de la Unión para responder a crisis sistémicas como la Gran Recesión y la respuesta al coronavirus.

**Palabras clave:** *Brexit, Unión Europea, Coronavirus, Recesión.*

**ABSTRACT:** This article analyses the genesis of the UK’s withdrawal from the European Union and frames it within the context of growing disaffection with the European integration as well as the Union’s own potential and the limitations of its institutional system to respond to systemic crisis such as the Great Recession and the response to the coronavirus.

**Keywords:** *Brexit, European Union, Coronavirus, Recession.*

## 1. Reino Unido–Unión Europea: últimos días dun desamor

A rivalidade franco-británica marcou a dificultosa xénese da adhesión, varias veces frustrada, do Reino Unido ás daquela Comunidades Europeas.<sup>(2)</sup> Malia un século de *Entente Cordiale* e que, segundo Jean Monnet<sup>(3)</sup>, os comités interaliados da I Guerra Mundial foron a inspiración das institucións comunitarias, os británicos uníronse á daquela Comunidade Económica Europea tarde e coas normas deseñadas polo motor franco-alemán.

A percepción utilitarista do Reino Unido da integración europea e coma medio de influír no equilibrio de poder continental<sup>(4)</sup> non é moi diferente da que existe a cultura política

(1) Doutor en Unión Europea (UPV, UNED) e investigador. Licenciado en Ciencias Políticas e da Administración pola USC e Diplomado en Xestión Financeira Pública (SOAS). Leva 17 anos en Bruxelas traballando para varias autoridades subestatais españolas e británicas. Ten sido coordinador do Grupo de Expertos en Cohesión Territorial do Consello de Municipios e Rexións de Europa. É membro do Grupo de Expertos en Subsidiariedade do Comité das Rexións. Actualmente é Director da Oficina de Bruxelas da Convención de Autoridades Locais de Escocia

(2) BELL, Phillip-Michael-Hall: *France and Britain, 1940-1994: The Long Separation*, Routledge, Abingdon, 1997.

(3) MONNET, Jean: *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976.

(4) WALL, Stephen: *A Stranger In Europe: Britain and the EU From Thatcher To Blair*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

británica doméstica. As *Acts of Union* de 1707 entre Inglaterra e Escocia teñen unha natureza estritamente transaccional. Ha heteroxénea mestra británica de institucións premodernas e contemporáneas<sup>(5)</sup> non casa ben coa ideoloxía cartesiana e burocrática que se estendeu polo continente trala Revolución Francesa. Certamente, como sinala Curtice (2018), o Reino Unido foi estruturalmente euroescéptico desde moito antes do proceso que levou ao referendo de 2016.<sup>(6)</sup>

A narración estándar comeza co discurso Margaret Thatcher en 1979: "*I want my money back*"<sup>(7)</sup>. Só uns anos dentro do club (e logo dun referendo confirmatorio apoiado pola ala liberal dos conservadores) o Reino Unido xa se atopaba incómodo por unhas regras, nomeadamente os subsidios agrícolas, deseñadas moito antes da Adhesión británica. O acto seguinte foi o seu famoso discurso de Bruxas<sup>(8)</sup> e a negativa a unha maior integración liderada por Jacques Delors alén Acta Única Europea de 1986 que Thatcher apoiou por concibila exclusivamente en termos de libre comercio<sup>(9)</sup> e non como primeiro paso para unha unión económica pero tamén política e monetaria que na década seguinte se acelerou cos tratados de Maastricht, Amsterdam e Niza culminando na Convención Europea de 2001-2003.<sup>(10)</sup> O Tratado Constitucional que saíu dela foi rexeitado en referendo por franceses e holandeses en 2004 e só entrou en vigor metamorfoseado en Tratado de Lisboa no 2009.

Logo da saída da Thatcher de Downing Street, en boa parte pola división interna entre os conservadores sobre a integración europea, produciuse o "Mércores Negro" de 1992 forzando ao goberno tamén conservador de John Major a retirar a libra esterlina do Mecanismo Europeo de Cambio, antecesor do euro. Tal é así que malia Tony Blair firmar entusiasticamente o Tratado de Ámsterdam en 1997 (conservando as exencións británicas en materia de xustiza, seguridade e lexislación laboral así coma o famoso "cheque"), a memoria do *Mércores Negro* levou ao seu poderoso ministro de finanzas Gordon Brown a formular cinco test económicos<sup>(11)</sup> que facían deliberadamente imposible que o Reino Unido puidese integrarse na Eurozona. Brown, xa primeiro ministro, evitou firmar simultaneamente co resto de xefes de estado e de goberno o Tratado de Lisboa en decembro de 2007.

Se houbese que identificar un feito que desencadease este divorcio sería probablemente o compromiso de Tony Blair en 2004 de someter a referendo calquera novo tratado da UE. Tivo a sorte que os franceses o evitasen polo seu "non".<sup>(12)</sup> Rompeuse un tabú e os liderados de Howard e Duncan-Smith levaron aos conservadores a unha postura na que a oposición á UE era cada vez máis central no seu discurso. Por iso David Cameron en 2005, para poder derrotar ao rival David Davis, futuro líder da campaña polo "Brexit", prometeu retirar os *Tories* do Partido Popular Europeo e lexislar por lei un *referendum lock* en 2011 a futuras procesos de

(5) DAVIES, Norman: *The Isles: A History*, Papermac, Londres, 2008.

(6) CURTICE, John: *The Vote To Leave the EU*, en PHILLIPS, Daniel, CURTICE, John, PHILLIPS, Miranda e PERRY, Jane (Eds.), *British Social Attitudes: the 35th Report*, Londres, The National Centre For Social Research, 2018.

(7) En *Le Monde*, 11 de Maio de 2005.

(8) En *Financial Times*, 31 de Agosto de 2018.

(9) THATCHER, Margaret: *The Downing Street Years*, Harpercollins, Londres, 1993, 549.

(10) NORMAN, Peter: *The Accidental Constitution: the Making of Europe's Constitutional Treaty*, Eurocomment, Bruxelas, 2005.

(11) BROWN, Gordon: "Statement by the Chancellor on the Economic and Monetary Union", 27 de outubro de 1997.

(12) HELM, Toby: "Farewell, Europe: the Long Road To Brexit", *the Guardian*, 26 de Xaneiro de 2020.

integración. Nada disto calmou o seu partido e Cameron tivo que prometer no seu “Discurso Bloomberg”<sup>(13)</sup> de 2013 que no caso, que se estimaba improbable, de gañar as eleccións de 2015 por maioría absoluta convocaría un referendo pola permanencia da UE.<sup>(14)</sup>

Máis sería simplista reducir a saída do Reino Unido da UE coma unha cuestión de prexuízos e dinámicas internas. Coma afirma Ivan Rogers, Representante Permanente (embaixador) perante a UE con Cameron,<sup>(15)</sup> e pouco sospeitoso de ser partidario da saída, o Reino Unido era o maior Estado Membro fóra da Eurozona, pero cunha economía altamente integrada coa UE e á vez altamente globalizada coa “City” de Londres no centro. Esta incomodidade agravouse pola crecente integración económica da UE, acelerada coa resposta á crise de 2008 – “Six Pack”, reforzo do semestre europeo e tratados fiscais – aos que precisamente Cameron se opuxo. Neste contexto a primeira grande negociación UE-Reino Unido rematou no Consello Europeo de 18 de Febreiro de 2016 no que se acordou un “pacto de reformas da UE” con salvagardas para o Reino Unido perante unha maior integración da Eurozona (daquela Francois Hollande xa falaba dun Parlamento e un orzamento propio para os países do euro) pero que pola presión mediática británica tamén introduciu limitacións superficiais á libre circulación e unha nova definición do principio de subsidiariedade.<sup>(16)</sup>

Foi demasiado pouco e demasiado tarde. E sobre todo demasiado unilateral. As institucións europeas e o resto de membros fixeron as mínimas concesións posibles para que Cameron puidese levar algo para o seu país e facer campaña pola permanencia nas semanas a seguir, co resultado coñecido.

## 2. A negociación do “Brexit”

O proceso de negociación da saída xa baixo Theresa May foi unha trincheira que tensou ata o máximo as costuras da sociedade británica e envelenou as relación coa UE dos 27. A defensa da Primeira Ministra da súa prerrogativa exclusiva para liderar as negociacións sen contar co parlamento tivo que ser dirimida no Tribunal Supremo, feito excepcional nun sistema que non ten xurisdición constitucional.<sup>(17)</sup>

A proposta de marzo de 2018 para un amplo e profundo acordo comercial<sup>(18)</sup>, un ano trala notificación da retirada non era quen de articular unha postura coherente sobre a relación coa UE.

Ao mesmo tempo, un parlamento excepcionalmente dividido en varias faccións interpartidarias<sup>(19)</sup> tentaron controlar á Primeira Ministra facendo filibustermismo lexislativo usando a tramitación da *European Union Withdrawal Bill*, o instrumento para adaptar a lexislación doméstica unha vez o Reino Unido *saíse* da UE e que os deputados querían utilizar para influír

(13) CABINET OFFICE, “*EU Speech At Bloomberg*”, Londres, 23 xaneiro de 2013.

(14) PARKER, George: “How Brexit Spelled the End to Cameron’s Career”, *Financial Times*, 24 de xuño de 2016.

(15) ROGERS, Ivan, “The History and Origins of Brexit”, relatorio na University of Glasgow, 16 outubro de 2017.

(16) CONSELLO EUROPEO, *Proyecto de decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un Nuevo Encaje del Reino Unido en la Unión Europea*, 2016 EUCO 4/16.

(17) *Asunto Miller*, 24 Xaneiro de 2017.

(18) EMERSON, Michael: *Theresa May’s Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*, CEPS, Bruxelas, 2018.

(19) MURADO, Miguelanxo: “Adiós al Parlamento de los tráfugas”, *La Voz de Galicia*, 30 de outubro de 2019.

na negociación. Amosou tamén un parlamento que, ao carecer dos procedementos escritos habituais noutros países, revélase totalmente incapaz de artellar consensos. Seguiu unha penosa negociación na que se amosaron os *trilemas* británicos<sup>(20)</sup> (a incoherencia de casar soberanía, amplo acceso ao Mercado Único e fronteiras abertas coa República de Irlanda mais sen barreiras entre Irlanda do Norte e Gran Bretaña) fronte á postura cerrada do negociador da UE Michel Barnier.

Finalmente May propúxolle ao seu gabinete o plan Chequers<sup>(21)</sup> que en boa parte suporía que o Reino Unido tería un Acordo de Asociación semellante ao que a UE ten coa Ucraína. Isto suporía aceptar as normas e xurisdición comunitarias sen participar nas negociacións e levou á dimisión do goberno de David Davis e o seu aliado no referendo Boris Johnson. Un acordo foi firmado finalmente en novembro de 2018.<sup>(22)</sup>

May foi incapaz de conseguir o apoio do lexislativo. Gobernaba en minoría cun partido dividido e dependente dos unionistas norirlandeses, opostos ambos a un acordo que mantería a Irlanda do Norte dentro do Mercado Único, e para evitar controis aduaneiros coa illa de Gran Bretaña, mantería a todo o Reino Unido na práctica dentro dunha unión aduaneira coa UE.

En todo caso, a oposición non estaba menos dividida. Os dividos laboristas de Jeremy Corbyn aceptaron con dificultade a proposta do voceiro para o Brexit (e eventual sucesor de Corbyn) Sir Keir Starmer de "Seis Tests" para avaliar o eventual acordo coa UE.<sup>(23)</sup> Como os de Gordon Brown dúas décadas antes, a súa contradición interna amosaba claramente que a súa función era xustificar a oposición a calquera acordo que puidese saír das negociacións dos conservadores en Bruxelas. Tampouco o SNP, de lonxe e desde as eleccións posteriores ao referendo escocés de 2014, o terceiro partido en Westminster, nunca aceptou ningunha das versións do acordo, mesmo aquelas propostas polo negociador europeo.<sup>(24)</sup>

May tivo que dimitir finalmente no verán de 2019. Boris Johnson conseguiu finalmente que o parlamento aceptase un acordo acadado en outubro que, se ben introducía controis fronteirizos no Mar de Irlanda (non moi diferentes as o que existen entre Canarias e a península, pero explosivos no contexto irlandés), eliminaba a posibilidade dun acordo que supuxese calquera forma de asociación ao mercado único e de unión aduaneira. Na lei británica que ratificou o acordo (*European Union Withdrawal Agreement Act 2020*), aprobada logo de Johnson obter unha ampla maioría nas eleccións de decembro de 2019, exclúese taxativamente tal posibilidade.

(20) USHERWOOD, Simon: "UK", en USHERWOOD, Simon E KASSIM, Hussein: *Negotiating Brexit: Where and Now*, USRC-University of East Anglia, 2018, 41-43.

(21) GOBERNO BRITÁNICO: "The Future Relationship Between the United Kingdom and the European Union", xullo 2018, Cm 9593.

(22) CONSELLO EUROPEO, *Special Meeting of the European Council (Art. 50) (25 November 2018) – Conclusions*, Bruxelas, 25 de novembro de 2018.

(23) YATES, Toby: "Labour's Six Tests For Brexit Are "Bollocks" – But They Could Yet Save the United Kingdom", *New Statesman*, 15 de xaneiro de 2019.

(24) GOBERNO ESCOCÉS: "Scotland's Place In Europe: Assessment of the Revised EU Withdrawal Agreement and Political Declaration", outubro de 2019.

### 3. Negociar a nova relación

O proceso de negociador do acordo comercial e parceria que debería entrar en vigor ao final do período de transición (31 de decembro 2020 tal como establece a devandita lei británica, pero extensible dous anos mais) está a repetir as mesmas dinámicas cá negociación de retirada. Unha constante é a fixación do lado británico por unha aproximación transaccional *ad hoc*. A diferenza é que con Johnson moito é máis clara nos obxectivos, aspirando a un tratado comercial como o que a UE ten con Canadá, pero engadíndolle materias coma os servizos financeiros, ausentes noutros acordos comerciais da UE.<sup>(25)</sup> Isto contrasta coa posición cartesiana da UE, onde estruturas xurídicas coherentes deben fluír de principios claros, e que aspira sen dicilo a un acordo de asociación estreita cun Reino Unido manténdose aliñado aos estándares europeos.<sup>(26)</sup> Evidéncianse de novo as moi diferentes culturas xurídico-políticas que 45 anos de íntima relación non foron quen de eliminar.

### 4. A deriva da UE

Máis ca unha causa, a retirada británica é un síntoma do estado de saúde da integración europea. Ao mesmo tempo que no Reino Unido estaba encamiñándose cara unha renegociación da súa relación coa UE, os Países Baixos proclamaban que “o tempo dunha Unión cada vez máis estreita xa pasou”. Timmermans, ministro de Exteriores (e logo vicepresidente primeiro na Comisión Juncker) liderou en 2014 unha “revisión de subsidiariedade” co fin de identificar materias comunitarias que puidesen ser simplificadas ou mesmo repatriadas.<sup>(27)</sup> Exercicio semellante aos realizados por Reino Unido, Finlandia ou a Presidencia austríaca da UE en 2018.<sup>(28)</sup>

A crise da Eurozona de 2012-2015, os rescates e a *troika* levaron a unha actitude máis crítica coas institucións europeas e con aqueles países que máis máis gañaron coa creación do euro. Ao mesmo tempo levou a unha significativa transferencia de competencias macroeconómicas cara a UE: a polémica reforma exprés da constitución española de 2011 (e tamén da alemana) non deixa de ser unha aplicación *a priori* to novo tratado de 2012 para controlar os excesos fiscais dos Estados Membros (*Fiscal Compact*), expresivo do nivel de desconfianza entre parceiros europeos. Surxe a Europa sancionadora.<sup>(29)</sup>

Xa dicía Hooghe e Marks (2009)<sup>(30)</sup> que a maior integración maior debilitación do chamado consenso permisivo (polo cal se consideraba integración europea coma un proceso técnico que se delegaba no executivo). Emerxe unha actitude máis euroescéptica, coma evidencia o

(25) GOBERNO BRITÁNICO: “The Future Relationship with the EU. The UK’s Approach to Negotiations”, febreiro de 2020.

(26) COMISIÓN EUROPEA, “Draft Text of the Agreement On The New Partnership With The United Kingdom” Marzo de 2020. UKTF (2020) 14.

(27) GOBERNO NEERLANDÉS: *Testing European Legislation For Subsidiarity and Proportionality – Dutch List of Points For Action*, Ministerie Van Buitenlandse Zaken, A Haia, 2013.

(28) PAZOS-VIDAL, Serafín: *Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors Networks and Agendas*, Routledge, Abingdon, 2019.

(29) KREUDER-SONNEN, Cristian: “Beyond Integration Theory: The (Anti-)Constitutional Dimension of European Crisis Governance”, *JCMS*, Vol. 54, 6, 2016, 1350-1366.

(30) HOOGE, Liesbet e MARKS, Gary: ‘A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus To Constraining Dissensus’. *British Journal of Political Science*, 39, 2009, 1–23.

auxe dos partidos denominados populistas que nas eleccións de 2019 ao Parlamento Europeo levaron a xa ocupar a cuarta parte dos escanos.<sup>(31)</sup>

Unha maior integración ten custes. Como di Krastev, o segredo do éxito da UE ten sido *"policies without politics in Brussels and politics without policies on the national level"*, é dicir, as políticas importantes decídense en Bruxelas pero a representación do poder segue a ser nacional.<sup>(32)</sup> Sen ese delicado equilibrio crébase a lexitimade tanto do Estado-Nación como da UE.

No manual da UE a máis crise, máis integración. É por iso que Emmanuel Macron, no seu discurso de Sorbona,<sup>(33)</sup> seguiu o camiño marcado por Hollande e pediu un orzamento para a Eurozona que puidese compensar os desequilibrios fiscais e de débeda entre o norte e o sur, e loitar contra o desencanto cun proceso de consulta participativa.

Nesa mesma liña o stock do referendo británico levou a un proceso de introspección ás institucións e gobernos europeos, que levou ao chamado proceso "Road to Sibiu" (de feito Bratislava, Roma, Sibiu)<sup>(34)</sup> unha serie de cumios desde 2016, só dous meses tralo referendo, a 2019. Este proceso, que tamén buscaba celebrar o 60 aniversario do Tratado de Roma, foi tan moroso como inconcluso. A propia proposta da Comisión Juncker,<sup>(35)</sup> malia o forte federalismo e independencia de espírito do seu Presidente, é moi diferente ás dos seus predecesores, ben sexa o plan Delors, a proposta constitucional "Penélope" da Comision Prodi ou a Axenda 2020 de Barroso: danse varios escenarios e só timidamente se aposta por aquel que mellora incrementalmente o *status quo*.

Os límites da integración europea non son só xeográficos, senón tamén de método. A creación do mercado único mesmo coa política de transferencias (política de Cohesion e Agrícola) ten sido incapaz de reducir as diferencias entre territorios. Se ben este é un proceso que é común á maioría de economías avanzadas, a "xeografía do descontento"<sup>(36)</sup> está en boa parte relacionada tanto coa saída do Reino Unido como coa aparición doutros movementos populistas e euroescépticos.

A reciclaxe de vellas solucións ten un rendemento decrecente. En 2017 aprobouse solemnemente o Pilar Social da UE, á súa vez *revival* da Axenda de Gotemburgo de 1997 (ambos firmáronse alí) se ben entrementes a Carta de Dereitos Fundamentais da UE xa pasara a formar parte do Tratado de Lisboa.<sup>(37)</sup> Estes ordenamentos tiveron pouco impacto práctico, agás de servir de base para o activismo xudicial do Tribunal de Xustiza da UE, cada vez máis actor político

(31) TREIB, Oliver: "Euroscepticism Is Here To Stay: What Cleavage Theory Can Teach Us About the 2019 European Parliament Elections", *Journal of European Public Policy*, 2020, 1-16.

(32) KRSTEV, Ivan: *After Europe*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2020.

(33) MACRON, Emmanuel: "Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe Souveraine, Unie, Démocratique." París, 26 de setembro de 2017.

(34) DINAN, Desmond: "From Rome To Sibiu. The European Council and the Future of Europe Debate", Parlamento Europeo, 2018.

(35) COMISIÓN EUROPEA: "White Paper On the Future of Europe and the Way Forward. Reflections and Scenarios for the EU27", 2017.

(36) DIJKSTRA Lewis, POELMAN, Hugo e RODRÍGUEZ-POSE, Andrés: "The Geography of EU Discontent", *Regional Studies*, 2019, 1-17.

(37) MUÑOZ, Susana: "Striking A Balance Between Competitiveness and Social Fairness: What can we Expect from the European Pillar of Social Rights?", en CHIOCHETTI, Paolo e ALLEMAND, Frédéric (eds.), *Competitiveness and Solidarity In the European Union*, Routledge, Abingdon, 2018, 264-288.

que simplemente xurisdiccional,<sup>(38)</sup> en asuntos moi concretos da lexislación laboral doméstica mesmo cando carezan de consecuencias transnacionais.

Canto máis se afastan as institucións, e sobre todo a Comisión, do seu propósito inicial (a eliminación de barreiras ao Mercado Interior) máis difícil é demostrar o seu impacto. Por exemplo, a introdución da Garantía Xuvenil para facer fronte ao crecente exército de mozos sen estudos ou cualificacións adaptadas á economía do coñecemento revelou-se coma un auténtico fracaso, tanto poloa falta de capacidade institucional na UE coma de implicación polos Estados Membros.<sup>(39)</sup> O mesmo se pode dicir do chamado Semestre Europeo<sup>(40)</sup>, unha mecanismo multinivel que coma reacción á crise de 2008 buscaba aumentar o rol da Comisión para instigar reformas estruturais nos Estados Membros.

Tampouco existe un interese común para unha maior integración. Xa o poderoso Tribunal Constitucional Alemán advertiu desde a súa sentenza ao Tratado de Maastricht en 2003 e ditames sucesivos, que o proceso de integración non é indefinido senón que debe preservar no nivel nacional un mínimo esencial de atribucións e decisións.<sup>(41)</sup> Os nórdicos temen que temen que o mínimo común denominador dunha UE a 27 degrade o seu contrato social nacional. Todo o contrario no caso do sur da UE onde “Europa” foi usada como vehículo para reformas estruturais impopulares.

Polo leste, prodúcese a crecente banalización das garantías do Estado de Dereito e da separación de poderes, ás veces de xeito concertado con réximes autoritarios de fóra da UE.<sup>(42)</sup> Malia que a UE desde Lisboa ten capacidades reforzadas para sancionar os gobernos que vulneren os dereitos fundamentais, ten intentado evitar pronunciarse abertamente, ás veces co apoio tácito de boa parte dos Estados Membros.<sup>(43)</sup> É o Tribunal de Xustiza da UE o que está a forzar a Comisión iniciar procedementos sancionadores contra Polonia.<sup>(44)</sup>

No eido da representación política, malia a lectura que se ten feito de que a designación de cabezas de lista paneuropeos (*Spitzenkandidaten*) para as eleccións de 2014 resultaría nunha esfera pública europea, a lectura alternativa era que foi un proceso oportunista no que os cadros (non-electos) dos secretariados dos partidos paneuropeos tentaron capturar a elección do presidente da Comisión europea. Emporiso non é sorprendente o pouco interese dos líderes nacionais a repetir o proceso. Dada a dependencia estrutural dos grupos paneuropeos das estruturas nacionais pouco resistiron a que en 2019 se volvease ao chamado modelo hiperconsen-

(38) WERNER, Benjamin: “Why Is the Court of Justice of the European Union Not More Contested? Three Mechanisms of Opposition Abatement”, *JCMS*, 54, 6, 2016, 1460.

(39) TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEO, *Special Report No 5/2017: Youth Unemployment – Have EU Policies Made A Difference? An Assessment of the Youth Guarantee and the Youth Employment Initiative*, Publications office of the European Union, Luxemburgo, 2017.

(40) ZEITLIN, Jonathan e VANHERCKE, Bart: “Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020”, *Economic Governance and Social Policy Coordination In Europe*, 2020, 2014-17.

(41) BERNER, Katarina: ““Sovereignty of Parliament” under the *Grundgesetz*: How the German Constitutional Court Discovers Parliamentary Participation as a Means of Controlling European Integration”, *European Public Law*, Vol.19,2, 2013, 249-262.

(42) PECH, Laurent e Dimitry KOCHKOV: “Strengthening the Rule Of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What To Avoid.” *RECONNECT Policy Brief* 1, 2019.

(43) KELEMEN, Daniel: “El Corona-Golpe de Estado de Orbán”, *La Vanguardia*, 5 de abril de 2020.

(44) COMISIÓN EUROPEA: “Rule Of Law: European Commission Launches Infringement Procedure To Safeguard the Independence Of Judges In Poland”, Nota de prensa, 29 de abril de 2020.

sual<sup>(45)</sup> europeo no que os líderes elixiron un paquete no que Ursula von der Leyen non era nin a primeira nin a segunda opción para Presidenta da Comisión e no que se incluían os candidatos para presidir Parlamento, BCE e Consello Europeo.

## 5. O Coronavirus como acelerador da historia

As epidemias revelan as debilidades dunha sociedade. Son probas de estrés da cohesión das comunidades humanas. Marzo de 2020 foi un acelerador da historia da UE. As contradicións internas da integración europea foron máis ca evidentes. A reacción foi instintivamente nacional e nacionalizadora, con peches de fronteiras, mesmo sen notificar á Comisión Europea como é preciso no Espazo Schengen, e por unha loita autárquica polos recursos. O rol preventivo do Centro Europeo de Control de Enfermidades foi, por admisión propia, tan discreto coma o dos seus homólogos estatais.<sup>(46)</sup>

Nos comezos da crise a Comisión von der Leyen aínda estaba tentando avanzar os seus compromisos para os seus primeiros cen días, nomeadamente o Pacto Verde, o mecanismo de Transición Xusta e a nova "Lei" (en realidade, un Regulamento) Climática, así como a aproximación a África, novas medidas sobre a economía dixital e o mandato para a negociación da nova relación co Reino Unido, entre outras. Anticipaba dedicar á crise do coronavirus 232 millóns de euros.<sup>(47)</sup>

Malia as críticas de pouca reactividade, bastaron só unhas semanas para que se comezasen a presentar iniciativas. No lado da Comisión a suspensión das normas de Axudas de Estado,<sup>(48)</sup> a flexibilización das normas dos Fondos Estruturais (a principal política inversora da UE, e a maior do seu tipo mundo) para acelerar o gasto en material sanitario (aprobadada por Parlamento e Consello no espazo récord dunha semana) e a proposta de suspensión das normas do Pacto de Estabilidade e Crecemento (posteriormente acordada polos ministros de finanzas no ECOFIN) foron adoptadas con rapidez porque son competencias exclusivas da UE e nas que a Comisión goza de amplo marxe.<sup>(49)</sup> Por outro lado, os paquetes de rescate dos Estados Membros xa excedían os límites das normas europeas polo que en parte a Comisión só fixo evitar pór portas ao campo.

Se a crise de 2008 rapidamente evolucionou de crise bancaria a crise de débeda, a do coronavirus pronto se metamorfoseou de crise sanitaria a crise financeira. Nos dous casos tenseu a integridade da UE. Emporiso a reacción do ECOFIN, deixando ao marxe os comentarios e reaccións estereotipadas entre protestantes "frugais" e católicos emocionais que xa se viran co gallo da crise do euro e os rescates,<sup>(50)</sup> foi moi semellante á da crise anterior: apoiar o Banco Central Europeo mobilizando os mecanismos que se crearan daquela, o Mecanismo Europeo de

(45) HIX, Simon "The European Union As A Polity (I)", en JORGENSEN, Knud Erik, POLLACK, Mark e ROSAMOND, Ben (eds.), *The Sage Handbook Of European Union Politics*, Sage, Londres, 2007,145.

(46) *Político*, 4 de abril de 2020.

(47) COMISIÓN EUROPEA: A Union that Strives for More: The First 100 Days, nota de prensa, 6 de Marzo de 2020.

(48) ECOFIN, nota de prensa, 23 de Marzo de 2020.

(49) COMISIÓN EUROPEA: Coronavirus: The Commission Mobilises all of its Resources to Protect Lives and Livelihoods, nota de prensa 2 de abril de 2020.

(50) OTERO IGLESIAS, Miguel: "Europe's Coronavirus Identity Crisis", *POLÍTICO*, 1 de abril de 2020.

Estabilidade por valor de 500.000 millóns, amais de novas liñas de crédito do Banco Europeo de Investimentos.

Os Estados do sur, nomeadamente Italia e España, rexeitaron calquera tipo de condicionalidade, e de feito calquera forma de crédito específico para eles sós, demandando a emisión conxunta de débeda pública (*eurobonos*, bautizados como *coronabonos* para a ocasión) e transferencias directas de fondos, dado que as súas finanzas aínda non se recuperaran da crise anterior, cunha débeda por enriba do 100% do PIB respectivo. Era tamén unha oportunidade política de reequilibrar o balanço de poder na Eurozona a base de instaurar a “unión de transferencias” do norte cara o sur, tan temida polos países que se beneficiaron da eliminación do tipo de cambio desfavorable á exportación dos seus produtos e que puideron exportar o seu exceso de crédito aos países periféricos.<sup>(51)</sup> Estes países valoraron como insuficiente a proposta, elaborada ás carreiras pola Comisión, do Instrumento de Apoio Temporal para Mitigar os Riscos de Desemprego nunha Emerxencia (*Support mitigating Unemployment Risks in Emergency*, SURE) que non é un mecanismo de reaseguro europeo (na liña do promovido polo Pilar Social da UE) senón un fondo que, usando como garantía o orzamento da UE, obtería fondos nos mercados financeiros 100.000 millóns para outorgar empréstitos aos Estados Membros que precisasen de recursos para subvencionar salarios temporalmente (o modelo *Kurzarbeit* xa usado en Alemaña na crise anterior).<sup>(52)</sup>

Probablemente a maior dicotomía no proceso de integración europea se constata na distancia entre os obxectivos enunciados no Tratado da UE e os medios dispoñibles, nomeadamente o orzamento comunitario. Se ben con 150.000 millóns ten o tamaño do orzamento anual de Austria, só supón arredor do 2% dos orzamentos dos 27 Estados Membros, 50 veces menos có gasto público total na UE.<sup>(53)</sup>

É un caso de libro de federalismo limitado (ou “*states rights*”), xa que o orzamento da UE é dos poucos casos, xunto coa fiscalidade, nos que o tratado de Lisboa mantén a regra da unanimidade. Os Estados Membros acordaron que o teito máximo do orzamento sexa 1,26% anual do PIB da UE (o cal non se cumpre xa que o orzamento é do 1,11%).<sup>(54)</sup> A inmensa maioría dos ingresos proceden dos orzamentos estatais, agás aranceis externos e parte do IVE, xa que malia as repetidas propostas da Comisión de dotarse dun mecanismo de Recursos Propios (impostos sobre o mercado de carbono, sobre transaccións financeiras, imposto de sociedades europeo, propostos polo Informe Monti<sup>(55)</sup>) establecer impostos europeos supón unha fonte de poder alternativo fóra do control directo dos gobernos estatais.<sup>(56)</sup> Por iso o orzamento europeo tampouco pode ter déficit (nin o BCE mercar directamente débeda nacional). Tamén se insiste en manter, trala retirada do Reino Unido, os “cheques” que corrixen á baixa as transferencias dos Estados contribuíntes netos (o “*juste retour*”) cara o orzamento da UE.

(51) GOBERNO DE ESPAÑA: “Spain’s Non-Paper on a European Recovery Strategy”, 19 de abril de 2020.

(52) COMISIÓN EUROPEA: “Questions and Answers: Commission Proposes SURE, A New Temporary Instrument Worth up to €100 Billion to help Protect Jobs and People in Work”, 2 de abril de 2020.

(53) COMISIÓN EUROPEA: “The EU Budget at a Glance”, Luxemburgo, Unión Europea, 2017.

(54) RUBIO, Eulalia: *The MFF Proposal: What’s New, What’s Old, What’s Next?*, Jacques Delors Institute, 2018.

(55) MONTI, Mario (Coord.): “Future Financing of the EU. Final Report and Recommendations of the High Level Group On Own Resources”, Comisión Europea, 2016.

(56) DOBREVA, Alina: “Multiannual Financial Framework 2021-2027: Commission Proposal Initial Comparison With the Current MFF”, EPRS, 2018.

Así é que, na proposta de maio de 2019 para o orzamento (Marco Financeiro Plurianual) 2021-2027, a propia Comisión Juncker, anticipando a pouco apetito dos Estados Membros contribuíntes netos para absorber a perda neta de 12.000 millóns anuais pola retirada británica, non fixo máis ca axustar no posible o orzamento anterior, facendo mínimos sacrificios imprescindibles. Esta proposta rebaixouse significativamente camiño do inconcluso cumio en febreiro de 2020 no que se enfrontaron os Estados “frugais” (tamén chamados a “nova liga hanseática”, non podendo xa recorrer ao Reino Unido para defender os seus puntos de vista)<sup>(57)</sup> e os Amigos da Cohesión (que supón un terzo do orzamento, liderados por Portugal).<sup>(58)</sup>

A crise do coronavirus, como dicíamos, acelerou a historia e exacerbou as posturas, pero tamén eliminou moitas barreiras. En apenas dous meses e vista a gravidade da situación, Alemaña suspendeu a súa norma constitucional de déficit cero (*Schwartz Null*) e comprometeuse a pór máis recursos no orzamento europeo. Pero sobre todo, a Comisión Von der Leyen xunto co Presidente do Consello Europeo Charles Michel, feito inusual na praxe comunitaria, xunto puxeron sobre a mesa un Fondo de Recuperación que supón subir ata o 2% do PIB o teito do orzamento (un tótem federalista durante décadas e algo impensable só un mes antes). Seguindo o modo consensual comunitario buscouse combinar dun xeito algo incoherente as demandas francesas, españolas e mesmo italianas de mutualización de créditos e transferencias a fondo perdido financiadas as dúas polo orzamento europeo, á vez que se insistía, como esixían os contribuíntes netos no carácter temporal e condicións crediticias da maior parte dos 1.5 billóns de euros que, unha vez máis usando o orzamento europeo (recapitalizado), se espera obter dos mercados financeiros.<sup>(59)</sup>

Claramente, esta proposta, que recibiu o apoio inicial dos líderes dos 27 no Consello Europeo de consello do 21 de abril, supón un fito histórico polo precedente que supón romper en poucas semanas moitos pontóns que marcaron o debate europeo durante décadas: orzamento minimalista e gasto só en investimentos (agás na Política Agrícola que deste sempre foi unha política de transferencias de renda). Agora ben, esta crise tamén amosa os límites da integración europea no que aos medios se refire. Desde a Comisión Barroso e ante os límites do orzamento da UE tense producindo o incremento do uso dos chamado “Instrumentos Financeiros” nos que o orzamento convértese en instrumento para dar créditos (amais dos que xa dá o Banco Europeo de Inversións). O exemplo maior e paradigmático é o chamado “Fondo Juncker” (EFSI, en inglés) que prometía a partir dunha pequena aportación do orzamento da UE obter dos mercados medio billón de euros para créditos. Este novo Fondo de Recuperación, así como o devandito SURE, prometen facer exactamente esta mesma enxeñería financeira que no caso do EFSI foi criticada, polo esaxerado e pouco verificable dos resultados, polo propio Tribunal de Contas Europeo.<sup>(60)</sup>

Desta crise pódense extraer tamén valiosas leccións sobre o equilibrio interinstitucional, e nomeadamente o rendemento institucional da Comisión. Por un lado, a colaboración entre Comisión e o Consello, presididos por Von der Leyen e Charles Michel, candidatos de mínimo

(57) HENIG, David. “Sweden, the UK and the EU: Managing Post-Brexit Relations and Defining a New Agenda For European Competitiveness.” *ECIPE Policy Brief*, 1, 2019.

(58) DRACHENBERG, Ralf: “The European Council and the 2021-27 Multiannual Financial Framework”, EPRS, 2020.

(59) COMISIÓN EUROPEA-CONSELLO: “A Roadmap For Recovery. Towards A More Resilient, Sustainable and Fair Europe”, 2020.

(60) TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEO: *Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas: Medidas Necesarias Para Garantizar el Pleno Éxito del FEIE*, Luxemburgo, Unión Europea, 2019.

común denominador e ambos procedentes da cultura política consensual “renana”,<sup>(61)</sup> buscan mediar entre os Estados Membros nun contexto comunitario que é moito máis intergubernamental desde a anterior crise. Emporiso as propostas conxuntas tanto do Fondo de Recuperación como da cauta estratexia de *desescalada* da corentena<sup>(62)</sup> contrastan coa tradicional rivalidade interinstitucional comunitaria.<sup>(63)</sup> Non son signo de busca de consenso senón evidencia da súa debilidade relativa verbo dos gobernos estatais. Do mesmo xeito, a autonomía institucional do Parlamento Europeo, dependente como é das estruturas partidarias estatais, reséntese nun contexto de crise coma este. Con todo, as propostas, un cóctel tipicamente comunitario, aí están e en tempo récord.

Verbo ao rendemento institucional da Comisión, coma institución con cuase-monopolio da iniciativa lexislativa, o discurso europeísta ou federalista tende a tratala coma se fose un executivo federal en potencia que debería ter competencias análogas ao goberno federal norteamericano. Isto supón tratar á propia Comisión como unha “caixa negra”. Por unha banda, a Comisión, coma resto das institucións europeas, é máis eficaz e ten menos contestación cando pode apoiarse na lexitimidade tecnocrática. As decisións da Comisaria Vestager a respecto da fiscalidade das multinacionais norteamericanas, ou as propostas materia de protección de datos, intelixencia artificial ou protección medioambiental outórganlle á Comisión un poder equiparable ó das outras grandes potencias reguladoras do mundo.<sup>(64)</sup>

Por outra banda, isto ten dous grandes límites. En primeiro lugar a Comisión ten enormes dificultades non só de medios senón de *ethos* institucional para involucrase na implementación sobre o terreo das políticas da UE. A política medioambiental (onde se prefire incrementar regularmente os obxectivos de redución de emisións ou residuos sen que antes se tivesen cumprido os xa aprobados) ou a de reformas estruturais (o propio semestre europeo), ou as de axudas de estado (nas que o último paquete lexislativo optou por alixeirar os requisitos) son casos salientables nas que a Comisión non fai sequera uso pleno das súas amplas capacidades sancionadoras. No Programa de Reformas Estruturais que precisamente se creou, ou máis ben se improvisou, para financiar as reformas nas capacidades administrativas nacionais, optouse por un reparto dos fondos por países sen contar coas súas necesidades reais. Prodúcese un déficit de lexitimidade e capacidade: boa parte da axenda de “Lexislar Mellor” (*Better Regulation*) busca alixeirar a carga normativa para ampliar a lexitimidade das institucións incluída a participación das entidades subestatais (“subsidiariedade activa”).<sup>(65)</sup> En segundo lugar, se ben as reformas Kinnock de 2004 introduciron a nova xestión pública a unha administración de corte francés-tecnocrático e especializada<sup>(66)</sup> pouco acorde cunha organización que xa non só se ocupaba de reducir barreiras arancelarias ou gobernar os subsidios agrarios, isto levou á

(61) LOUGHLIN, John e PETERS, B. Guy: “State Traditions, Administrative Reform and Regionalization”, en LOUGHLIN, John e KEATING, Michael (eds.), *Political Economy of Regionalism*, Routledge, Londres, 1997, 42-62.

(62) COMISIÓN EUROPEA-CONSELLO: “Joint European Roadmap Towards Lifting COVID-19 Containment Measures”, 2020.

(63) SHARPF, Fritz W.: *Governing In Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

(64) BASSOT, Étienne e HILLER, Wolfgang: “The Juncker Commission’s Ten Priorities. An End-of-Term Assessment”, EPRS, 2019.

(65) PAZOS-VIDAL, *Ibid.*

(66) POLLITT, Christopher e BOUCKAERT, Geert: “Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity”, Oxford University Press, Oxford, 2017.

dualización da cultura organizativa e á axentización, coa conseguinte redución de saber facer e memoria institucional. Por iso que facer a ecuación “máis Europa” coma sinónimo de “máis Comisión Europea” resulta nas, condicións actuais, apresurado.

## 6. O futuro

Parafraseando a Mark Twain, as novas sobre a inminente morte da UE están sendo enormemente esaxeradas. Ante unha crise estrutural coma a do coronavirus ou a anterior da Eurozona mesmo aqueles Estados Membros que están contentos co actual nivel de integración e non queren máis traspaso de competencias á UE, son capaces de reaccionar e flexibilizar en moi pouco tempo os seus dogmas. A existencia do euro e a dificultade da retirada do Reino Unido amosan que a UE é coma o Hotel California dos *Eagles*, do que se pode entrar pero do que non se pode saír, alomenos sen grandes sacrificios. Por iso, mesmo se Polonia e sobre todo Hungría violentan o seu propio Estado de Dereito, namentres que o exista Tribunal de Xustiza (única institución autónoma da dinámica intergubernamental e frecuentemente un actor político en si mesmo) e se arrisquen a deixar de percibir fondos europeos é difícil que se atrevan a tensar o seu desafío á UE ata o punto que sexa inevitable sufrir as sancións que prevén os Tratados.

Os servizos de perspectiva da UE identifican unha serie de megatendencias para futuro, ben sexa o cambio climático, as migracións, o reto tecnolóxico e a crecente rivalidade xeopolítica que non desaparecerán e serían imposibles de xestionar desde unha base estatal.<sup>(67)</sup>

A crise do coronavirus tamén reduciu o custe económico dunha saída abrupta do Reino Unido do Mercado Interior ao final do Período de Transición, por moito que a UE siga a buscar ter co Reino Unido unha relación de proximidade coma coa Ucraína. A situación anima ao Reino Unido a buscar una relación comercial coa UE coma a que esta ten co Canadá (CETA) obviando que a maior interrelación entre UE e o Reino Unido obriga a un aliñamento continuo dos seus ordenamentos para evitar a competencia desleal. Con todo, o interese mutuo e a incerteza global anima que ao final exista unha parceria estratéxica na liña proposta por Pisani-Ferri *et al.*<sup>(68)</sup>

É posible que a UE se converta nun remedo contemporáneo do Sacro-Imperio Romano Xermánico<sup>(69)</sup>, demasiado integrado como para disolverse pero demasiado ineficaz para facer outra cousa ca perdurar no tempo. Durou mil anos.

(67) GLAUB, Florence (Coord.): “Global Trends To 2030. Strategies and Choices for Europe”, ESPAS, 2019.

(68) PISANI-FERRY, Jean (Coord.), “Europe After Brexit: A Proposal For a Continental Partnership”, Bruegel, 26 de agosto de 2016.

(69) THE ECONOMIST, “European Disunion Done Right”, 22 de decembro de 2012.

# La Unión Europea y el Reino Unido. Divergencia histórica y miopismo contemporáneo

**David Ramiro Troitiño**

*Profesor titular, Tallinn University of Technology<sup>(1)</sup>*

**RESUMO:** O Reino Unido desempeñou un papel crucial en Europa durante séculos, aínda que a miúdo foi considerado coma un país antieuropeo ou contrario aos intereses da integración en Europa. A posición do Reino Unido con respecto a Europa de cara a cooperación europea estivo condicionada polo interese do país. O seu desenvolvemento industrial fíxolle fomentar mercados abertos, o seu imperio atraeu os seus esforzos internacionais e a Segunda Guerra Mundial trastornou as súas premisas. Este artigo de investigación analiza os principais problemas que explican as relacións especiais entre a UE e o Reino Unido e que conduciron finalmente ao BREXIT. O presente documento desenvólvese dende unha perspectiva histórica con unha metodoloxía baseada na revisión crítica de feitos históricos dende un enfoque tradicional do Reino Unido en vistas á integración europea.

**Palabras chave:** Relación británica con Europa, Peculiaridades británicas en Europa, Integración europea, Unión Europea, Relacións entre o Reino Unido e a UE, Reino Unido.

**RESUMEN:** El Reino Unido ha desempeñado un papel crucial en Europa durante siglos, aunque a menudo ha sido considerado como un país antieuropeo o contrario a los intereses de la integración en Europa. La posición con respecto a Europa del Reino Unido hacia la cooperación europea ha estado condicionada por el interés del país. Su desarrollo industrial le hizo fomentar mercados abiertos, su imperio atrajo sus esfuerzos internacionales y la Segunda Guerra Mundial trastocó sus premisas. Este artículo de investigación analiza los principales problemas que explican las relaciones especiales entre la UE y el Reino Unido y que han conducido finalmente al BREXIT. El presente documento se desarrolla desde una perspectiva histórica con una metodología basada en la revisión crítica de hechos históricos desde un enfoque tradicional del Reino Unido en vistas a la integración europea.

**Palabras clave:** Relación británica con Europa, Peculiaridades británicas en Europa, Integración europea, Unión Europea, Relaciones entre el Reino Unido y la UE.

**ABSTRACT:** The UK has played a crucial role in Europe for centuries, although it has often been regarded as an anti-European country or contrary to the interests of integration in Europe. The UK's position towards Europe towards European integration has been conditioned by the country's interest. Its industrial development made it promote open markets, its empire attracted its international efforts and the Second World War overturned its premises. This research

(1) Especialista en estudios de la Unión Europea centrados en las relaciones internacionales. Comenzó sus estudios en la Universidad de Salamanca en Historia Social centrados en el desarrollo de las sociedades, donde también obtuvo un doctorado en Estudios de la Unión Europea. Adicionalmente es licenciado en Relaciones Internacionales y también Economía por la Universidad Técnica de Tallinn.

article analyses the main problems that explain the special relations between the EU and the United Kingdom and that have finally led to BREXIT. This document is developed from a historical perspective with a methodology based on a critical review of historical facts from a traditional UK approach towards European integration.

**Keywords:** British relationship with Europe, British peculiarities in Europe, European integration, European Union, Relations between the United Kingdom and the EU.

## 1. Introducción

Tras la Segunda Guerra Mundial, la situación económica y social en Europa era muy precaria debido a la gran destrucción ocasionada por el conflicto. Los estados Occidentales colaboraron para reconstruir sus economías: se crearon y desarrollaron el Plan Marshall, el Banco de Pagos Internacionales de Basilea (BIP), el Consejo de Europa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otras instituciones para aumentar la cooperación y así maximizar las sinergias y racionalizar los esfuerzos económicos para un uso más efectivo de los recursos disponibles.

La crisis de la posguerra que afectó duramente al Reino Unido tuvo implicaciones trascendentales en las relaciones globales, ya que el ordenamiento internacional previo se alteró, surgiendo un nuevo orden mundial ya atisbado desde comienzos del siglo. El país, que había sido con anterioridad uno de los imperios más importantes y poderosos jamás construido, perdió su posición hegemónica ante las nuevas potencias mundiales, los Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Esta transferencia de hegemonía fue una consecuencia directa de la Segunda Guerra Mundial, dado que el conflicto fortaleció a los EE.UU. y a la Unión Soviética, al mismo tiempo que debilitó a los británicos. De todas formas, la transición se hizo de manera progresiva, y el Reino Unido se adaptó gradualmente a su nuevo papel internacional, comprendiendo el nuevo orden mundial, y asumiendo su papel en las relaciones internacionales como fiel aliado de los EE.UU.

Evidentemente existía un vínculo histórico, económico y cultural entre los intereses nacionales de los EE.UU. y los del Reino Unido, debido a los valores comunes compartidos por ambos estados, como un sistema político democrático (a pesar de que EE.UU. es una república y el Reino Unido una monarquía), un sistema económico basado en el mercado libre y capitalista, el idioma y otros aspectos culturales que permitieron una transición sin grandes traumas del dominio británico en los asuntos mundiales al liderazgo estadounidense. Churchill lo definió como la hermandad Anglo-americana poniendo de relieve la importancia de una relación especial entre el Imperio Británico y los Estados Unidos durante su discurso en Missouri en 1946.

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, diferentes grupos de interés europeos ejercieron presión para lograr una colaboración más profunda en Europa Occidental, ya que consideraban que una Europa unida era la mejor manera de resolver los problemas europeos y mantener su relevancia internacional. Con el tiempo, la convergencia de diversos movimientos económicos, políticos y sociales llevaron a la formación, implementación y desarrollo de la actual Unión Europea bajo el patronazgo inicial americano (Kostakopoulou, 2010).

Por otro lado, el Imperio Británico en 1945 contaba con una extensión territorial sin parangón y se podía afirmar que era un país victorioso en uno de los conflictos más mortíferos y devastadores de la historia de la humanidad. Los británicos habían derrotado a Alemania en dos conflictos globales, reforzando enormemente su espíritu nacional. El Reino Unido fue el único país europeo capaz de oponerse a los designios de Hitler de manera efectiva y esto otorgó a los británicos de un sentimiento de exclusividad y orgullo nacional muy profundo. Por tanto, la posición y las necesidades de los británicos tras la guerra mundial no encajaban precisamente con los principales objetivos de las fuerzas que conducían hacia una Europa unida. La diferenciación supuso una divergencia entre los objetivos, por un lado, de la Europa continental y en contraposición del Reino Unido y sus socios preferentes en Europa, como Irlanda, Dinamarca o Noruega.

## **2. Europa: Un sistema de paz, convivencia y desarrollo frente a la agresividad nacionalista**

La convicción de que el nacionalismo era la principal causa generadora de conflictos en Europa estaba muy extendida tras las Guerras Mundiales. El concepto de superioridad emanante de la ideología nacionalista conducía a un enfrentamiento entre las naciones europeas organizadas en estados-nación. El problema era el uso del espíritu nacional como principal vehículo de cohesión entre los ciudadanos de los estados europeos, dado que la nación se transformó de algo cultural a una entidad política, uniendo las personas a nivel regional o estatal, pero, a su vez, separándolas según la nacionalidad a nivel europeo. El nacionalismo incrementó la cohesión social interna, pero acrecentó las diferencias a nivel internacional. De acuerdo con Pier Virgilio Dastoli, colaborador de Altiero Spinelli, la defensa de cada estado-nación de su soberanía absoluta, no puede más que conducir a la guerra, por tanto, compartir espacios de soberanía se convirtió en una parte esencial del proyecto de paz europeo (Evas, 2017).

El proyecto de Europa, entendido como un sistema de paz, buscaba evitar otro conflicto como el de la Primera o la Segunda Guerra Mundial y, por lo tanto, incluía el concepto de una gradual separación entre política y nación; el nacionalismo debía mantenerse confinado a la esfera cultural, asépticamente aislado del poder político. Al disociar la nación de la estructura política, el concepto de ciudadano se imponía sobre el de nacionalidad, eliminando los instrumentos necesarios para una nueva confrontación nacionalista en Europa. La gradual integración política conduciría a un estado político europeo y, de esta forma, se eliminaría cualquier posibilidad de conflicto entre las naciones europeas. Europa, de acuerdo con estas ideas, era considerada como una familia de naciones donde la ciudadanía debería estar separada de la nacionalidad, al ser cualquier europeo miembro de la sociedad por tener derechos y obligaciones políticas y no por pertenecer a un grupo cultural definido por lengua y costumbres. Estas ideas fueron defendidas por alguno de los llamados padres de Europa, como Altiero Spinelli, padre del federalismo europeo, Jean Monnet y Robert Schuman, arquitectos de la Comunidad Europea, así como por numerosas personalidades europeas de todos los ámbitos como Alexandre Marc, E. Mounnier, R. Aron, Denis de Rougemont o Henry Brugman. El mayor obstáculo para esta opción era lograr identificar un nuevo conductor que generara lealtad hacia el estado entre los ciudadanos (Lindstrom, 2011).

En contraste, el Reino Unido no consideraba al nacionalismo como algo negativo, como algo que hubiera arrastrado al país a un enfrenamiento con otras naciones. El nacionalismo era visto (y aun en la actualidad) como un sentimiento que había unido a los británicos en su esfuerzo titánico contra una amenaza externa en un momento de gran necesidad. Los emotivos discursos de Winston Churchill al pueblo británico seguían este patrón sensible implorando un sacrificio nacional para derrotar a los nazis. Por tanto, el concepto de nación en el Reino Unido era percibido como algo benigno en la lucha por la libertad y la democracia contra el fascismo totalitario.

La visión de Europa como sistema de paz enfocado en evitar los conflictos generados por el nacionalismo, por tanto, no era aceptada en el Reino Unido. La idea de la separación del poder político de la nación era vista como un ataque a la libertad británica, lograda en la guerra por la lucha de la nación británica contra las fuerzas alemanas. La soberanía tenía que ser nacional para asegurar la libertad, siendo visto por muchos británicos los intentos de crear una soberanía compartida a nivel europeo como una aberración. La imbricación entre los conceptos de estado y de nación era absoluta en el Reino Unido. De acuerdo con esta tesis, la única manea de construir Europa era a través de la cooperación entre estados soberanos sin la cesión de soberanía nacional a ninguna instancia supranacional (Hamulák, 2015).

En contraste, esta visión no tiene en cuenta que el Reino Unido está formado por distintas naciones, como la escocesa, la galesa, la norirlandesa y la inglesa, que comparten su soberanía a nivel británico, que, en realidad, ni es una nación nueva ni engloba completamente a las anteriormente mencionadas. En realidad se trata de una estructura política común con símbolos creados para establecer una identidad común, como monarquía, bandera, moneda común, etc. Por tanto, la visión nacionalista de la soberanía británica está en un constante conflicto, tanto interior, como exterior.

De todas formas, el Reino Unido ha sido el único país relevante de Europa Occidental que no fue derrotado durante la II Guerra Mundial, a diferencia de Francia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Italia o Alemania. A consecuencia, tenía un enfoque radicalmente opuesto respecto a la relación entre el concepto de nación y la integración europea. Gran Bretaña intentó aplicar el mismo patrón utilizado antes de la Segunda Guerra Mundial, una comunidad de naciones colaborando libremente sin cesión de soberanía. La idea está aún hoy en día relacionada con una concepción gentil del nacionalismo británico y, por lo tanto, extensible a otros nacionalismos, como mejor método de mantener la democracia y libertad. Esta propuesta fue apoyada por otras dos naciones no involucradas en la guerra, dos estados nacionales no derrotados, dos estados que no sufrieron las severas condiciones de la guerra, a saber, Suecia e Irlanda. El apoyo a la cooperación frente a la integración, es, en definitiva, una política tradicionalmente británica en Europa, que no puede entenderse sin explicar el concepto de soberanía nacional frente a soberanía social o ciudadana.

Este planteamiento referente al nacionalismo británico y la soberanía nacional, es una de las principales fuerzas que ha conducido al país hacia el BREXIT y que puede influenciar enormemente las negociaciones actuales para un acuerdo entre ambas partes, ya que un BREXIT blando con el Reino Unido dentro del Mercado Único no es aceptable para los nacionalistas británicos por el alto grado de cesión de soberanía que conlleva. Por tanto, el nacionalismo

británico apoya un BREXIT duro con el Reino Unido completamente fuera de las estructuras comunitarias y un área de libre comercio con el resto de Europa. De todas formas, el retraso generado en las negociaciones por la crisis del Coronavirus mantendrá la incógnita por lo menos hasta 2022.

De todas formas, esta posición choca frontalmente con otro nacionalismo, el irlandés, ya que la salida total del Reino Unido podría significar la restauración de fronteras físicas entre las dos partes de la isla, algo inaceptable para Dublín y que podría reavivar el conflicto latente en el norte de Irlanda. Es un problema de difícil solución ya que la permanencia del norte de Irlanda en el Mercado Único, y por tanto sin fronteras físicas con el resto de la isla, significaría la disociación del territorio con Gran Bretaña y su homogeneización con Irlanda, desembocando en una hipotética, pero probable, reunificación de la isla en una entidad política única.

Por tanto, la situación está enquistada y supone una grave amenaza para la integridad del Reino Unido y su nacionalismo más exacerbado precursor del BREXIT, y para toda Europa en general en un momento en el que el nacionalismo está recobrando popularidad en la sociedad europea como instrumento de cohesión social ante la gravedad de las distintas crisis que están afectando a Europa.

### 3. Europa unida: Vehículo de influencia internacional

---

Los países de Europa Occidental, significativamente debilitados tras la Segunda Guerra Mundial, pensaron en la unión del continente como una solución para mitigar su pérdida de influencia internacional. Individualmente, los estados europeos no tenían ni los recursos ni el poder político para inmiscuirse en los asuntos mundiales de forma independiente en contraposición con los intereses de los dos gigantes internacionales, la Unión Soviética y los Estados Unidos de América. Así pues, el proyecto europeo fue visto como una necesidad para defender los intereses europeos a nivel mundial. El proceso de descolonización, que afectó de manera considerable a Francia y al Reino Unido, aceleró la idea de Europa como una comunidad supranacional capaz de mantenerse independiente durante la Guerra Fría.

El Reino Unido seguía siendo nominalmente la principal potencia mundial una vez finalizada la guerra debido a la extensión de su tambaleante imperio. Fue Churchill quien reorganizó los asuntos mundiales junto con Stalin y Roosevelt. Los británicos creían que su país todavía era un poder mundial, pero el fin de la Gran Bretaña como potencia hegemónica era un hecho indiscutible tras la Segunda Guerra Mundial. Había señales claras y evidentes que apuntaban al fin del Imperio británico ya tras la Segunda Guerra Mundial, pero el relativamente reciente pasado glorioso y su victoria contra las fuerzas del Eje hicieron que la mayoría de los británicos creyeran que su momento no había terminado y que el poder internacional británico todavía era inigualable, o al menos equivalente al de las nuevas potencias.

Incluso los políticos más competentes del Reino Unido no lograron vaticinar el declive británico: Al respecto, Churchill creía en un nuevo orden mundial diferente al del pasado con un equilibrio entre tres potencias: Estados Unidos, la URSS y el Reino Unido. El político británico sobreestimó el poder de su país estimando que aún podía igualarse a las dos nuevas potencias emergentes. La caída británica desde una posición de liderazgo en asuntos internacionales a

una posición intermedia, aún con una importante influencia pero que ya no independiente en su agenda internacional, fue lenta y, en muchos casos fluida, gracias a la estrecha colaboración entre el Reino Unido y los EE.UU. (Troitiño, 2017).

En lo referente a Europa, el Reino Unido no tenía ninguna intención de que una comunidad restringiera la influencia británica en los asuntos mundiales de posguerra y, por consiguiente, el Reino Unido no tenía ningún interés en participar en una asociación europea enfocada en potenciar la influencia global de sus miembros de manera sindicada. Paralelamente, de Gaulle trataba de utilizar a las Comunidades Europeas para implementar una tercera vía en la dualidad de la Guerra Fría. Naturalmente, el presidente francés quería que esta tercera posición fuera liderada por Francia y financiada por una Europa en la que no tenía cabida el Reino Unido por su cercanía a los Estados Unidos.

En la actualidad se ha hablado mucho de este tema por los partidarios del BREXIT, pero desde una perspectiva diferente. La influencia mundial de Gran Bretaña estaba siendo cercenada y amenazada por las instituciones europeas que seguían el interés común europeo, diferente del británico influenciado por su singularidad en Europa. Por tanto, el BREXIT es presentado como una opción de recuperar autonomía internacional y poder global para el Reino Unido. Aunque esta opción olvida que el principal poder de Europa actualmente es su mercado, y el Reino Unido será excluido del mismo en el caso de un BREXIT duro o del centro de toma de decisiones, y de cualquier influencia exterior, en el caso de un BREXIT blando. La importancia del mercado europeo, no ya solo para la economía británica, sino para el resto del mundo en un momento de alta globalización, convertirá al Reino Unido en un actor menor a nivel internacional (Outeda, 2007).

A su vez, el más que posible desarrollo de la Comunidad Europea de Defensa, y el consiguiente declive de la OTAN, ayudará a disminuir aún más la influencia británica en los asuntos globales ya que el Reino Unido estará completamente asimilado a las estructuras militares americanas.

#### **4. Europa: Unión de economías y desarrollo exponencial**

El tejido económico europeo había sido gravemente afectado por dos guerras devastadoras, era primordial reconstruir la economía europea de manera urgente para asegurar la supervivencia de los europeos. Europa Occidental siguió el ejemplo de los avances realizados en economías con grandes mercados únicos, como los EE.UU. Aumentar el tamaño de los mercados nacionales, a nivel europeo, se consideró una forma efectiva de contribuir a la recuperación económica de Europa. De esta forma, eliminar los obstáculos económicos a los intercambios mercantiles europeos aumentaría el número de transacciones económicas, convirtiéndose así en una contribución importante a la riqueza de los estados miembros de la organización. El modelo por el que se optó era lo más cercano posible a un Mercado Común que la escasa integración inicial política permitía. La guerra había significado una focalización total en las prioridades militares con un efecto negativo sobre la producción general. La influencia de la guerra en la vida de las personas afectó también al consumo y a la actividad de todos los agentes económicos, empresas y particulares. Era obvio que Europa necesitaba una fuerte terapia de choque para recuperar su debilitada economía. Las propuestas fueron múltiples, contemplando desde reglas

comunes hasta un comercio común. El Reino Unido fue un ferviente defensor del libre comercio en el área europea, como lo había sido tradicionalmente durante siglos en todo el planeta, fruto de su alta competitividad económica derivada de la revolución industrial.

El liberalismo y la confianza en las bonanzas del mercado habían prácticamente nacido en las islas británicas, convergiendo hacia un sistema más laxo basado en la confianza de la autorregulación de los agentes económicos en base a su competitividad en un mercado libre.

Desde entonces, la cooperación económica se convirtió en una prioridad para el Reino Unido y el país se convirtió en un actor fundamental de la mayoría de las propuestas lanzadas en Europa en este campo. A nivel global, también desarrolló su propia área de comercio, incluyendo las antiguas colonias de su vasto imperio. Algunos países de importancia mundial como Canadá, Sudáfrica o Australia se incluyeron en el llamado sistema de Preferencia Imperial, dentro de una comunidad de antiguas colonias británicas, es decir, la Comunidad Británica de Naciones (de la Guardia, 2001).

La idea de un Mercado Común Europeo estaba en contra de las dos principales prioridades de la economía británica en el momento de su creación —dado que significaba la creación de un área económica exclusiva que no podía ampliarse a otras partes del mundo, como las antiguas colonias británicas. Asimismo, el Mercado Común Europeo debía ser regulado por las instituciones comunes de la organización, en contra de la idea de libre comercio y desregulación defendida tradicionalmente por el gobierno británico.

La idea del libre comercio sigue imperando entre aquellos que han apoyado el BREXIT, pero su implementación choca frontalmente con el mundo actual dividido en grandes bloques, como los Estados Unidos, China o la UE. Además, la crisis económica derivada de la pandemia mundial generada por el Coronavirus podría afectar enormemente al proceso de globalización económica mundial.

Por tanto, la capacidad del gobierno británico de negociar e implementar un espacio económico libre para determinados sectores de la economía británica, fundamentalmente el financiero, será crucial para el devenir del país. Aunque no parece probable que la UE acepte liberalizar el acceso de las entidades financieras británicas al Mercado Único ya que eso rompería la unidad del mercado europeo. Al respecto, lo más lógico sería la implementación de un BREXIT blando por el que el Reino Unido todavía fuera miembro del Mercado Único Europeo, aunque con unas condiciones significativamente peores que como miembro de pleno derecho al no poder influir en la toma de decisiones y no poder acceder a las diferentes ayudas europeas para disminuir los efectos perniciosos de la integración económica. El BREXIT blando también significaría permanecer bajo las reglas comunitarias relacionadas con el mercado, impidiendo el desarrollo del modelo liberal propugnado desde las filas del BREXIT.

## **5. Europa: Escudo protector ante una agresión de la Unión Soviética**

El final de la Segunda Guerra Mundial significó el comienzo de la ocupación o dominio soviético para muchos estados de Europa Central y Oriental a través del poderoso ejército Rojo. Las zonas liberadas de la ocupación Nazi se vieron forzosamente incorporadas al bloque comunista.

El comunismo, sin la intervención armada de la URSS, necesitaba de inestabilidad social para tener éxito en su expansión internacional, ya que se trata de un sistema político basado en ideas radicales que organiza la vida de los ciudadanos desde un punto de vista también radical. La mayoría de los ciudadanos, en general, es conservadora y no es partidaria de cambios sociales substanciales, siempre y cuando la sociedad satisfaga sus necesidades básicas. Las posibilidades de triunfar de la propuesta comunista son muy reducidas en una sociedad pacífica que pueda resolver sus tensiones internas sin generar violencia.

Por otro lado, los actos de extremismo se vuelven más populares durante tiempos inestables, cuando la dureza es más común, cuando la sociedad está confundida y no puede resolver sus problemas. Las nuevas ideas y cambios se ven como una solución a los problemas que causan la agitación social, una forma novedosa de lograr la estabilidad social.

Evidentemente, la dominación u ocupación de Europa Oriental y Central por parte de la Unión Soviética y la expansión del sistema comunista fueron consecuencia directa de un conflicto armado y una imposición de regímenes comunistas por parte del musculoso Ejército Rojo. Esta expansión ideológica, respaldada por las fuerzas militares soviéticas, no pudo extenderse a Europa Occidental debido a la presencia de tropas estadounidenses, y la creación de la OTAN, defendiendo el área de cualquier hipotética agresión soviética (Mölder, 2006). Por consiguiente, la revolución interna fue considerada como la principal opción de la expansión del comunismo al resto de Europa. Con el fin de combatir esta amenaza interna, los países de Europa Occidental barajaron la opción de la colaboración europea como una forma de proporcionar estabilidad social interna en los países participantes. La cooperación pacífica entre las naciones de Europa Occidental reduciría las posibilidades de agitación social, una victoria comunista local y el consiguiente dominio de la Unión Soviética sobre la totalidad del continente.

Algunos países de Europa Occidental poseían importantes partidos comunistas locales en ese momento histórico, como Francia o Italia, y la amenaza era tangible y muy real. Otros países como Grecia no pudieron mantener la paz social y libraron una guerra civil entre las fuerzas políticas comunistas y las conservadoras. La situación de inestabilidad social interna en Grecia fue resuelta por un régimen militar al abolir los derechos políticos del pueblo griego y restablecer, temporalmente, la estabilidad por la fuerza (Mattli, 1999).

En aquel entonces la Europa Unida sirvió como herramienta para crear estabilidad en el área y para evitar una crisis política y social que podría haber llevado a los partidos comunistas nacionales a alcanzar el poder, especialmente en Francia e Italia, además de la parte Occidental de Alemania cómo contrapeso a la Alemania comunista del este.

Europa como foco de estabilidad social era la opción menos importante para el Reino Unido en la posguerra. El sistema político británico era, y es, una de las democracias más estables de la historia de la humanidad. Desde la Revolución Gloriosa, el papel del Parlamento Británico como contrapeso a la monarquía creó un sistema constitucional envidiable internacionalmente; los propios británicos, conscientes de sus logros, también se sienten orgullosos de su sistema político. La estabilidad del sistema era tan fuerte que, durante la Revolución Industrial, la creciente clase obrera británica se fundió con el sistema sin romperlo (Martín de la Guardia, 1995). El sistema fue suficientemente elástico para absorber los cambios inevitables e incorporar las nuevas necesidades de la sociedad sin grandes revoluciones a la organización social tradicional.

El teórico Karl Marx predijo el triunfo de la revolución de la clase obrera en el Reino Unido antes que en cualquier otro lugar del mundo, puesto que la clase trabajadora, el proletariado, estaba más desarrollada en suelo británico que en cualquier otro país debido a su denso tejido industrial. De acuerdo con la percepción comunista de la historia basada en la vinculación de etapas de desarrollo humano al sistema de producción, la sociedad se mueve naturalmente hacia el comunismo a través de una mejora de las relaciones humanas y el control de los medios de producción. Sin duda alguna, Marx estaba equivocado, ya que el comunismo nunca ha representado una amenaza tangible para el Reino Unido y tuvo especialmente predicamento en las sociedades agrarias, con una pequeña clase trabajadora industrial, como Rusia.

El sistema social era estable en el Reino Unido y la amenaza de una revolución interna que condujera a la imposición de un régimen comunista era mínima, el país no necesitaba protegerse a través de ninguna asociación europea de esta amenaza. Además, las instituciones británicas habían demostrado durante la Guerra Mundial una gran resistencia a la adversidad y contaban con un gran respeto por parte de los ciudadanos británicos, por lo que no era necesario respaldar el sistema político o las instituciones estatales con una legitimidad popular que venía más allá de las fronteras nacionales.

En este sentido, el BREXIT fortalecerá las instituciones nacionales y el sistema político local ya que el Reino Unido (dependiendo de la forma final del BREXIT) podrá recuperar la soberanía nacional compartida a nivel europeo. De todas formas, si se optara por un BREXIT blando, todas las competencias relacionadas con el Mercado Único seguirían aún bajo el mandato de Bruselas, por lo que la recuperación de soberanía nacional sería muy reducida y con efectos muy limitados que podríamos definir como cosméticos. Pese a lo cual, sigue siendo interesante presenciar el panorama político continental, con la reciente aparición de numerosas fuerzas políticas populistas en la mayoría de los países miembros de la Unión Europea; un fenómeno que, de nuevo, no afecta a la Gran Bretaña ya que el principal partido populista era el que abogaba por el BREXIT y prácticamente ha desaparecido tras el resultado positivo del referéndum de 2016.

## **6. Europa: Rehabilitación internacional, vencedores y vencidos trabajando juntos**

Los países derrotados en la Segunda Guerra Mundial emergieron tras el conflicto como una especie de parias políticos internacionales. Realmente no hubo mucha autocritica por parte de los vencedores y los análisis más comunes simplemente señalaron la maldad inherente de algunas naciones europeas como motivo principal de la guerra. De todas formas, la nueva confrontación entre los EE.UU. y la URSS priorizó la necesidad de recuperar a estos países para el bloque Occidental. Por tanto, la culpa de la guerra pasó de las naciones vencidas a sus líderes, tales como Hitler o Mussolini. Alemania Occidental, frontera con la Europa comunista, se convirtió en la primera línea de conflicto en una posible confrontación soviética-estadounidense en suelo europeo. La creación de una poderosa Alemania Occidental se convirtió en una prioridad para afrontar con garantías una hipotética agresión soviética.

Sin embargo, muchos países europeos consideraron que la restauración del poder alemán era un peligro debido a las dos Guerras Mundiales, por lo que la mejor opción era incluir a

Alemania Occidental en una Comunidad Europea donde no pudiera actuar independientemente ni por tanto atacar al resto de sus miembros. La idea era sencilla: no se puede utilizar contra los demás lo que compartes con ellos. Además, Alemania Occidental vio esta opción como una gran oportunidad para mostrar al resto de los europeos su capacidad de colaborar pacíficamente siguiendo reglas creadas comúnmente. De hecho, la participación del país en las Comunidades Europeas significó que Alemania fuera rehabilitada internacionalmente al mostrar su capacidad como socio de confianza en Europa y en el mundo (Ramírez, 2008).

Asimismo, esta idea podría aplicarse a otros países importantes de Europa Occidental como Italia, pero no a otros como Finlandia o Austria, debido a su status neutral durante la Guerra Fría. Los soviéticos veían la cooperación europea como un arma capitalista contra los trabajadores de Europa y la URSS, auto-proclamada defensora mundial de la clase trabajadora, veía el proyecto europeo como un ataque contra el bloque comunista. Por lo tanto, los países neutrales en la Guerra Fría no pudieron unirse a las Comunidades Europeas hasta inmediatamente después del colapso del régimen comunista en la URSS y el final de la contienda.

Obviamente, por el papel jugado por el Reino Unido en la Guerra Mundial no era necesario para el país integrarse en ninguna organización para rehabilitar su imagen. Por tanto, esta nunca fue una prioridad para el Reino Unido.

Los seguidores del BREXIT apoyaron la salida de la Unión Europea como un medio para recobrar el prestigio y la imagen del país a nivel internacional como defensor de la democracia y del libre mercado, como una vuelta a un pasado glorioso que nunca tuvo que diluirse en la amalgama europea ya que no había necesidad de ello. El concepto de rehabilitación internacional está también unido a la percepción de prestigio internacional y polo de atracción de los perseguidos en otros países. En la actualidad, Londres ejerce dicha atracción, y pretende potenciar ese carácter internacional una vez que el BREXIT se convierta en una realidad (Laitinen, 2020). Aunque sus posibilidades son reducidas fuera del espacio de seguridad común europeo y de las posibilidades que la integración europea puede generar entre sus miembros. La independencia internacional está intrínsecamente unida al poder de resistir las coacciones de los grandes poderes mundiales, que en un mundo globalizado se reducen a unos pocos actores. El Reino Unido de manera individual carece de dicho poder, por lo que probablemente se acabe alineando con los Estados Unidos o, menos probable, como socio externo de la Unión Europea, reduciendo así su influencia internacional al no participar en la toma de decisiones tanto en Washington como en Bruselas.

## 7. Europa: Desarrollo económico y social

Europa era vista por la mayoría de los países candidatos, ahora miembros de pleno derecho, como una oportunidad de modernización. Esta idea contaba con un fuerte componente social, dado que permitía el acceso a la Comunidad a cualquier estado europeo, tanto pobres como ricos, en la medida en que se cumplieran con algunos requisitos básicos, como un sistema político democrático y una estructura de capitalismo económico funcional. Las reglas comunes ayudaron a expandir los beneficios en toda el área, pero el mayor desarrollo en algunas zonas significó una fuente de inestabilidad para el conjunto. La ayuda al desarrollo se convirtió en una

necesidad para evitar conflictos y potenciar la cohesión entre los estados de Europa Occidental. El concepto de solidaridad, tan extendido en los estados del bienestar europeos desde mediados del siglo XX, se europeizó aplicándose a nivel comunitario (Medrano, 2010).

Al ser el Reino Unido uno de los países más desarrollado económicamente en la Unión Europea, su solidaridad con los miembros menos afortunados ha sido causa de malestar interno. Una parte de su población no puede entender que el concepto de solidaridad se extienda más allá de la nación, para ellos el último recipiente de la soberanía. Por tanto, los partidarios del BREXIT defendían la idea de que, al abandonar la organización, el Reino Unido, contribuyente neto a las arcas comunitarias, el ahorro económico sería muy importante y esos recursos financieros se podrían utilizar en mejorar la vida de los británicos. Pero es una posición de difícil defensa, porque las peculiaridades del cheque británico (solución dada a Thatcher por la importancia de la Política Agraria Común en las finanzas europeas) reducían considerablemente la contribución del Reino Unido. Además, esta posición no tiene en cuenta los beneficios de las empresas británicas operando dentro del mercado europeo, que obviamente se reducirán drásticamente con el país fuera de la UE (Auel, 2014).

Por otro lado, las peculiaridades británicas marcadas por un sistema social anglosajón en contraposición de otros modelos sociales imperantes en Europa, como el Continental, el Nórdico o el Mediterráneo, han influido en un desarrollo social singular que no se ha visto influido de manera significativa por la Unión Europea. La exclusión de Gran Bretaña del Capítulo Social introducido por el tratado de la Unión Europea revela las diferencias británicas y en cierta manera un ejemplo de la Europa a la carta que pretende, de manera obscura, obtener el actual gobierno británico en las negociaciones del BREXIT.

Pero no es una opción realista ni tiene en cuenta el funcionamiento de la Unión Europea. Cualquier país candidato tiene la obligación de aceptar la totalidad del acervo comunitario, pero una vez dentro de la organización puede optar por mantenerse al margen de algunas políticas de nueva implantación. El modelo de integración está basado en la unanimidad en lo referente a nuevas políticas, por lo que la oposición de un país a cualquier nueva integración podría suponer la imposibilidad del resto de implementar ese avance. Para evitar esta situación, y teniendo en cuenta el cada vez mayor número de países miembro, se permite que algunos miembros de la organización no se incorporen a aquellas políticas de nueva creación que no consideren beneficiosas.

En un BREXIT idílico desde el punto de vista británico, el país permanecería unido a Europa en solo aquellas políticas que le interesaran, recobrando la autonomía en el resto. Incluso, Londres pretende participar parcialmente en algunas políticas, como el Mercado Único seleccionando aquellos aspectos deseados, como el libre acceso de las entidades financieras británicas al mercado europeo, pero el cierre del mercado británico a la libre circulación de trabajadores, una dicotomía sin posibilidades de implementación real.

Por tanto, es una incongruencia que no tiene en consideración que la propia UE podría desaparecer si aceptara las pretensiones británicas, pasando a convertirse en una organización en la cual cada país miembro eligiera su nivel de integración en todas las políticas comunes. No parece razonable que la Unión se arriesgue a su disolución escalonada por mantener vínculos con algunos sectores económicos británicos.

## 8. Conclusiones

Tras la Segunda Guerra Mundial los británicos no tenían las mismas necesidades que la mayoría de la Europa continental; su coyuntura interna y externa eran diferentes y, por lo tanto, no existía una razón de peso para que el Reino Unido promoviera la integración europea más allá de la cooperación. El Reino Unido se convirtió en un benefactor externo de la cohabitación pacífica entre las potencias europeas para evitar otro conflicto que afectara la estabilidad del país.

Las necesidades británicas se habían transformado desde el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta su incorporación a las Comunidades Europeas en 1973 debido a razones económicas y políticas. El país ya no gozaba de una posición de liderazgo en los asuntos internacionales debido a su incapacidad para competir política, cultural o económicamente con los EE. UU. o la URSS. Asimismo, su economía estaba sufriendo un claro declive. La solución para sus problemas se encontraba en las Comunidades Europeas con un gran mercado y la colaboración de los Estados miembros en el ámbito internacional. Los británicos habían solicitado la membresía bajo un gobierno Conservador, pero también bajo un gobierno dirigido por el Partido Laborista. Por lo tanto, es obvio que hubo un acuerdo común entre los principales partidos políticos del Reino Unido sobre la necesidad de unirse a las Comunidades Europeas para evitar el declive definitivo del país. Para el Reino Unido, la ampliación también significó la inclusión de Irlanda y Dinamarca en las Comunidades Europeas y, además, que la solicitud de Noruega también fuera aceptada, aunque un referéndum nacional en el país Escandinavo tuvo un resultado negativo para las aspiraciones europeas de su gobierno (Troitiño, 2020).

No cabe duda de que los británicos conocían el significado de las Comunidades Europeas; la Declaración Schuman era un documento público, el concepto de soberanía compartida estaba incluido en todos los tratados de las Comunidades y los funcionarios británicos eran conscientes de que las Comunidades Europeas tenían el objetivo político a largo plazo de unir a sus miembros en una estructura política única (Ramírez, 2006). La decisión de los británicos era una cuestión de prioridades, de desarrollo económico y, asimismo, la influencia internacional y el poder político eran más importantes que la soberanía británica. Por consiguiente, no se puede afirmar que los británicos simplemente se unieran a una Unión de comercio y, por otro lado, con el actual desarrollo político de la Unión Europea, su esencia ha cambiado y el Reino Unido debería retirarse de ella.

El resultado definitivo del BREXIT no será posible analizarlo con profundidad hasta pasada una década, cuando los efectos positivos y negativos puedan ponderarse de manera aséptica, aunque parece razonable que, tanto a nivel político, como económico y social, el BREXIT es una mala decisión por sus potenciales efectos perniciosos en todos esos ámbitos.

Esta investigación enfatiza las grandes diferencias históricas entre el Reino Unido y los participantes del proyecto de integración europea, lo que explicaría el carácter singular británico dentro de Europa, y parcialmente el resultado del referéndum que condujo al BREXIT. Pero es relevante resaltar que la mayoría de las premisas históricas aquí desglosadas no tienen efectividad en la actualidad más allá del sedimento acumulado en el corazón de muchos ciudadanos británicos. La añoranza de tiempos gloriosos pasados no es una buena consejera para afrontar el futuro.

## Referencias

- AUEL, Katrin, and TAPIO Raunio. "Debating the state of the union? Comparing parliamentary debates on EU issues in Finland, France, Germany and the United Kingdom." *The Journal of Legislative Studies* 20.1 (2014): 13-28.
- DE LA GUARDIA, Ricardo Manuel Martín, and Guillermo Ángel PÉREZ SÁNCHEZ, eds. *Historia de la integración europea*. Ariel, 2001.
- EVAS, Tatjana, et al. "General Frameworks." *The Law of the Baltic States*. Springer, Cham, 2017. 3-40.
- HAMULÁK, Ondrej, and Václav STEHLÍK. *European Union Constitutional Law: Revealing the Complex Constitutional System of the European Union*. Palacký University Olomouc, 2013.
- KOSTAKOPOULOU, Dora. "Matters of control: Integration tests, naturalisation reform and probationary citizenship in the United Kingdom." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36.5 (2010): 829-846.
- LAITINEN, Essi, David RAMIRO TROITIÑO, and Tanel KERIKMÄE. "European Union and Great Britain: After Brexit, Who Wins the Break-Up?." *The EU in the 21st Century*. Springer, Cham, 2020. 103-116.
- LINDSTROM, Nicole. "Constitutionalism between normative frameworks and the socio-legal frameworks of societies." (2011): 74-94.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M., and Guillermo Á. PÉREZ SÁNCHEZ. "La Europa del Este, de 1945 a nuestros días." (1995).
- MATTLI, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge University Press, 1999.
- MEDRANO, Juan Diez. *Framing Europe: Attitudes to European Integration in Germany, Spain, and the United Kingdom*. Princeton University Press, 2010.
- MÖLDER, Holger. "NATO's Role in the Post-Modern European Security Environment, Cooperative Security and the Experience of the Baltic Sea Region By Holger Mölder." *Baltic Security & Defence Review* 8 (2006).
- OUTEDA, Celso Cancela. *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea: de Roma a Niza*. No. 3. Univ Santiago de Compostela, 2001.
- RAMÍREZ BARBOSA, Paula. "Los Fundamentos del Principio del Non Bis in Idem en el Derecho Español y Colombiano." *Revista Dos Mil Tres Mil*. Vol 10 (2006).
- RAMÍREZ BARBOSA, Paula Andrea. "El principio de non bis in idem como pilar fundamental del estado de derecho. aspectos esenciales de su configuración." *Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*; Vol. 2, no. 1 (ene.-dic. 2008); p. 101-124 (2008).
- TROITIÑO, David Ramiro, and María de la Paz PANDO BALLESTEROS. "El modelo de integración europea de Churchill." *Revista de Occidente* 433 (2017): 57-71.
- TROITIÑO, David Ramiro, Karoline FÄRBER, and Anni BOIRO. "Mitterrand and the great European design—from the Cold War to the European Union." *Baltic Journal of European Studies* 7.2 (2017): 132-147.
- TROITIÑO, David Ramiro, et al. "EU in Twenty-First Century, Does Crisis Mean Opportunity?." *The EU in the 21st Century*. Springer, Cham, 2020. 3-9.

*Murguía, Revista Galega de Historia*,  
após década e media de andaina,  
leva contribuído decisivamente á socialización  
de boa parte da historia da Galiza,  
incentivando novas investigacións.

A súa rigorosidade, e o seu compromiso co  
coñecemento do pasado galego, deu lugar a que centos  
de asinantes, lectoras e lectores teñan como  
referencia indiscutíbel no ámbito histórico a  
*Murguía, Revista Galega de Historia*.

Investigacións, documentos, lecturas, entrevistas...  
Un rico contido, volume tras volume e agora  
con cambio de imaxe, é o patrimonio ao que dá lugar  
*Murguía, Revista Galega de Historia* e ao que ti podes contribuir.



## Subscríbete!

Por só 25 € ao ano

[www.revistamurguia.com](http://www.revistamurguia.com)

Nome  Apelidos

Enderezo

Localidade  CP  Teléfono

Solicito: Subscripción ☐ Máis Información ☐

Murguía, Revista Galega de Historia  
Apartado de Correos 1010 do 15.706 de Compostela ou [secretaria@revistamurguia.com](mailto:secretaria@revistamurguia.com)

# O modelo social europeo, o Brexit e os ‘left behind’

**Mónica López Viso**

*Profesora contratada doutora de Ciencia Política e da Administración, Universidade de Vigo<sup>(1)</sup>*

**RESUMO:** O pasado mes de xuño de 2016, a cidadanía británica decidiu en referendo abandonar a Unión Europea. A votación polo Brexit parece reafirmar o euroescepticismo do Reino Unido e o seu tradicional distanciamento respecto a dimensión social construída desde a Unión Europea. Este artigo está organizado en tres partes. Na primeira parte reflexiónase sobre o denominado modelo social europeo como resultado da complexa converxencia cara a unha a política social europea desde as diversas realidades políticas e sociais nacionais dos países que forman parte da Unión Europea. A segunda sección recapitula sobre a cronoloxía da política social comunitaria, que se caracteriza pola escasa presenza de disposicións sociais. O avance das posicións euroescépticas, e de maneira singular a oposición do Reino Unido ante calquera progreso do social, foi unha constante na evolución da política social comunitaria. En terceiro lugar, analízanse algunhas implicacións do Brexit e avalíanse as incertezas que se abren sobre todo nos colectivos nunha situación laboral máis vulnerable.

**Palabras chave:** Unión Europea, Brexit, política social comunitaria, modelo social europeo, excluídos.

**RESUMEN:** El pasado mes de junio de 2016, la ciudadanía británica decidió en referéndum abandonar la Unión Europea. La votación por el Brexit pareciera reafirmar el euroescepticismo del Reino Unido y su tradicional distanciamento respecto a la dimensión social construida desde la Unión Europea. Este artículo está organizado en tres partes. En la primera parte se reflexiona sobre el denominado modelo social europeo como resultado de la compleja convergencia hacia la política social europea desde las diversas realidades políticas y sociales nacionales de los países que forman parte de la Unión Europea. La segunda sección recapitula sobre la cronología de la política social comunitaria, que se caracteriza por la escasa presencia de disposiciones sociales. El avance de las posiciones euroescépticas, y de manera singular la oposición del Reino Unido ante cualquier progreso de lo social, ha sido una constante en la evolución de la política social comunitaria. En tercer lugar, se analizan algunas implicaciones del Brexit y se evalúan las incertidumbres que se abren sobre todo en los colectivos en una situación laboral más vulnerable.

**Palabras clave:** Unión Europea, Brexit, política social comunitaria, modelo social europeo, excluidos.

(1) Doutora en Ciencias Políticas pola Universidade Complutense de Madrid. Profesora contratada-doutora da área de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo (UVigo). Titular do módulo Jean Monnet The European Union and the Social Policy (2005-08) e membro docente do Centro de Excelencia Jean Monnet. Forma parte do Grupo de Innovación Docencia Aberta \_Open Teaching do Observatorio de Gobernanza G<sup>3</sup> (UVigo).

**ABSTRACT:** Last June 2016, the British citizens decided in a referendum to leave the European Union. The Brexit vote seems to reaffirm the euroscepticism of the United Kingdom and its traditional distancing from the social dimension built from the European Union. This article is organized in three parts. The first part, reflects on the so-called *european social model*, as a result of the complex convergence towards European social policy, from the various national political and social realities of the countries that are part of the European Union. The second section summarizes the chronology of european social policy, which is characterized by the low presence of social provisions. The advance of eurosceptic positions and, in a singular way, the opposition of the United Kingdom on any advance in the fields of social affairs, has been a constant in the evolution of european social policy. Section three reviews some implications of Brexit and looks at the uncertainties in groups in a more vulnerable employment situation.

**Keywords:** European Union, Brexit, european social policy, european social model, left-behind.

## 1. O modelo social europeo e a súa esencia no Estado do Benestar

Independentemente de toda repartición de poderes e competencias e dos actos xurídicos comunitarios, os obxectivos sociais, aínda que escasos, están presentes e fóronse desenvolvendo no devir comunitario. En primeiro lugar, e na medida en que aceptamos que na segunda metade do pasado século os países da Unión Europea desenvolveron o modelo coñecido como Estados de Benestar, sería posible falar dun chamado modelo social europeo que traduza no contexto europeo as características derivadas do papel do Estado como garante das necesidades básicas da cidadanía.

A expresión modelo social europeo é introducida na fraseoloxía eurocomunitaria con ocasión dos debates que preceden á adopción da Carta Comunitaria dos Dereitos Sociais Fundamentais dos Traballadores en 1989 (ALARCÓN, 1997). Tratábase de opoñer ás tendencias de preservar as especificadas nacionais das relacións industriais e os sistemas de protección social, a prevalencia de feito dunha similitude esencial de sociedades euro-occidentais (VOGEL, 1994). Neste sentido, SMITH define un modelo europeo de sociedade como un “compromiso fundamental cos dereitos sociais dos cidadáns encarnados en principios de programación económica e que se mantivo a través de múltiples formas institucionais en Europa occidental desde a Segunda Guerra mundial” (1999: 118). Esta aposta por un chamado modelo social europeo concrétase no marco comunitario baixo o concepto de ‘espazo social europeo’ que aparece por primeira vez nunha proposta formulada polo goberno francés en 1981 cando se expón como o gran obxectivo que simboliza a Europa social (GOMIS e COLINA, 1989) e que se define derivado da indisociabilidade do económico e o social, entendendo que non pode haber progreso económico sen progreso social (CRESPO, 1989).

Nas áreas comunitarias poderíamos situar este espazo social europeo como consecuencia de tres crise: a crise das políticas sociais, concibidas unicamente como mecanismo de corrección; a persistencia da crise económica, iniciada en 1973 coa crise do petróleo e os interrogantes que suscita principalmente na gravidade do emprego; e, en terceiro lugar, a crise do fin da integración europea, os anos do europesimismo e da reticencia, principalmente, polo

Reino Unido, que analizaremos máis adiante, de apoiar calquera avance no social (LÓPEZ, 2005).

É así, que en 1984 o Programa de acción social comunitario, exprésase que unha política social eficaz constitúe un soporte necesario da política económica e afirmase a necesidade de promover un espazo social europeo fundado en “a solidariedade social e o consenso dos interlocutores sociais” (MCLAUGHLIN, 1984: 119-130). Jacques Delors, presidente da Comisión Europea (1985-95) e corredactor da Acta Única Europea, viña expondo desde facía tempo a necesidade de incidir na dimensión social, na consideración de que o desenvolvemento do mercado europeo é inseparable do avance social, o económico e o social están intimamente ligados.

A incorporación de países como España, Portugal ou Grecia, diversifícanse as situacións e os problemas sociais e complica a ansiada unión política e social (MAILLET, 1995). Estas dificultades, que seguirán poñéndose de manifesto nas seguintes reformas dos Tratados, Ámsterdam, Niza e posteriormente en Lisboa, revelan a complexidade en chegar a un acordo sobre o que significa a Europa social. As distintas tradicións de pensamento económico e político dos Estados membros fan que cada cal privilexie e defenda un modelo social diferente para Europa.

Debemos aceptar que o espazo social europeo non se sostén na uniformidade e non pode obviar as especificidades dos Estados (DELORS, 1984). Enténdemolo como un espazo heteroxéneo que responde ás diversas realidades políticas e culturais que o compoñen. Nel conviven unha gran diversidade e multiplicidade de valores, contidos e esquemas institucionais (ADELANTADO e GOMÁ, 2000); e, ao mesmo tempo, marcado pola tradición europea de promover unha política na cal os elementos económicos e sociais estean integrados.

O modelo de benestar europeo non foi froito da evolución dunha política social comunitaria, senón que é o resultado das políticas sociais nacionais desenvolvidas a partir da Segunda Guerra mundial e que se implanta, con diferentes ritmos e graos de desenvolvemento, fundamentalmente nos países que formaron parte da Unión Europea do século XX (Europa dos Quince) (DELEECK, 1994). Dito isto, é preciso deixar claro que a política social e de emprego da Unión Europea, comunmente denominada dimensión social europea, non é por tanto un Estado de Benestar transnacional que substitúa ás políticas sociais e de emprego dos Estados membros. Máis ben, o seu propósito é regular e coordinar aquelas áreas de política relacionadas coa libre circulación de traballadores, como a seguridade social; harmonizar as áreas políticas que poden distorsionar a competencia, como a saúde e a seguridade no traballo; prever o diálogo social a nivel da UE; e proporcionar un marco dentro do cal os Estados membros deben reformar e modernizar as súas políticas de benestar no contexto dos desafíos económicos e sociais contemporáneos (COPELAND, 2019).

Baixo estes postulados, os principios que delimitan o modelo social europeo discrepan con outros sistemas socioeconómicos onde o individualismo remercantilizador é o trazo característico das políticas do benestar, como en Estados Unidos, ou o modelo de *dumping* social dos países asiáticos. Así, aínda que o modelo europeo aparece diverso como un caleidoscopio de sedimentos e peculiaridades, a cobertura de riscos sociais e a promoción da cidadanía social son principios compartidos e configúrase, en última instancia, como unha aposta europea polo Estado do Benestar (MORENO, 2017).

## 2. O déficit social da Unión Europea e a súa complexa relación co Reino Unido

A relación entre a Unión Europea e os Estados membros en materia social viuse influenciada por unha serie de factores que van marcar o proceso e a evolución da política social comunitaria. O seu desenvolvemento estivo marcado por vacilacións e dificultades, vinculadas na maior parte das ocasións á carencia dun marco institucional adecuado (PEDROSA, 2009) e polas reticencias e oposicións entre algúns dos seus membros, por considerar á política social como unha expresión da súa soberanía nacional.

Desde os comezos da integración, a política social comunitaria non formará parte das prioridades comunitarias. Os Estados reserváronse a soberanía naquelas áreas e políticas que consideraban de maior sensibilidade e importancia, entre outras, a social (PEREDO, 1985). Aínda na actualidade mantense a soberanía estatal na maioría dos sectores que compoñen a política social, non alcanzando ao desenvolvemento comunitario que teñen outras políticas como son a agrícola ou a comercial.

Como escribe BRUGMANS a principios dos anos setenta, o Mercado Común, “polo momento, só parece prometer unha prosperidade máis masiva, sen preocuparse por unha repartición máis xusta dos bens” (1972: 356). Non se pode esquecer que o seu principal e verdadeiro obxectivo foi de orde económica e consistiu na creación dun mercado común europeo (PÉREZ, 1994). O que subxace non é que os negociadores ignorasen os aspectos sociais da integración, pero xa sexa pola confianza outorgada aos supostos beneficios da unión aduaneira e da proxección socioeconómica que ela debía supoñer, xa sexa pola preocupación por manter as soberanías nacionais, a tendencia foi comprimir moi estritamente nas institucións comunitarias e no desenvolvemento normativo e financeiro calquera posible desenvolvemento da política social (RIFFLET, 1984). A pesar diso, os termos empregados no Tratado de Roma non se limitan a establecer un simple tratado de comercio. No Preámbulo do Tratado de Roma déixase unha porta aberta á intervención comunitaria en materia de política social. Como así sinala o artigo 2, a Comunidade ten por misión, entre outros obxectivos, promover un alto nivel de emprego e de protección social, a igualdade entre o home e a muller, un alto nivel de protección e de mellora da calidade do medio ambiente, a elevación do nivel e da calidade de vida, a cohesión económica e social e a solidariedade entre os Estados membros.

A importancia do social foi crescendo e gañando espazo no transcurso histórico da construción europea. De maneira moi sintética, e sen pretender facer un repaso do que foi a política social comunitaria, poderíamos afirmar que un dos principais logros en materia social, plasmados nos Tratados constitutivos, foron as medidas relativas á libre circulación de traballadores, considerada como un dos puntos fundamentais do Mercado Común (ACOSTA, 1988) e que constitúe, quizais a principal manifestación do principio de non discriminación entre a cidadanía dos Estados membros (PEREDO, 1980). Entre as primeiras disposicións en materia de política social están ademais a aplicación de igualdade de retribución entre os traballadores masculinos e femininos (art. 119), que deberá ser garantida por cada Estado membro, e os artigos referidos ao Fondo Social Europeo.

A escasa presenza de disposicións sociais do Tratado de Roma avánzanos o que se vai a converter case nunha constante na historia da Comunidade: o seu déficit social (GOMIS, 1999).

Aínda que este punto de partida, este segundo plano do social, vai tentar, sen demasiado éxito, ser superado no devir comunitario.

A reforma do Único Europea marca unha data clave nos avances sociais. Froito dela prodúcese unha primeira reforma dos Fondos Estruturais (1988) e formúlase o Programa de Acción Social (1989-1994), baseándose na Carta Comunitaria dos Dereitos Sociais Fundamentais dos Traballadores. Aínda que, esta última mantivo un corte marcadamente laboralista, con escasa presenza das perspectivas universalistas e cidadás e, a pesar da introdución do voto por maioría cualificada en moitas áreas da política, a lexislación de seguridade social seguiu suxeita á xurisdición nacional e ao principio de subsidiariedade. Por outra banda, como veremos máis adiante, a negativa do Reino Unido a aceptar os principios recolleitos na Carta e as difíciles negociacións do Tratado de Maastricht limitaron, en boa medida, a súa aplicación (ALONSO, 2013). O Tratado de Maastricht, salvo no impulso que dá á política de cohesión, pecha o seu articulado con melloras pouco significativas no ámbito social. Nin os Tratados de Ámsterdam, Niza nin a última modificación dos Tratados de Lisboa introduciron novidades relevantes nos temas sociais.

A Unión Europea configurouse como un espazo escaso e tardío de regulación social (ADELANTADO e GOMÀ, 2000). Os diferentes réximes sociais, estratexias e obxectivos nacionais constituíron un obstáculo para a harmonización e transferencia de competencias á Comunidade.

### 3. O Reino Unido na Unión Europea: entre a oportunidade e o euroescepticismo

Neste contexto a singular relación do Reino Unido coa Unión Europea exprésase desde a propia xénese da idea europea. Cando en 1923 o conde Richard Coudenhove-Kalergi crea o Movemento Pan-europeo cuxo fin era unir a toda Europa, expúñase a exclusión das entón dúas potencias mundiais: a Unión Soviética, debido a que o seu carácter totalitario facía imposible calquera lazo federal co Oeste; e o Reino Unido, polo seu pasado colonial que facía inoperante toda especulación sobre a adhesión inglesa. A reconciliación franco-alemá era entón o centro de todas as preocupacións de Pan-Europa. Uns anos máis tarde, en 1929, a proposta de Aristide Briand, ministro francés de Asuntos Exteriores, ante a Sociedade de Nacións, de establecer en Europa “un lazo federal entre os nosos pobos”, tampouco conseguirá os seus obxectivos e, de novo, Gran Bretaña non deixou ningunha dúbida sobre a súa actitude: primeiro impedir a realización do proxecto, e despois, se resultaba, non participar nel. Non será ata despois da Segunda Guerra Mundial e tras a decadencia de Gran Bretaña como potencia mundial, que se asina o Tratado de Dunkerque, un tratado de alianza e amizade entre Gran Bretaña e Francia que se manifesta como o principio dunha política nova. Un ano despois, a alianza franco-británica ampliouse coa adhesión dos tres países do Benelux. Así naceu a “Europa dos Cinco”, e con ela unha primeira concentración política no noso continente, a Unión Occidental (BRUGHMANS, 1972).

O 9 de maio de 1950 ten lugar a Declaración Schuman que dará lugar en 1952 á primeira das comunidades europeas, a Comunidade Económica do Carbón e do Aceiro (CECA). O Goberno británico rexeitará o carácter supranacional da CECA e optou por non unirse a esta organización. O Plan Schuman foi a base do nacemento da Europa de “os Seis” e a separación,

provisional sen dúbida, do Reino Unido. Cinco anos despois, se constituían a Comunidade Económica Europea (CEE) e a Comunidade Europea da Enerxía Atómica (CEEa), comunmente coñecidos como os tratados do Mercado Común e Euratom. De Gaulle vetará en dúas ocasións (1963 e 1968) a entrada do Reino Unido, vendo ameazada a cota de poder francesa (PÉREZ-BUSTAMANTE e CONDE, 1999) e non será ata o ano 1973 cando o Reino Unido se incorpore á Comunidade Europea, entendendo que dentro tiña máis influencia que fóra para protexer os seus intereses nacionais, o que explicaría a súa característica visión e o seu minimalismo á hora de entender o proxecto de integración. Apenas pasaran dous anos do seu ingreso cando convocará un novo referendo sobre a súa permanencia na CEE, no que os votos a favor case duplicaron os negativos.

O primeiro goberno de Margaret Thatcher empezou unha nova renegociación que durou ata 1984 e solucionouse co aínda vixente sistema de reembolso anual: o chamado “cheque británico”. Thatcher interveu persoalmente na redacción da Acta Única e, en concreto, na redacción do programa lexislativo do mercado interior, achegando as salvagardas para evitar medidas europeas de política social e limitar a posibilidade do Consello de Ministros de tomar decisións por maioría (AREILZA, 1996). Como xa comentamos, non asina entón os compromisos da Carta Comunitaria dos Dereitos Sociais Fundamentais dos Traballadores, aprobada en 1989 polo resto dos Estados membros. Esta actitude repetírase de novo en Maastricht en relación co Protocolo sobre a Política Social, aprobado polo Consello Europeo en decembro de 1991, válido para todos os Estados, excepto para o Reino Unido. Non será ata maio de 1997, tras a chegada ao poder dun novo Goberno que acepte o Protocolo Social. Decidiu non formar parte do Espazo Schengen e aínda que se integrou ao mercado único non adoptou o euro e mantivo a súa moeda, a libra esterlina. En 2007 en Lisboa, a Carta dos Dereitos Fundamentais, exceptúa ao Reino Unido e Polonia, co chamado “*opting out*” traducido nun protocolo que os exclúe da aplicación (MARTÍN e PÉREZ DE NANCLARES, 2007).

Esta ardua e singular relación entre o Reino Unido e Unión Europea parece suxerir que a retirada do Reino Unido pode significar a eliminación do principal opoñente ao avance dunha lexislación social a nivel europeo. Sen dúbida, o avance das posicións euroescépticas, cun claro protagonismo británico, supuxo serias dificultades no desenvolvemento do fráxil réxime de benestar comunitario. Este relativo excepcionalismo do modelo de benestar do Reino Unido nun contexto europeo foi bastante difícil de conciliar con medidas baseadas en tradicións de sistemas sociais máis fortes. Gran Bretaña foi durante moito tempo o defensor máis tenaz dunha visión pro-mercado da UE.

Mais e preciso recoñecer, como algúns autores contemplan, que os gobernantes británicos non estiveron sos na súa hostilidade cara a un concepto uniforme da Europa social. É probable que outros Estados membros acomodáronse discretamente a que o Reino Unido fixese o “traballo sucio” de opoñerse a unha forte dimensión social (CLEGG, 2017). Podería dicirse que a chegada en cada onda de ampliación dos estados membros con sistemas legais e de protección social moi diferentes, e diversas concepcións dos mecanismos de benestar e financiamento, actuaron como un freo para unha unión económica, política e, especialmente, social máis estreita (HANTRAIS, 2017). Isto suxire que os contornos políticos da dimensión social europea non cambiarán substancialmente co abandono do Reino Unido da UE e que a ideoloxía política do

neoliberalismo transcende a influencia de Westminster e ten profundas raíces en toda a Unión Europea (COPELAND, 2019).

#### 4. O Brexit e o descontento dos 'left behind'

O referendo de 2016 no que a cidadanía británica votou a favor de abandonar a Unión Europea supón unha decisión histórica, pois desde a creación da Comunidade Europea é o primeiro país que tomaba a decisión de abandonala. Dúas campañas lideraron o proceso, por unha banda, a campaña a favor da saída *Leave*, unha das caras máis visibles foi Nigel Farage, co lema central “*take back control*” (“retomar o control”). Doutra banda, a campaña a favor da permanencia *Remain*, cuxo lema “*Britain stronger in Europe*” (“Gran Bretaña é máis forte en Europa”) (RUDOLF, 2019).

Recentes investigacións atoparon que os sectores que apoiaron o *Leave* tiñan unhas posicións económicas máis débiles, con niveis máis baixos de ingresos, peor calidade nos empregos, maior envellecemento e niveis máis baixos de formación educativa (FETZER, 2019). Algunhas das análises académicas que seguiron á votación de xuño con respecto ás causas subxacentes do Brexit, mostran o peso dos votantes marxinados economicamente, os chamados ‘*left behind*’, os perdedores ou excluídos do benestar (CLEGG, 2017; WATSON, 2018)

Desde a perspectiva do debate europeo, un factor estivo notablemente ausente da maioría das discusións, a importancia para os ‘*left behind*’ na votación polo Brexit: o desemprego. Con todo, desde un enfoque comparativo, o Reino Unido non ten unhas elevadas cifras de desemprego e recuperouse relativamente ben da crise financeira e económica. O problema é, como investigadores sociais destacaron nos últimos anos, que a taxa de emprego non nos di nada sobre os ingresos (CLEGG, 2017).

Desde os oitenta os investigadores sociais veñen sinalando unha nova modalidade de pobreza na Unión Europea, usando o termo anglosaxón de ‘*working poor*’, referido á cidadanía europea que traballando atópanse baixo o limiar de pobreza. É dicir, aquelas persoas que, a pesar de ter unha relación laboral legalizada sitúanse por baixo do limiar de pobreza do seu país. A precariedade laboral (contratos temporais, contratos a tempo parcial non elixidos, autoemprego) é un factor determinante da chamada pobreza salarial (MEDIALDEA e ÁLVAREZ, 2005).

A pesar de que historicamente o termo pobreza fixo referencia á carencia material de recursos, desde hai anos, a liña anglosaxoa de estudos sobre esta diversificouse, entendéndoa como algo que vai máis aló da carencia de ingresos (LORENZO, 2014). Tal é así que a propia Unión Europea na súa estratexia de crecemento para esta década, Europa 2020, propón ampliar o indicador de pobreza relativa a un novo, o indicador AROPE (*At Risk of Poverty and/ or Exclusion*, polas súas siglas en inglés, ou Risco de Pobreza e/ou Exclusión Social). Cun carácter multidimensional, este indicador amplía o concepto de risco de pobreza e/ou exclusión social para ter en conta tanto os aspectos monetarios (principalmente nivel de renda), como os sociais. É dicir, combina a dimensión monetaria, a dimensión material e ademais engade a intensidade do traballo como dimensión adicional.

Unha alta taxa de emprego é quizais unha condición necesaria para un mercado laboral inclusivo, pero non pode considerarse suficiente. Unha lección clave para extraer do Brexit, no

ámbito da política social, é que unha estratexia de promoción do emprego non pode cumprir coa súa promesa integradora se non asegura tamén as consideracións de calidade do emprego. Isto é importante porque, aínda que a calidade do emprego foi un obxectivo oficial da política europea de emprego desde o lanzamento da Estratexia Europea de Emprego en 1997, desde principios do presente século fíxose bastante evidente que os obxectivos cuantitativos prevalecían en gran medida sobre os cualitativos, tanto nacionais como europeos (CLEGG, 2017).

Estes retos poderían ser agora máis viábles sen o veto británico e podería ser contemplado como unha oportunidade para unha Europa máis social, pero é importante non esaxerar as oportunidades que ofrece Brexit. Se o Reino Unido busca asegurar unha vantaxe competitiva reducindo os dereitos dos traballadores, podería iniciarse un proceso máis amplo de *dumping* social competitivo en toda Europa, tendo en conta que na maior parte do mundo, durante as últimas décadas, o traballo creado foi xeralmente precario (GUMBRELL- MCCORMICK & HYMAN, 2017).

O poder das ideas neoliberais para reformar os estados de benestar europeos transcende a axenda británica e continuará despois da retirada do Reino Unido da UE. O auxe actual do populismo e o nacionalismo na UE debe moito á axenda neoliberal da UE que promove continuamente solucións impulsadas polo mercado para os problemas económicos e sociais (EATWELL e GOODWIN, 2018).

Unhas semanas despois do Brexit asistimos desconcertados á pandemia do COVID19, descoñecemos o impacto laboral provocado pola actual crise, aínda que, algúns estudos empezan a sinalar aos colectivos nunha situación laboral máis vulnerable como os máis afectados, o que profundará aínda máis as desigualdades existentes dentro do noso mercado de traballo (LLORENTE, 2020). Queda por articular a resposta da política europea fronte esta pandemia. Esta vez a crise golpea a todos os países europeos e de maneira máis grave que anteriores crises (BÉNASSY- QUÉRÉ et al., 2020). Unha vez mais, unha crise revela a importancia da dimensión social europea e requiriría unha resposta común en toda Europa en prol dunha maior integración e lexitimación popular das institucións e políticas comunitarias

## 5. Conclusións

Europa cumpriu 70 anos. No medio dunha pandemia global celebramos o setenta aniversario da declaración de Robert Schuman que lanzou o proceso de construción europea. Os países integrantes estableceron unha comunidade que, partindo de obxectivos fundamentalmente económicos, foi evolucionando ata alcanzar un espazo común en materia tanto económica como política e social, pero sen perder a esencia que caracteriza a cada Estado membro. En materia social este equilibrio é aínda precario. Os Estados, como pasou no Reino Unido, queren manter a súa autonomía nestes asuntos, o cal condicionou e limitou o avance das políticas que se propoñen a nivel comunitario.

A pesar do seu tradicional euroesceptismo, o Reino Unido non é o problema, pero si pode ser a oportunidade. O que o Brexit podería suxerir é a necesidade dunha dimensión social diferente á integración europea que a que prevaleceu durante as últimas dúas décadas. Se as leccións do Brexit son xeneralizables, entón a aposta da Unión Europea cara a unha promoción

da inclusión socioeconómica a nivel europeo, podería ser o punto de partida para unha maior integración e lexitimidade popular. Esta non é só unha proba socio-económica, senón tamén unha proba da unidade europea. Do mesmo xeito, a crise do COVID19 pode ser unha oportunidade para que desde as instancias europeas se ofrezca confianza e se mostre unidade, fortaleza e solidariedade.

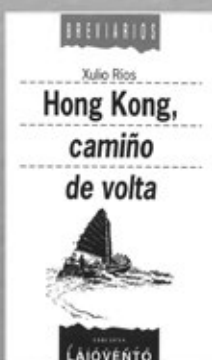
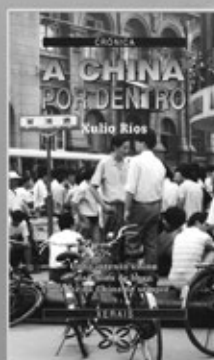
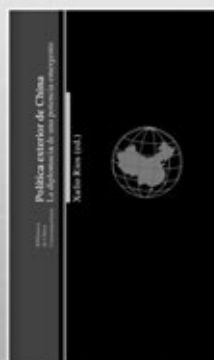
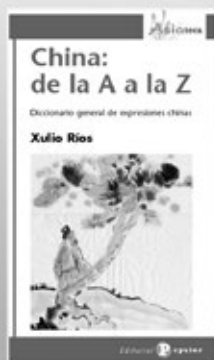
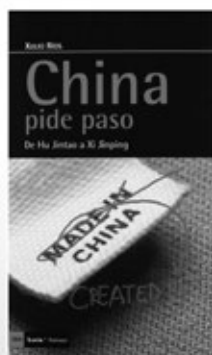
## Referencias bibliográficas

- ADELANTADO, J. e GOMÁ, R. “Las políticas sociales: entre el Estado del bienestar y el capitalismo global”, en F. MORATA (ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2000, pp. 189-214.
- ALONSO SECO, J. M. Política Social Europea. Madrid, UNED, 2013.
- AREILZA CARVAJAL, J.M. de. “El Reino Unido en la Unión Europea”. *Política Exterior*, 51, 1996.
- ACOSTA ESTÉVEZ, J. B. *Libre circulación de trabajadores, política social y derecho de establecimiento y libre prestación de servicios en la C.E.E.*, PPU, Barcelona, 1988.
- ALARCÓN, M. “La Carta Social Europea”, en L. MORENO (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CLIC, Madrid, 1997, pp. 169-189.
- BÉNASSY-QUÉRÉ, A.; MARIMON, R. PISANI-FERRY, J.; REICHLIN, L. SCHOEN-MAKER, D. & WEDER DI MAURO, B. “COVID-19: Europe needs a catastrophe relief plan”. En R. Baldwin and B. Weder di Mauro. *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*, London, Centre for Economic Policy Research, 2020, pp. 121-129. Recuperado de <https://repository.graduateinstitute.ch/record/298223/files/COVIDEconomicCrisis.pdf#page=128>
- BRUGMANS, H., *La idea Europea 1920-1970, Moneda y Crédito*, Madrid, 1972.
- COPELAND, P. “Why Brexit will do little to change the political contours of the European social dimension”. *Politics and Governance*, 7(3), 2019, pp. 30-39. Recuperado de <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/2126>
- CRESPO, S. “Algunas reflexiones sobre el espacio social europeo”. *Economía y Sociología del Trabajo*, 4/5, junio 1989, pp. 8-17.
- DELEECK, H. “Dépenses sociales et efficacité des politiques sociales en Europe”, en J. VANDAMME (dtor.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, Paris, 1984, pp. 29-44.
- DELORS, J. “Avant-propos”, en J. VANDAMME (Dtor.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, París, 1984.
- EATWELL, R., & GOODWIN, M. *National populism: The revolt against liberal democracy*. Penguin, London, 2018.
- FETZER, T. “Did Austerity Cause Brexit?”. *American Economic Review*, 109 (11), 2019, pp. 3849-86. Recuperado de [https://www.aeaweb.org/articles?fbclid=IwAR3JH9JR0KMqDnySUojv\\_zUfeBYaQhsJXe-vD8xeA8IWGeE9GS8oSinégRk&id=10.1257%2Faer.2018116](https://www.aeaweb.org/articles?fbclid=IwAR3JH9JR0KMqDnySUojv_zUfeBYaQhsJXe-vD8xeA8IWGeE9GS8oSinégRk&id=10.1257%2Faer.2018116)
- GOMIS DÍAZ, P.L. *La Política Social y de Empleo en el Tratado de Amsterdam*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1999.

- GOMIS, P. L. e COLINA, M. *Política Social de la Comunidad Europea, Vol. 1. Espacio Social Europeo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.
- GUMBRELL-MCCORMICK, R. & HYMAN, R. “What about the workers? The implications for Brexit for British and European labour”. *Competition & Change*, 21(3), 2017, pp. 169-184. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1024529417698514>
- HANTRAIS, L. *The Social Dimension in EU and UK Policy Development: Shaping the Post-Brexit Legacy. Working Paper*, Centre for International Studies, London School of Economics, London, 2017. Recuperado de <http://www.lse.ac.uk/international-relations/assets/documents/cis/working-papers/cis-working-paper-2017-04-hantrais.pdf>
- LÓPEZ VISO, M. “El nuevo espacio social europeo: ciudadanía y bienestar en la gobernanza europea”, en A-C. Pereira Menaut y A. Rojo Salgado (coord.) *Multiconstitucionalismo e multigobierno. Estados e rexións na Unión Europea*. Cátedra Jean Monnet da Universidade de Santiago, Santiago de Compostela, 2005, pp. 287-308.
- LORENZO GILSANZ, F. J. “Pobreza y exclusión social en España: consecuencias estructurales de nuestro modelo de crecimiento”. *EHQUIDAD. Revista Internacional de Políticas de Bienestar y Trabajo Social*, (1), 2016, pp. 91-114. Recuperado de <https://revistas.proeditio.com/ehquidad/article/view/957>
- LLORENTE HERAS R. L. “Impacto del COVID-19 en el mercado de trabajo: un análisis de los colectivos vulnerables”. Documentos de Trabajo. *IAES, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social*, (2), 2020, pp. 1-29. Recuperado de [http://www.iaes.es/uploads/2/0/8/6/20860996/dt\\_02\\_20.pdf](http://www.iaes.es/uploads/2/0/8/6/20860996/dt_02_20.pdf)
- MAILLET, P. *La política económica en el marco europeo*, Minerva, Madrid, 1995.
- MARTÍN e PÉREZ DE NANCLARES, J. Hacia un Nuevo tratado europeo: de cómo recuperar la esencia del Tratado Constitucional sin que lo parezca. *ARI, Real Instituto Elcano*, 9, 2007.
- MEDIALDEA, B. e ÁLVAREZ, N. “Ajuste neoliberal y pobreza salarial: los ‘working poor’ en la Unión Europea”. *Viento Sur*, 82, 2005, pp. 56-64.
- McLAUGHLIN, D. “Refonder le role des partenaires sociaux” en J. VANDAMME (Dtor.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, París, 1984, pp. 119-130.
- MORENO FERNÁNDEZ, L. “La viabilidad del modelo social europeo”. *Razón y fe*, 275(1421), 2017, pp. 227-237. Recuperado de <https://razonyfe.org/index.php/razonyfe/article/view/9358>
- PEDROSA SANZ, R. “El desarrollo histórico de la Política Social de la Unión Europea y su estado actual” *Estudios de Economía Aplicada* (27), 3, 2009, 613-638. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3227063>
- PEREDO LINACERO, J. A. “Aspectos sociales de la integración”. *Papeles de Economía Española*, n.º 25, 1985, pp. 93-120.
- PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F. *El Derecho Social Comunitario en el Tratado de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 19.
- PÉREZ-BUSTAMANTE, R. e CONDE, E. *La Unión Política Europea 1969-1999*, Dykinson, Madrid, 1999.
- RIFFLET, R. “Bilan et evaluation de la politique sociale communautaire (1952-1982)”, en J.

- VANDAMME (Dtor.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, París, 1984, pp.13-25.
- RUDOLF, G.A. *Brexit. Causes and Consequences*, Springer, Suiza, 2019.
- SMITH, M. P. “La gran transformación de Europa: El mercado Único y el modelo europeo de sociedad”, en I. LLAMAZARES e F. REINARES (Eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 117-139
- VOGEL, J. “Déclin du modèle social européen?”, en M. TELÒ, *Quelle Union sociale européenne?*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1994, pp. 195.
- WATSON, M. “Brexit, the left behind and the let down: The political abstraction of ‘the economy’ and the UK’s EU referendum”. *British Politics*, 13(1), 2018, pp. 17-30. Disponible en <https://link.springer.com/article/10.1057/s41293-017-0062-8>
- WINNES, M. “La politique sociale communautaire à l’égard des théories de l’intégration” en M. TELÒ, *Quelle Union sociale européenne?*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1994, pp. 151-170.

**Xulio Ríos**  
Director del Observatorio  
de la Política China (OPCh)



# Política Exterior e negociación internacional para o Brexit: ameazas e aspectos clave para o sistema educativo e a Formación Profesional en Galicia

**Diego Sande Veiga**

*Asesor técnico docente de Programas de Mellora Continua e da Calidade da Consellería de Educación, Universidade e Formación Profesional.<sup>(1)</sup>*

**RESUMO:** A fin do presente documento é realizar unha análise das ameazas e aspectos clave que deberá enfrontar a Formación Profesional en Galicia como consecuencia do Brexit. Tomando como punto de partida o actual contexto económico, normativo, demográfico e educativo, o estudo céntrase nas principais áreas que se poderán ver afectadas -de forma directa ou indirecta- por esta decisión política, incluíndo aspectos como o financiamento da Formación Profesional, o acceso aos estudos ou a mobilidade dos axentes do sector da educación. Con este obxecto, tomaranse en consideración tanto as diferenzas producidas por nivel educativo como as posibles diferenzas sectoriais estimadas, xa que un impacto do Brexit significativo nalgunha actividade económica concreta podería provocar reconsiderar a oferta educativa. Unha análise detallada dos principais aspectos que deberá enfrontar o Sistema Educativo galego permitirá poñer o foco de atención nas cuestións clave e facilitar información de utilidade para a Política Exterior e para o proceso de negociación internacional, minimizando o posible impacto da saída británica da Unión Europea.

**Palabras chave:** Brexit, Formación Profesional, Fondos Europeos e Educación en Galicia, Política Exterior, Economía Internacional.

**RESUMEN:** El fin del presente documento es realizar un análisis de las amenazas y aspectos clave que deberá afrontar la Formación Profesional en Galicia como consecuencia del Brexit. Tomando como punto de partida el actual contexto económico, normativo, demográfico y educativo, el estudio se centra en las principales áreas que se podrán ver afectadas -de forma directa o indirecta- por esta decisión política, incluyendo aspectos como la financiación de la Formación Profesional, el acceso a los estudios o la movilidad de los agentes del sector de la educación. Con este objeto, se tomarán en consideración tanto las diferencias producidas por nivel educativo como las posibles diferencias sectoriales estimadas, ya que un impacto del Brexit significativo en alguna actividad económica concreta podría provocar reconsiderar la oferta educativa. Un análisis detallado de los principales aspectos que deberá afrontar el Sistema Educativo gallego permitirá poner el foco de atención en las cuestiones clave y facilitar información de utilidad para la Política Exterior y para el proceso de negociación internacional, minimizando el posible impacto de la salida británica de la Unión Europea.

(1) Doutor en Economía e Empresa. Asesor técnico docente de Programas de Mellora Continua e da Calidade da Consellería de Educación, Universidade e Formación Profesional. Forma parte do Grupo de investigación Innovación, Cambio Estructural e Desenvolvemento (ICEDE), Universidade de Santiago de Compostela.

**Palabras clave:** Brexit, Formación Profesional, Fondos Europeos e Educación en Galicia, Política Exterior, Economía Internacional.

**ABSTRACT:** The purpose of this document is to carry out an analysis of the threats and key aspects that Vocational Education and Training in Galicia will have to face as a consequence of Brexit. Given the current economic, regulatory, demographic and educational context as a starting point, the study focuses on the main areas that may be affected -directly or indirectly- by this political decision, including aspects such as the financing of Vocational Education and Training, access to studies or the mobility of agents in the education sector. To this end, both the differences by educational level and by estimated sectoral impact will be taken into account, since a significant impact of the Brexit on some specific economic activity could lead to a reconsideration of the educational offer. A detailed analysis of the main aspects that should be faced by the Galician Education System will allow focusing on key issues and will provide useful information for Foreign Policy and for the international negotiation process, minimizing the possible impact of the British exit from the European Union.

**Keywords:** Brexit, Vocational Education Training (VET), European Funds and Education in Galicia, Foreign Policy, International Economy.

## 1. Introducción

Durante todo 2019 e no inicio de 2020, o Brexit foi un tema recorrente que ocupaba a atención dos medios e da cidadanía europea. Os gobernantes europeos atópanse ante un escenario descoñecido do que aínda non é posible saber con precisión todas as súas consecuencias. Tanto é así que, a día de hoxe, continúa faltando información e coñecemento sobre cales serán as repercusións da saída para o Reino Unido (RU) e para o resto de Europa.

Unha cuestión sobre a que existe un consenso pleno é o feito de que a saída británica da Unión Europea (UE) terá consecuencias económicas para o propio país e para o conxunto de economías europeas, xa que o mundo actual está configurado sobre as bases dun libre comercio no que as interrelacións entre territorios son constantes, e o que acontece nun Estado pode estar intimamente vinculado ao que aconteza noutro a seguir. Alén das consecuencias económicas, o Brexit suporá tamén mudanzas e efectos noutras áreas como, entre outras, a xurídica (por exemplo no que respecta ás relacións entre países ou na libre circulación dos cidadáns, etc.), a sanitaria, os transportes, a ciencia ou a educación. Ante o amplo abano de consecuencias que o Brexit suporá e a imposibilidade do seu tratamento rigoroso nun único artigo, o presente traballo tentará afondar nas principais claves que os negociadores comunitarios deberán ter en conta para o sector educativo durante este proceso de separación, centrando a proposta nos posibles efectos para a Formación Profesional (FP) en Galicia.

No actual contexto socioeconómico, marcado pola crecente competitividade mundial e pola ameaza da desindustrialización actividades como as desenvoltas a través da FP permiten ofrecer unha alternativa de inserción laboral á cidadanía, ao tempo que se fornece ao tecido empresarial de man de obra cualificada a nivel técnico para o desempeño das actividades eco-

nómicas ancoradas no territorio. Polo tanto, o apoio á FP convértese non só nunha necesidade para a mellora do nivel educativo da poboación, senón que, en termos económicos da produtividade, constitúe unha aposta de futuro e de resiliencia fronte á presión exercida polos mercados mundiais.

No que segue, o presente artigo estrutúrase da seguinte maneira: no segundo apartado descríbese o fenómeno do Brexit e as consecuencias socioeconómicas para Galicia; no terceiro apartado realízase unha aproximación xeral ao impacto do abandono británico da UE no sistema educativo, diferenciando entre ensino terciario, secundario e primario; no cuarto apartado analízanse as ameazas e os aspectos clave do Brexit para a FP en Galicia; finalmente, no quinto apartado extraírense as conclusións froito do estudo realizado.

## 2. O fenómeno do Brexit

No contexto académico comezan a aparecer nos últimos anos estudos que se aproximan á problemática do Brexit en España desde diferentes perspectivas (Gallego, 2017 e 2018; de Matías, 2018; Gómez, González & Reifs, 2018; Garza, 2019). Sen embargo, falta aínda un *corpus* de literatura científica con achegas relativas ao impacto deste fenómeno en Galicia. Por este motivo nace este artigo, en clave galega, para coñecer con máis exactitude a amplitude do fenómeno e as posibles consecuencias sobre parte do sistema educativo galego. Con esta fin, efectúase inicialmente neste apartado un percorrido cronolóxico dos principais acontecementos vencellados a este fenómeno no RU, explórase posteriormente a crecente desafección ao modelo de construción europea e, en terceiro lugar, expóñense as estimacións de impacto económico do Brexit en Galicia, que pode marcar nalgúns aspectos o devir do sistema educativo e da FP dos próximos anos.

### 2.1. Descrición e cronoloxía

O 23 de xaneiro de 2013 David Cameron anunciaba a súa intención de convocar un referendo sobre a permanencia ou saída británica da UE antes de 2018. En setembro de 2015, a Cámara dos Comúns aprobou a lei que autorizaba a convocatoria da consulta. Despois de máis de corenta anos na UE, o 24 de xuño de 2016 celebrouse no RU un referendo co obxecto de que o pobo británico decidise se quería seguir pertencendo á UE. Tras unha participación do 72% dos cidadáns, e dun proceso de conta dos votos non exento de suspense, o 51,8% dos votantes decidiron abandonar o proxecto europeo. Con posterioridade, o 2 de febreiro de 2017 o Goberno británico publica un Libro Branco no que expón o seu plan de negociación para a saída, mentres que só seis días despois a Cámara dos Comúns aprobaba a lei do Brexit por 494 votos a favor e 122 en contra, unha regulación que foi sancionada pola Raíña Isabel II o 16 de marzo do mesmo ano, autorizando a comunicación a Bruxelas da activación do proceso. Durante ese mesmo ano iniciáronse tamén roldas de negociacións entre o RU e a UE, que se estenderon a anos posteriores, para abordar aspectos concretos da negociación. Sen embargo, ante as dificultades observadas e a confrontación ideolóxica interna, o 22 de marzo de 2019 o goberno de Theresa May prorroga formalmente o Brexit, anunciando sete días despois que a tentativa de acordo do goberno fracasa. Tras un cambio de goberno, agora comandado por Boris Johnson,

acórdase a saída do RU da UE, unha saída que se fará efectiva a partir do venres 31 de xaneiro de 2020, case catro anos despois do mandato cidadán do referendo de 2016. Tratouse, ata o de agora, dun proceso con percorrido no tempo e non exento de complicacións e contradicións internas e externas.

A finais de febreiro a Comisión Europea recibiu o mandato para iniciar as negociacións do Brexit (Foro Galego do Brexit, 2020d). As directrices de negociación adoptadas baséanse no proxecto de recomendación presentado pola Comisión o 3 de febreiro de 2020 e respectan as conclusións do Consello Europeo, así como a Declaración Política acordada entre a UE e o RU en outubro de 2019. Esas directrices abranguen todas as esferas de interese para as negociacións, entre elas, a cooperación comercial e económica, a cooperación policial e xudicial en materia penal, a política exterior, a seguridade e a defensa, a participación nos programas da UE e outras esferas temáticas de cooperación, relegando á educación a un plano secundario. A previsión de comezo das negociacións formais co RU é que estas comezasen a semana do 2 de marzo de 2020. Sen embargo, a crise do COVID-19 tivo como efecto colateral o aprazamento das negociacións do Brexit, relegando este proceso a un segundo plano de prioridades.

## 2.2. O fenómeno de desafección a Europa

As razóns que se atopan detrás desta decisión dos cidadáns británicos foron múltiples, sendo as principais a incomodidade de someterse ás exigencias políticas e económicas da UE, a entrada de novos membros na Unión e o consecuente empeoramento do saldo neto de fondos para os británicos, o problema migratorio no RU e tamén, parcialmente, a posible manipulación que sufriron parte dos cidadáns polos líderes británicos en cuestións socioeconómicas interrelacionadas coma os efectos da crise económica, o proceso de desindustrialización e a revolución tecnolóxica, o abandono e empobrecemento do rural e, en definitiva, a crecente desigualdade no reparto da riqueza. Unha cuestión de fondo engadida que, de acordo cos sociólogos, podería explicar tamén parte deste fenómeno estaría no ascenso no país do peso da extrema dereita, que abandeirou o euroescepticismo. En efecto, tras a fonda crise económica e as contraproducentes receitas de austeridade neoliberal, numerosos gobernos víronse na obriga de mudar os seus equilibrios e alianzas, dando acubillo nas estruturas de poder á ultradereita. Pero o certo é que unha situación de estrés económico e institucional como a vivida na última década permitiu visualizar as costuras da UE.

O fenómeno de desafección europea non foi exclusivamente británico. Durante a crise económica, Alemaña e os seus principais socios esixiron a España reparación do despropósito bancario con fondos públicos, prestados en parte pola propia UE. Isto fixo que a débeda pública española subise desde o 35% ata superar con folgura o 100%, ante a negativa do goberno de repercutir a carga a través de impostos. Durante os primeiros meses de 2020, como consecuencia da explosión da pandemia provocada polo coronavirus os países do sur de Europa (fundamentalmente Italia e España) defenderon a posta en marcha de mecanismos de préstamo que permitisen afrontar as necesidades para a loita contra o virus alén do mecanismo de préstamo establecido polo BCE a través das entidades bancarias. A negativa inicial de países como Alemaña e Holanda puxeron de novo a descuberto a existencia dunha Europa a dúas velocidades,

na que precisamente países como o alemán<sup>(2)</sup> e o neerlandés<sup>(3)</sup> son os maiores beneficiarios. Ademais disto, no caso galego a súa situación xeográfica condicionou historicamente a súa interacción con outros territorios europeos (agás coa Região do Norte de Portugal, coa que a relación interrexional é unha referencia). Esta circunstancia, unida á distancia económica existente cos territorios máis desenvolvidos constitúen aínda situacións non resoltas durante o proceso de construción europea.

### 2.3. As consecuencias socioeconómicas do Brexit en Galicia

Desde o 1 de febreiro do presente ano o RU pasou a ser un país terceiro respecto da UE. Como tránsito que permita amortecer as consecuencias desta decisión, contemplouse a existencia dun período de transición que duraría cando menos once meses, ata o 31 de decembro de 2020, período durante o cal as partes tentarán poñerse de acordo sobre as condicións nas que se producirá a súa nova relación (Foro Galego do Brexit, 2020a). Ao longo deses once meses, o RU continuará participando na Unión Aduaneira e no Mercado Único da UE, aplicando a lexislación da UE e cumprindo os acordos internacionais (EEAS, 2020). A pesar disto, en caso de que ambas partes non chegasen a un acordo durante este período, a ameaza dunha saída sen acordo estaría axexando (Foro Galego do Brexit, 2020b), o que podería ter efectos a diferentes niveis, entre eles tamén o educativo.

Para coñecer en detalle os aspectos concretos do Brexit que poidan afectar á FP en Galicia será preciso realizar un percorrido previo polas consecuencias a nivel normativo, demográfico e económico para a Comunidade Autónoma. De acordo cos estudos realizados (Consello Económico e Social, 2018), Galicia non se atoparía entre as rexións europeas potencialmente máis afectadas, se ben un Brexit sen acordo repercutiría de forma máis negativa nos fluxos comerciais, na actividade pesqueira e nos dereitos dos cidadáns galegos que viven no RU. Sen embargo, os informes realizados non recollen en ningunha das súas epígrafes as repercusións que un proceso deste calado pode ter sobre o sistema educativo.

Desde o punto de vista normativo, o establecemento dun novo marco de relacións é un proceso no que os tempos son importantes de cara a evitar posibles inseguridades xurídicas en campos como a emigración e a libre circulación de persoas, a seguridade internacional, a libre circulación de mercadorías, a liberdade de establecemento, a libre prestación de servizos, a liberdade de circulación de capitais (Sobrinho, 2016), e nos diferentes retos que o devir do propio proceso e das necesidades sociais vaian esixindo.

No relativo ao aspecto demográfico e segundo as cifras oficiais, no RU vivirían no momento de elaboración do informe máis de 14.000 galegos, mentres que en Galicia vivirían preto de 2.000 británicos. Na actualidade, no período de transición, os españois residentes no RU (estimados nun total de 200.000) poderán contar cun visado ou permiso de residencia coñecido

(2) Alemaña sería o país máis favorecido con motivo da existencia do mercado interior europeo cuns lucros de máis de 85.000 millóns de euros anuais, case 17.000 millóns máis que Francia, 40.000 máis que Italia e máis de 58.000 máis que España (Missé, 2020). Máis aínda, segundo estudos previos (Gasparotti & Kullas, 2019), o impacto do euro no período 1999-2017 beneficiou en 1,8 billóns de euros a Alemaña e en 346.000 millóns a Holanda, mentres que países como Italia perderían 4,3 billóns e España 224.000 millóns de euros.

(3) O sistema fiscal holandés actúan na práctica como paraíso fiscal para as grandes empresas, o que xeraría a España perdas que superan os 1.100 millóns de euros.

como *EU Settlement Scheme*<sup>(4)</sup>, con data límite de 30 de xuño de 2021. Para aqueles que posúan un permiso de residencia permanente, non sería preciso que demostrasen que viviron no RU durante máis de cinco anos.

Desde o punto de vista político e económico as relacións entre o RU e a UE caracterizáronse ao longo do tempo pola asimetría. A pesar da pertenza á UE durante décadas, os británicos esforzáronse en manter, na medida do posible, a súa independencia nestas áreas, de maneira que puidesen acadar o seu obxectivo: o relanzamento da súa economía sen ameazar a súa soberanía. Na práctica, tal e como defende James (2018), a actuación do RU asimilouse á dun cabalo de Troia, limitando a súa participación en gran parte das políticas comúns e ampliando as súas ligazóns aos Estados Unidos.

En termos económicos para Galicia, segundo o recollido no Estudo sobre o impacto do Brexit da Xunta de Galicia (2017), o RU representa o cuarto mercado de destino das súas exportacións (1.421 M€, máis de 6% do total). Os principais produtos exportados correspóndense aos sectores téxtil, do automóbil, da lousa e das conservas de peixes e mariscos, sendo arredor dunhas 500 as empresas galegas exportarían ao RU. Do lado das importacións, Galicia adquire produtos como cereais, peixe e marisco ou produtos siderúrxicos por un valor cinco veces menor que as súas exportacións (aproximadamente 267 M€). A saída da UE e a posible depreciación da libra, coa consecuente perda de poder adquisitivo dos consumidores británicos, poderían ser factores que influían negativamente tanto na adquisición de bens e servizos galegos como na afluencia de visitantes británicos a Galicia nos próximos anos, pero vexamos datos do impacto económico baixando ao nivel sectorial, o que permitirá relacionar posteriormente a información coa estrutura da FP por familias profesionais.

No sector primario, o mercado británico é marxinal en termos cuantitativos para a agricultura galega, a pesar do sector vitícola. Sen embargo, o Brexit podería inducir un efecto indirecto en canto á perda de recursos da PAC, xa que o Parlamento Europeo estimaba a contribución neta británica entre 1.200 M€ e 3.100 M€. Mención aparte merece o sector pesqueiro, que supón aproximadamente o 2,1% do PIB galego, aínda que a súa capacidade de arrastre sobre outras actividades económicas estende o seu impacto. De forma directa, a saída do RU afectaría á actividade duns 110 buques e 1.700 tripulantes galegos, con efectos sobre un volume económico en primeira venda de 250 M€ (Foro Galego do Brexit, 2020c). Ademais, o 2,7% das exportacións galegas ao RU provirían de conservas de peixe por un valor de 42,59 M€. Tal é a importancia do sector pesqueiro que a Fundación Galicia Europa (FGE), como interlocutora galega no Brexit, comprometeuse a facer especial fincapé nas necesidades do sector durante a negociación internacional (Galicia Exterior, 2019).

No sector industrial, e con datos de 2016, o principal produto exportado por Galicia ao RU foron os vehículos, cun valor de 511 M€ (a automoción supón máis do 30% do total de exportacións galegas). O sector téxtil ocupa o segundo lugar con 431 M€ provenientes da exportación, sendo ben coñecidas algunhas das principais empresas exportadoras: Inditex, Adolfo Domínguez, Bimba y Lola, Nanos, Pili Carrera, ou Sociedad Textil Lonia, entre outras. No caso de Inditex, estímase que o 4% das súas vendas provirían do RU, a través dos seus 106 estable-

(4) Estatuto de asentado permanente europeo.

cementos e dos seus 5.000 traballadores no país. Tamén o sector do calzado, que mobilizaría arredor duns 48 M€ veríase afectado pola saída británica. En canto ao sector da construción, algunhas empresas dedicadas á realización de estruturas e construcións metálicas están na actualidade colaborando con estudos de arquitectura e enxeñaría británicos, participando en obras de aeroportos, oficinas, estadios deportivos, etc.

No sector turístico, dos cinco millóns de turistas que a Comunidade Autónoma recibiu en 2017, algo máis de 100.000 procedían do RU (18,5 millóns de turistas británicos no conxunto de España). Segundo datos oficiais da Oficina do Peregrino, en 2016 foron 6.050 os peregrinos británicos, unha cifra que se agarda superar no próximo ano Xacobeo 2021. Noutras áreas de prestación de servizos como a saúde, existe tamén incerteza arredor do futuro a medio e longo prazo dos profesionais que traballan no sistema de saúde británico. Por outra banda, case 300.000 cidadáns británicos en España perderían o dereito de asistencia sanitaria ao deixar de ser europeos.

Unha vez temos unha base para coñecer a situación da negociación e a amplitude das súas consecuencias a diferentes niveis, estamos en mellor posición de poder abordar a problemática central do presente traballo: as ameazas e consecuencias do Brexit sobre o sistema educativo galego e, máis concretamente, na FP.

### 3. Impacto do Brexit no sector educativo: o marco referencial

Como podería entenderse a educación sen a colaboración coas familias, coas políticas sociais ou coas empresas e axentes sociais da contorna? O sistema educativo, como axente impulsor da sociedade non actúa como un ente illado, senón que a súa interacción e diálogo cos restantes axentes da sociedade é continua, tanto no sector público como no privado. Para os diferentes niveis de formación que abrangue o sistema educativo en Galicia -Educación infantil, Educación primaria, Educación secundaria obrigatoria (ESO), Educación secundaria postobrigatoria, Bacharelato, Formación profesional, Educación de persoas adultas, Ensinanzas de réxime especial ou Ensino Universitario-, as características das relacións que se producen cos axentes da contorna son diferentes, de forma que, por exemplo, as empresas provedoras e as relacións sociais que precise un centro de ensino de educación infantil non teñen por que ser exactamente iguais que as dun de secundaria ou que as dun de ensinanzas de réxime especial. De igual maneira, fenómenos como o do Brexit producirán para as diferentes etapas educativas consecuencias que tampouco serán idénticas.

O presente traballo pretende circunscribirse, de forma pioneira, ao que o Brexit pode supoñer para o sistema de FP en Galicia. Sen embargo, para acometer esta tarefa de forma adecuada considérase preciso revisar, previamente e de forma introdutoria, algúns dos aspectos claves que influirán nas principais etapas educativas: o ensino terciario, o secundario e o primario. Para o noso estudo, é preciso puntualizar que a UE considera a FP de Grao Superior como estudos terciarios ao igual que os estudos universitarios, pero o actual encaixe das institucións galegas e españolas asimilan a FP Superior ao ensino secundario non obrigatorio -un encaixe que constitúen unha anomalía, en opinión do autor, tendo en conta, por exemplo, a validación de módulos da FP con materias de grao universitario ou a complexidade de determinados contidos

técnicos-. Esta cuestión explicaría, desde o punto de vista europeo, a inclusión neste apartado do acontecido co ensino terciario. A inclusión do ensino primario prodúcese tanto pola súa obrigatoriedade como polo semellante tratamento respecto do secundario.

### **3.1. O impacto no ensino universitario**

Desde o punto de vista do estudantado universitario cómpre enfrontar dúas fontes inmediatas de incertezas: o acceso á universidade e a homologación de estudos, para o que se recorreu a procurar a información a fontes oficiais de Presidencia do Goberno (2020). Desde o punto de vista da xestión universitaria, a principal ameaza proviría de ter que enfrontarse a un posible problema de financiamento, en caso de redución dos Fondos Europeos.

#### **Acceso a estudos universitarios e homologación de títulos**

No referido ao acceso universitario é posible atopar fundamentalmente dúas situacións posibles, por unha banda estudantes galegos que desexen acceder a este ensino no RU e, por outra, estudantes británicos que desexen acceder a este ensino en Galicia. Para o primeiros as condicións de acceso rexeranse polo que a normativa marque nese momento, mentres que para o segundo caso os estudantes accederán á Universidade galega nas mesmas condicións que a propia Universidade teña previstas para os estudantes procedentes de terceiros Estados sen acordo internacional, mentres non haxa acordo, sendo unha excepción transitoria o curso 2020-2021. Para os alumnos galegos que xa estivesen cursando nunha universidade británica, conservaranse os dereitos de matrícula durante o vindeiro curso, incluíndo o valor das taxas, podendo ser modificada esta situación polas autoridades británicas.

No que atinxe á homologación de títulos, o Brexit non suporá a saída do RU do Espazo Europeo de Educación Superior (EEES), polo que os estándares de calidade manteranse. Os títulos británicos poderán ser homologados ata o final de 2020 polo mesmo sistema que se aplica aos Estados Membros (EEMM) da UE e, posteriormente, mediante o procedemento que se aplica a Terceiros Estados non Membros da UE. Os estudantes que cursen no RU e desexen mudar a súa matrícula para Galicia, poderán validar na Universidade receptora os estudos cursados ata o momento. Nesta liña, tampouco se verían afectados os estudantes que estean a estudar títulos universitarios conxuntos. A homologación de títulos británicos afectará a aqueles títulos que permiten o acceso a unha profesión regulada (os relacionados coa Sanidade, a Enxeñaría, a Arquitectura e a Avogacía e as profesións docentes), mentres que nas profesións non reguladas non é preceptiva a inscrición en colexio para exercer a profesión. Do outro lado, a homologación de títulos españois no RU con posterioridade ao Brexit dependerá da normativa desenvolvida polos británicos. Para os doutorados no RU, o seu título poderá ser obxecto de homologación polas Universidades galegas e/ou españolas. Ademais, os titulados no RU poderán acceder á función pública en España, podendo requirirse nas convocatorias homologación ou equivalencia dos seus títulos.

#### **O problema do financiamento no ensino universitario**

Como dicíamos, o ensino terciario pode ter que enfrontarse a restricións económicas como consecuencia do Brexit. Esta posible minoración de recursos atinxe a diferentes áreas:

falaremos do programa Erasmus+ e doutras repercusións de financiamento, atendendo ao caso particular dos investigadores.

Non referido exclusivamente á mobilidade no ámbito universitario, aínda non é posible saber con exactitude que vai acontecer co programa de intercambio Erasmus+. Deste programa non só se benefician estudantes de grao, senón que estudantes doutras etapas (predoutorais, etc), profesorado e PAS poden acollerse a diferentes tipos de mobilidades. Para o primeiro colectivo, de entre os 132.000 estudantes comunitarios e do espazo Schengen que cursan estudos universitarios completos no RU, segundo a *Higher Education Statistics Agency*, arredor de 9.000 serían españois. Unha vez se produza o Brexit, as taxas que terán que abonar os estudantes polos seus estudos serán na condición de estudantes internacionais, unha modalidade de prezo máis elevado, o que podería derivar nunha diminución no número de estudantes desprazados ao RU para cursar os seus estudos universitarios.

Non menos importante son outras repercusións que se poden producir como consecuencia dunha posible menor accesibilidade a recursos dos Fondos Estruturais (FFEE), que afectarían a cuestión como a construción e modernización de infraestruturas, a adquisición de material e equipamento, contratación de persoal ou ao financiamento de proxectos de investigación, entre outras.

Dentro da universidade, unha actividade que merece mención aparte, polas súas características específicas, é a investigación. De acordo co publicado pola *Sociedad de Científicos Españoles en Reino Unido* (SRUK/CERU), uns 5.000 investigadores españois desenvolven a súa carreira en universidades e empresas do Reino Unido (SRUK/CERU, 2017). O motivo de que exista este importante colectivo no país está relacionado co insuficiente apoio á I+D+i en Galicia -e no Estado-, que se pode visualizar na literatura recente (Sande & Vence, 2019), en contraposición coa boa reputación na área de I+D británica que obtivo un saldo neto aproximado de 3.000 M€ no anterior período de programación 2007-2013, o que converte o seu sistema en altamente competitivo e con capacidade de atracción de persoal foráneo, por exemplo a través das bolsas europeas *Marie Skłodowska-Curie*. O Brexit podería provocar menor acceso ao financiamento para estes investigadores, así como outras trabas administrativas, obstáculos na mobilidade académica ou diminución da cooperación con outros axentes, o que podería acabar por empurrar a unha parte destes investigadores a procurar destinos máis favorables. Para os investigadores en Galicia, unha posible ameaza estaría constituída pola posible minoración de recursos provenientes do Fondo Social Europeo (FSE), cos que se financian contratos e accións de investigación promovidas polas administracións autonómica, estatal e europea.

### 3.2. O impacto no ensino de secundaria e primaria

De forma similar ao caso anterior, para a educación nos niveis de secundaria e primaria tamén se poderían producir consecuencias do Brexit a nivel de acceso e homologación de titulación e a nivel de financiamento.

#### Acceso aos estudos e homologación de títulos non universitarios

Para o ensino secundario e primario, o Acordo de Retirada motivado polo Brexit prevé que a interacción co RU continúe a producirse nos mesmos termos nos que se viña producindo ao longo do período de programación 2014-2020. Estas condicións tamén se manteñen, por

exemplo, para o profesorado destas etapas que estea traballando no RU. O mantemento de condicións permite que para aqueles alumnos que teñen estudos no sistema educativo británico pero aínda non acadaron o título de primaria ou secundaria, non precisarán validar os estudos, podendo integrarse en calquera dos cursos de Educación Primaria ou 1º, 2º ou 3º de Educación Secundaria Obrigatoria (ESO). Por outra parte, os estudantes non universitarios de ensino secundario e primario preguntaranse que é o que pode acontecer coas homologacións dos seus títulos. Para estas etapas educativas, o Acordo de Retirada vixente desde o Brexit ata final de 2020 tamén salvagarda as condicións tal e como estaban con anterioridade, incluíndo a documentación requirida para o proceso de homologación.

### **O problema do financiamento no ensino secundario e primario**

De forma similar a como acontecía para o ensino terciario, na secundaria e primaria tamén poderían producirse restricións económicas como consecuencia da minoración das achegas británicas á UE, polo que fixaremos a atención no programa Erasmus+ e no financiamento proveniente de FFEE.

O Acordo de Retirada co RU inclúe ao programa Erasmus+, no que os EEMM poden participar das subvencións planificadas ata a finalización e peche dos programas en virtude do actual marco de programación, aínda que esta finalización se produza con posterioridade a 2020<sup>(5)</sup> (Comisión Europea, 2020). Cómpre lembrar que os programas de mobilidade afectan tanto a alumnado como a profesorado. En principio, para os Erasmus+ iniciados no segundo semestre do ano sería preciso agardar ás negociacións entre UE e RU, pero sabemos que o escenario de pandemia mundial afectou ao proceso de negociación e á mobilidade de estudantes e profesores, o que non permite coñecer as condicións nas que seguirá participando o RU neste programa a partir de 2021. Porén, un dato alentador é que o goberno británico amosou o seu compromiso a negociar o acceso ao vindeiro programa Erasmus+, para o período de programación 2021-2027.

Pero mediante os FFEE tamén se apoian outras actuacións financiadas con recursos FEDER e FSE que cómpre non esquecer, como a construción e mellora de centros educativos e infraestruturas de apoio ou o fomento da innovación educativa -mediante o Fondo Europeo para Investimentos Estratéxicos (FEIE)-, a adquisición de material, ou o investimento en “capital” humano. Ademais, os FFEE foron tamén empregados para apoiar programas formativos que permitiron o achegamento de especialistas de todas as áreas do coñecemento aos centros educativos, serviron para promover programas de apoio para favorecer a asimilación dos currículos (por exemplo a través dos contratos programa ou do PMAR) e tamén permitiron achegar ás aulas coñecemento non incluído directamente neses currículos. Ademais, a través do FSE tamén se ten apoiado a dotación de persoal no reforzo en diferentes áreas nas que se detectaron necesidades, como idiomas, colectivos con necesidades educativas especiais, etc.

Ante a amplitude de posibles efectos e ameazas que o Brexit obrigará a enfrontar ao sistema educativo non debe ser infravalorada. Desta maneira, para estudar o impacto na FP en Galicia con máis detalle precisaremos destinar un espazo propio ao seu seguimento, que se inclúe no seguinte apartado.

(5) Cómpre lembrar que a execución dos Fondos Europeos réxese pola coñecida como regra n+2.

## 4. O impacto do Brexit na FP en Galicia

A FP é un conxunto de accións formativas que capacitan para o exercicio dunha profesión, preparan para o acceso ao emprego e permiten a adaptación ás mudanzas laborais que se poidan producir ao longo da vida. A través desta formación trátase de ofrecer ao alumnado unha base sólida xeral e unha especialización acorde coas necesidades do mercado laboral, incluíndo o coñecemento práctico e o emprego das novas tecnoloxías. Por este motivo, unha das claves destes estudos é a conexión entre o mundo educativo e o mundo produtivo, o que se trata de garantir para o estudiantado combinando a formación no centro educativo coa formación nas empresas, a Formación en Centros de Traballo ou FCT (Consellería de Educación, Universidade e Formación Profesional, 2020a). O ensino na FP consta tradicionalmente de dous niveis, o medio e o superior. Superando un ciclo de grao medio obtense o título de técnico/a e superando un ciclo de grao superior obtense o título de técnico/a superior (Consellería de Educación, Universidade e Formación Profesional, 2020b). Ao longo dos últimos anos as autoridades educativas veñen de instaurar o coñecido como ciclo básico (FPB), que daría acceso ao título profesional básico, se ben a súa inclusión dentro das ensinanzas da FP é moi discutible desde o punto de vista educativo e xurídico e non semella o máis apropiado, xa que estes estudos conducen á obtención dun título equivalente ao da ESO<sup>(6)</sup>.

Tal e como acontecía para o ensino terciario e secundario, o Brexit pode supoñer tamén para a FP friccións en cuestións relacionadas co acceso e a homologación de titulacións e co financiamento. Adicionalmente, deberán ser valoradas as posibles repercusións na demanda de prazas da FP por especialidade, como consecuencia do impacto económico.

### 4.1. Acceso e homologación de títulos

O acceso á FP Superior en Galicia esixe contar cun título de bacharelato, un título de técnico de ciclo medio ou a superación dunha proba de acceso específica. O acceso a ciclos medios esixe estar en posesión do título de ESO ou equivalente (FPB), ou a superación dunha proba de acceso específica. Polo tanto, o acceso aos estudos de FP estarán marcados en gran medida pola titulación que posúa o alumnado. En ambos os casos e para o contexto do Brexit, o acceso a estas titulacións está marcado polo disposto no apartado anterior en relación ao Acordo de Retirada para titulacións non universitarias, convertendo tamén o proceso de homologación de titulacións nun aspecto clave.

No referido á homologación de estudos de FP, é preciso sinalar que aplica o sinalado para a homologación de títulos non universitarios no apartado anterior. Ademais, para os alumnos que procedan do sistema educativo británico e non obtivesen o título final correspondente, poderán solicitar a validación (equivalencia parcial) dos seus estudos por algún/s módulos profesionais do ciclo formativo máis afín aos estudos realizados con obxecto de incorporarse ao sistema educativo galego e poder finalizalos; de non ser así, non sería posible a homologación (equivalencia plena) a un título de FP do noso Sistema Educativo.

(6) A FPB inclúe materias dos ámbitos matemático, social e lingüístico, que deberían ser abordados por profesorado especialista do ensino obrigatorio nesas áreas, en atención a criterios pedagóxicos.

## 4.2. O financiamento con Fondos Europeos

A posibilidade de contar con menos recursos estruturais como consecuencia do Brexit poderá afectar a diversas áreas da FP galega. Entre elas, poremos a atención nos posibles efectos sobre os programas de mobilidade, na xestión dos centros, no funcionamento Dirección Xeral de Educación, Formación Profesional e Innovación Educativa (DXEFPIE) da propia Consellería de Educación, Universidade e Formación Profesional e na realización doutros proxectos europeos.

### Erasmus+

Para a FP en Galicia mantense a prórroga disposta ata finais de 2020 para o programa Erasmus+, quedando en agarda das negociacións previstas no actual exercicio. Os principais proxectos de mobilidade de FP no período 2014-2020 estiveron comprendidos na acción KA102, mentres que os proxectos de mobilidade de Educación Superior compéndense na acción KA103. Os proxectos KA102 dirixíronse basicamente ás “Asociacións estratéxicas” (asociacións para a cooperación entre institucións), ás “Alianzas para o coñecemento” e ás Alianzas para as competencias sectoriais”, que promoven asociacións entre institucións de educación superior e de FP e empresas, para fomentar as relacións entre os centros educativos/formativos e a realidade empresarial e laboral dos distintos países da UE. Para facernos unha idea da súa dimensión, as contías financiadas polo KA102 foron de 2,08 M€ en 2014 e 2,02 M€ en 2015.

Por outra banda, os novos proxectos de mobilidade AK103 abranguen distintos tipos de mobilidade: 1) Alumnado que vai facer a FCT, na súa totalidade ou nunha parte; 2) Para persoas que finalizaran os estudos do seu ciclo formativo, durante os 12 meses seguintes á finalización dos seus estudos; 3) Profesorado e persoal non docente dos centros educativos nos que se impartan ciclos de formación profesional, para coñecer outros centros educativos e empresas de países da UE e as súas formas de traballo e organización. Os proxectos KA103 mobilizaron para as últimas tres convocatorias un total de 191.050 € (54.600 € para 2017-2019, 52.250 para 2018-2020 e 84.520 € para 2019-2021).

### Financiamento dos centros educativos que imparten FP

Analízanse a continuación as principais áreas de financiamento ameazadas e as posibles consecuencias para os centros de FP en Galicia.

Froito, en parte, do apoio financeiro europeo, o número total de alumnos de FP en Galicia puido chegar ata 45.361 a fin do ano pasado, unha cifra que colocou a Galicia entre as Comunidades Autónomas con maior número de alumnos en España, só por detrás de Andalucía, Cataluña, Madrid e Comunidade Valenciana. Neste contexto, o financiamento da FP converteuse en tan relevante para os centros educativos nos que se imparte que, para algúns IES -que comparten ensino secundario obrigatorio e bacharelato con Formación Profesional- os recursos provenientes da FP poden supoñer con frecuencia o 50% ou o 60% do total do seu orzamento, con moitos menos alumnos e aulas en proporción que as etapas previas.

Non se pode esquecer tampouco o emprego de importantes contías de recursos estruturais noutras áreas que afectan ao funcionamento dos centros que albergan a FP galega. Así, a través dos FFEER cofinánciase a construción de infraestruturas públicas (como os propios edificios dos centros educativos) nas que se imparte a formación. Ademais, estes recursos foron

empregados para outras actuacións como a modernización dos centros ou o financiamento para a construción de novas infraestruturas dependentes dos centros, como a rede de viveiros de empresas, entre outras.

Os programas europeos tamén serviron para a contratación de persoal de apoio que promovesen áreas como o plurilingüismo, do idioma inglés fundamentalmente. Desta maneira fomentouse a contratación no ensino de auxiliares de conversa, dos que os centros e o alumnado tamén se beneficiaron. Este programa de contratación mediante bolsas mobilizou varios millóns de euros por curso, pretendendo chegar aos 1.000 traballadores anuais en 2021. No futuro, as traballadoras/es británicas/os participantes deberán permanecer en agarda das negociacións entre a UE e o RU por se precisasen visado para poder acollerse ao programa no futuro, sempre que non se mude a política respecto das linguas estranxeiras.

### **Financiamento das actividades da Dirección Xeral de Educación, Formación Profesional e Innovación Educativa**

Desde o punto de vista da xestión económica da FP, a existencia de fontes de financiamento moi diversas, de orixe europeo, nacional, autonómico, local, etc. xera dificultades e solapamentos á hora de determinar o volume de recursos destinados a este ensino (Oroval, 2000). O Programa Operativo rexional do FSE en Galicia no período 2014-2020 financia a través do seu Eixo 3B o investimento en educación, formación e mellora das competencias profesionais e a aprendizaxe permanente en rexións máis desenvolvidas, cunha taxa de cofinanciamento do 80%. Desde este eixo, cuxo custo autorizado en 2018 ascendía a 90,96 M€, financiáronse, por exemplo, programas como o recoñecemento de competencias profesionais e os Ciclos de Formación Profesional Media. O FSE cofinancia tamén nun 80 % a FPB, mentres que a FP DUAL e a FP Superior nas diferentes modalidades tamén se atopan cofinanciadas. Máis aló disto, a través dos FFEE, fundamentalmente do FSE, fináncianse unha serie de actividades e convocatorias que supoñen parte do funcionamento e da xestión diaria da FP en Galicia. Incluímos a continuación algunhas delas:

- » A Subdirección de Formación Profesional conta cunha iniciativa de apoio ao emprendemento coñecida como Programa Eduemprende, que supón unha tentativa de implantación na comunidade educativa dos niveis non universitarios dunha cultura emprendedora como motor da competitividade das empresas, da creación de emprego e do crecemento económico. Este programa desenvólvese en colaboración co Instituto Galego de Promoción Económica (IGAPE) e con outras institucións e asociacións, incluíndo actuacións financiadas como Simula, Actúa, Atrévete, DepoEmprende, Finanzas para mortais, Grand Prix Financeiro, Medios de Pagamento, Superlíderes, Lanzadeira e EduTecEmprende.
- » A innovación é outro dos ámbitos de interese da FP que cómpre potenciar no futuro, xa que se atopa aínda nunha fase inicial (Sande, 2020). Na actualidade o apoio á innovación na FP prodúcese mediante a convocatoria de premios á innovación, en dúas categorías, unha centrada no desenvolvemento científico e outra de carácter didáctico, que mobilizaron 500.000 € e 300.000 € respectivamente en 2020, ata un total de case 3,5 M€ entre 2014-2020. En adición, celébrase anualmente desde 2016 un gran evento, o Congreso FP Innova para difusión da innovación na FP, que tamén consume unha cantidade importante de recursos europeos pola súa dimensión e pola participación de grandes empresas.

- » Relacionado co punto anterior estaría tamén a adquisición de equipamentos e material para os centros e para o funcionamento dos obradoiros de cada familia profesional, unha compra pública que en ocasións pode estar cofinanciada e na que cabería estudar a súa potencialidade tendo en conta o concepto de compra pública innovadora.
- » A Consellería de Educación, Universidade e Formación Profesional convocou en 2020 o 6º Campionato Galego de FP, *Galiciaskills 2020*, cofinanciado anualmente co FSE, e que permite a participación dos competidores/as na edición estatal *Spainskills* e nos campións internacionais *Euroskills* e *Worldskills*.
- » Para o correcto funcionamento dos centros e dos recursos humanos da FP en Galicia, estableceuse unha política de calidade que supón na práctica a realización dun control externo, financiado tamén polo FSE.
- » O proceso de acreditación de competencias conta tamén con accións de distinto tipo, como por exemplo formativas e de divulgación, que poden precisar de recursos europeos.
- » No relativo á formación de profesorado, a través do FSE tamén se financia a realización de cursos de formación dirixidos a distintos colectivos, incluídos os de profesorado xestionados desde a Subdirección Xeral de Ordenación e Innovación Educativa e Formación do Profesorado. Dentro desta formación do profesorado inclúense no financiamento as estadias formativas en empresas galegas, españolas e doutros países da UE. De igual maneira, tamén se podería incluír a formación que os centros de FP poden ofrecer a traballadores da contorna. A través dos recursos europeos tamén se poden apoiar xornadas en ámbitos de interese para os centros.
- » Cómpre ter en conta tamén que, hoxe en día, nunha sociedade e nun sistema educativo crecentemente dixitalizado, a dotación de aplicacións informáticas debe soportar os requirimentos do propio sistema, polo que o investimento en desenvolvementos informáticos é certamente significativo, podendo parte deste gasto pode tamén ser atendido a través de FFEE.

### **Financiamento doutros proxectos participados pola Consellería de Educación, Universidade e Formación Profesional**

Ademais das actividades básicas necesarias para o correcto funcionamento da FP en Galicia, a DXEFPIE participou nos últimos anos xunto a outras entidades do continente en diversos proxectos financiados con recursos europeos, dos que sinalamos algúns dos máis recentes:

- i. O proxecto *Next Station: Improving Professional Skills in Galicia III* foi concedido á DXEFPIE na convocatoria de 2019 do programa Erasmus+ e aprobado polo Servicio Español para la Internacionalización de la Educación (SEPIE) dentro dos proxectos de mobilidade KA102 para a FP. O proxecto contou cun orzamento de 1,97 M€ e supuxo a posibilidade de que 420 alumnos/as e 110 profesores/as puidesen facer prácticas en diferentes países da UE desde setembro de 2019 ata xuño de 2021.
- ii. O proxecto *Mobile Learning in VET towards 2020 (MOLVET)* baséase na aprendizaxe electrónica móbil (M-learning), unha metodoloxía de ensino e aprendizaxe para reducir o fracaso escolar valéndose do uso de pequenos dispositivos móbiles como teléfonos, PDA, tabletas, PocketPC, iPod e dispositivos de man que teñan algunha forma de conectividade sen fíos.

- iii. O proxecto europeo *Vocational Itinerary in Training and Education in Agriculture (VITEA)* céntrase na potenciación da poda como actividade profesional. A formación en poda está presente en todos os países produtores de viño da UE, xa que os viticultores teñen dificultades para atopar profesionais cualificados debido á desvalorización social dunha actividade de carácter temporal.
- iv. O proxecto *Smart Farm Training for Employment (SFATE)* foi aceptado como un método para mellorar os medios de subsistencia e a sustentabilidade nos medios rurais. No marco da Estratexia Europa 2020, o crecemento e o emprego nas zonas rurais, a seguridade alimentaria e o cambio climático son os retos aos que se enfronta a nova reforma agraria na UE. Unha resposta adecuada a estes desafíos representaría unha terceira revolución nun sector que, demais, require dos medios dixitais e de robótica adecuados coa fin de representar unha oportunidade de emprego para traballadores/as cualificados/as.
- v. No proxecto *FUTUREfacing*, a DXEFPIE forma parte dun consorcio que persegue compartir, desenvolver e transferir prácticas innovadoras en educación e formación para a industria da madeira, en base ás demandas do sector.
- vi. O proxecto *MATES (Maritime Alliance for fostering the European Blue Economy through a Marine Technology Skilling Strategy)* é una iniciativa liderada polo Centro Tecnolóxico do Mar - Fundación CETMAR e cofinanciada polo programa Erasmus+, cuxo obxectivo é elaborar un plan estratéxico que mellore a competitividade da industria das tecnoloxías marítimas en Europa a través dunha adecuación das formacións existentes. A Consellería participa cunha selección de profesorado experto en construción naval e enerxías renovables que participará en obradoiros e conferencias nacionais e internacionais.
- vii. Financiado a través da Fundación Galicia Europa (FGE), xurdiu no inicio do período de programación o proxecto *Dimensión europea da FP: formación, mobilidade e emprendemento*, que permitiu financiar mobilidades.

#### 4.3. O debate ante o Brexit: axustar ou non a oferta de FP en Galicia

Actualmente, a FP pódese cursar por curso completo no réxime ordinario, na modalidade presencial –asistindo diariamente ao centro formativo– ou de xeito parcial por módulos formativos no réxime de persoas adultas, nas modalidades tanto presencial como a distancia. A matrícula parcial por módulos permite que cada persoa deseñe o seu itinerario formativo en función da súa actividade laboral, das cargas familiares ou doutras actividades, respondendo así ás necesidades e aos intereses persoais ao longo da vida (Consellería de Educación, Universidade e Formación Profesional, 2020c).

A oferta da FP para o curso 2019/2020 supuxo máis de 27.000 novas prazas ofertadas, distribuídas aproximadamente entre as diferentes modalidades da seguinte maneira: ordinaria (arredor do 71,02% do total), modular (16,12%), a distancia (8,45%) e FP Dual (4,41%). Esta oferta repártese de forma heteroxénea entre as diferentes familias profesionais. Cada unha das familias profesionais pretende abranguer as actividades económicas relacionadas co seu ámbito. Así, algunhas destas familias están máis directamente relacionadas co sector primario (agraria, e marítimo pesqueira), outras co sector secundario e a transformación industrial (edificación e obra civil, electricidade e electrónica, enerxía e auga, fabricación mecánica, industria

alimentaria, instalación e mantemento, madeira, moble e cortiza, química, téxtil, confección e pel e transporte e mantemento de vehículos) e outras coa prestación de servizos (actividades físicas e deportivas, administración e xestión, artes gráficas, comercio e *marketing*, hostalaría e turismo, imaxe e son, imaxe persoal, informática e comunicación, sanidade, seguridade e medio ambiente, e servizos socioculturais e á comunidade). De entre as especialidades ofertadas, son os ciclos do sector terciario -administración e xestión, sanidade, informática e comunicación, hostalaría e turismo, servizos socioculturais á comunidade e comercio e *marketing*- os que acumulan case a metade da oferta.

Como se puido ver no apartado 2 do presente artigo, estimouse para o fenómeno do Brexit un impacto sectorial na actividade económica galega. Este impacto afectaría fundamentalmente á actividade pesqueira no sector primario, á automoción, téxtil, calzado e construción no sector secundario e ao turismo no terciario. Con esta previsión de impacto, a oferta da FP podería optar por dúas alternativas:

- » A primeira alternativa, a máis proactiva, pasaría pola anticipación aos efectos do Brexit e o axuste da oferta da FP en función do impacto estimado nas diferentes ramas de actividade. Para isto, poderían supoñerse diferentes escenarios: en primeiro lugar, o peor un escenario posible sería computar o posible impacto como perda de actividade económica neses sectores; en segundo lugar, un escenario intermedio suporía que parte do impacto neses sectores económicos puidese ser absorbido por outros destinos internacionais dos bens e servizos; en terceiro lugar, podería producirse un escenario no que a totalidade do impacto fose absorbida por eses novos destinos ou por outras actividades. Desta maneira, nunha proposta non exenta de riscos, a oferta da FP podería anticiparse e axustarse en función do escenario máis probable e da previsión de demanda futura de traballadores para as distintas actividades.
- » A segunda alternativa, menos proactiva, pasaría por non realizar un axuste directamente desde o lado da oferta, e agardar a que sexa a propia demanda do alumnado a que vaia configurando a oferta futura. Esta opción, máis conservadora, podería comportar, en certa medida, unha maior ineficiencia de reparto de recursos durante os primeiros cursos que se celebren con posterioridade ao Brexit.

## 5. Conclusións

---

Dentro do actual contexto do Brexit, os negociadores internacionais terán varias fronteas abertas para tratar de evitar as posibles ameazas que planean sobre a FP en Galicia. A primeira fronte ábrese fundamentalmente en relación a aspectos normativos, en concreto respecto aos acordos sobre titulacións e mobilidade que se produzan. Neste primeiro nivel, os resultados da negociación producirán consecuencias directas para o estudantado no relativo ao acceso aos diferentes sistemas educativos e en canto á homologación e validación de titulacións, afectando tamén a posibles intercambios e experiencias profesionais no exterior para alumnado e profesorado. O resultado acadado dependerá fundamentalmente das negociacións que se leven a cabo entre o RU e España.

A segunda fronte de negociación abrirase respecto á UE e terá como aspecto fundamental a posible diminución do financiamento europeo da FP como consecuencia da desaparición

das achegas británicas para o vindeiro curso 2020/2021. Neste campo, será importante defender a imprescindibilidade dos recursos manexados, de cara a conseguir un adecuado posicionamento negociador que facilite acadar resultados que non prexudiquen a cohesión territorial e permita dotar de recursos de forma apropiada a unha FP aínda con retos estruturais pendentes como a modernización, a dixitalización, e a innovación intersectorial. Nesta liña, o risco de minoración de FFEE percibidos non virá só pola vía do Brexit. O comezo do novo período de programación 2021-2027 será un factor de risco engadido como consecuencia da inercia subxacente de diminución das asignacións orzamentarias reflectida nos últimos períodos de programación europeos, nos que tanto Galicia coma o Estado foron sufrindo a progresiva diminución dos recursos transferidos, tal e como expuxeron Sande & Vence (2018) no seu estudo dos fondos europeos na Comunidade Autónoma. Esta posible redución do financiamento podería afectar a programas de mobilidade como Erasmus+, ás axudas para bolsas a estudantes, ao financiamento dos propios centros educativos, á construción e modernización de infraestruturas, á contratación de persoal especialista, á disposición de recursos para acometer accións formativas, á difusión e realización de proxectos multidisciplinares, á conectividade e creación de tecido social arredor dos centros, á crecente necesidade de equipamento innovador e robotizado ou ao reforzamento dos sistemas de calidade do ensino, entre outros. Por se a problemática non fose complexa abondo, o primeiro semestre de 2020 trouxo unha nova ameaza en forma de pandemia mundial. En efecto, no estado actual de evolución do COVID-19 aínda non é posible coñecer con exactitude en que medida a mobilización de fondos europeos para tratar de paliar as súas consecuencias no continente afectará ás asignacións orzamentarias dos vindeiros exercicios, podendo a FP verse tamén ameazada por esta circunstancia.

Finalmente, como consecuencia do impacto económico sectorial do Brexit, desde a DXEFPIE deberán valorarse cuestións internas como a adecuación da oferta da FP tendo en conta o impacto económico do Brexit en sectores concretos (pesca, turismo, automoción e téxtil, fundamentalmente), unha cuestión na que o aspecto demográfico non semella representar unha gran ameaza a comezos de 2020. Adicionalmente, na definición da oferta da FP cómpre ter en conta tamén a influencia doutros factores externos coxunturais como posibles pandemias, crises ou situacións de desemprego temporais, como na situación provocada polo coronavirus.

Sen dúbida o escenario de negociación será complexo e requirirá espremer todas as posibilidades en defensa dunha FP galega de futuro, con calidade, dixitalizada, innovadora e conectada ao tecido empresarial mediante novos procesos de gobernanza nos que os centros poidan exercer un liderado comarcal na difusión do coñecemento, no emprego e no apoio ao sector produtivo da contorna.

## Bibliografía

- COMISIÓN EUROPEA. (2020). Erasmus + [en liña]. Recuperado de <https://ec.europa.eu/> [ref. de 4 de abril de 2020]. Dispoñible en: [https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about/Brexit\\_es](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about/Brexit_es)
- CONSELLERÍA DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADE E FORMACIÓN PROFESIONAL. (2020a). Coñece a FP [en liña]. Recuperado de <http://www.edu.xunta.es> [ref. de 5 de abril

- de 2020]. Dispoñible en: <http://www.edu.xunta.es/fp/conece-fp>
- CONSELLERÍA DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADE E FORMACIÓN PROFESIONAL. (2020b). Que título se obtén ao superar un ciclo formativo? [en liña]. Recuperado de <http://www.edu.xunta.es> [ref. de 5 de abril de 2020]. Dispoñible en: <http://www.edu.xunta.es/fp/que-titulo-se-obten>
- CONSELLERÍA DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADE E FORMACIÓN PROFESIONAL. (2020c). Cales son os réximes e as modalidades nos estudos de FP? [en liña]. Recuperado de <http://www.edu.xunta.es> [ref. de 5 de abril de 2020]. Dispoñible en: <http://www.edu.xunta.es/fp/reximes-modalidades>
- CONSELLO ECONÓMICO E SOCIAL. (2018). Análise Económica do Grao de Exposición da Economía Galega ante o Brexit. Principais consideracións. Xunta de Galicia: Santiago de Compostela
- DE MATÍAS, D. (2018). España y Reino Unido, dos economías avocadas a entenderse tras el Brexit. Boletín Económico del ICE 3101, 31-52
- EEAS. (2020).: Brexit: ¿Qué significa para la Unión Europea y nuestros socios? [en liña]. Recuperado do European External Action Service, en <https://eeas.europa.eu/> [ref. de 3 de febreiro de 2020]. Dispoñible en: [https://eeas.europa.eu/delegations/peru/73904/Brexit-%C2%BFqu%C3%A9-significa-para-la-uni%C3%B3n-europea-y-nuestros-socios\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/peru/73904/Brexit-%C2%BFqu%C3%A9-significa-para-la-uni%C3%B3n-europea-y-nuestros-socios_es)
- FORO GALEGO DO BREXIT. (2020a). Exposición de Galicia ante a saída do Reino Unido da UE [en liña]. Recuperado de <http://Brexitgalicia.eu/> [ref. de 30 de marzo de 2020]. Dispoñible en: <http://Brexitgalicia.eu/preparacion-en-galicia-para-un-Brexit-sen-acordo/>
- FORO GALEGO DO BREXIT. (2020b). Preparación en Galicia ante o Brexit [en liña]. Recuperado de <http://Brexitgalicia.eu/> [ref. de 30 de marzo de 2020]. Dispoñible en: <http://Brexitgalicia.eu/es/>
- FORO GALEGO DO BREXIT. (2020c). Estudio sobre los efectos del Brexit en Galicia [en liña]. Recuperado de <http://Brexitgalicia.eu/> [ref. de 1 de abril de 2020]. Dispoñible en: <http://Brexitgalicia.eu/es/estudios-sobre-los-efectos-del-Brexit-en-galicia/>
- FORO GALEGO DO BREXIT. (2020d). Futura asociación UE-Reino Unido: a Comisión Europea recibe o mandato para iniciar negociacións co Reino Unido [en liña]. Recuperado, de <http://Brexitgalicia.eu/> [ref. de 25 de febreiro de 2020]. Dispoñible en: <http://Brexitgalicia.eu/futura-asociacion-ue-reino-unido-a-comision-europea-recibe-o-mandato-para-iniciar-negociacions-co-reino-unido/>
- GALICIA EXTERIOR. (2019). La Fundación Galicia Europa centrará su acción en 2020 en el futuro marco financiero y en la negociación de la relación entre la UE y el Reino Unido tras el Brexit [en liña]. Recuperado de <https://www.espanaexterior.com> [ref. de 30 de decembro de 2019]. Dispoñible en: <https://www.espanaexterior.com/la-fundacion-galicia-europa-centrara-su-accion-en-2020-en-el-futuro-marco-financiero-y-en-la-negociacion-de-la-relacion-futura-entre-la-ue-y-el-reino-unido-tras-el-Brexit/>
- GALLEGO, R. (2017). El Brexit y su impacto sobre el Estado del Bienestar: sanidad y pensiones. Revista Europea de Derechos Fundamentales, vol. 30(2), 123-151
- GALLEGO, R. (2018). Después del Brexit. Un nuevo desafío para la sanidad española. En Burgos, M.C. (ed.), Los retos actuales de la asistencia sanitaria española en el contexto de

- la Unión Europea, páx 223-230. Laborum: España
- GARZA, M.D. (2019). La política pesquera común y el Brexit: implicaciones para las empresas españolas. *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 37(3), 113-132
- GASPAROTTI, A. & KULLAS, M. (2019). 20 Years of the Euro: Winners and Losers. An empirical study. Centre for European Policy (CEP) Study. Friburgo: Alemaña
- GÓMEZ, J., GONZÁLES, C., REIFS, M. (2018). Brexit y sus consecuencias económico sociales: La integridad europea a debate. *Revista de Administración y Dirección de Empresas*, vol. 2, 57-70
- JAMES, J. (2018). Brexit: Consecuencias Económicas y Perspectivas. *Revista Galega de Economía*, vol. 27(2), 5-19
- MISSÉ, A. (2020). Causas de la desunión europea [en liña]. Obtido de Diario El País, en <https://elpais.com> [ref. de 30 de marzo de 2020]. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2020-03-29/causas-de-la-desunion-europea.html?fbclid=IwAR2TQTrmeBMPuREvWjpKP7zH3ei6pLMOjJ7xH-DElQeUBF6HfOW7yg2Gc70>
- OROVAL, E. &. (2000). La financiación de la formación profesional en España. Thessaloniki: CEDEFOP.
- PRESIDENCIA DO GOBERNO. (2020). Brexit: Como Prepararse. Educación y Universidades [en liña]. Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/> [ref. de 4 de abril de 2020]. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/Brexit/preparacion2/Paginas/271218\\_educacion.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/Brexit/preparacion2/Paginas/271218_educacion.aspx)
- SANDE, D. (2020). A Formación Profesional en Galicia fronte ás Estratexias de Especialización Intelixente: Análise da situación no período 2014-2020 e perspectivas para o futuro. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*
- SANDE, D. & VENCE, X. (2018). Análise dos Fondos Europeos para innovación rexional: Avaliación do programa FEDER-Innterconecta do Fondo Tecnolóxico para Galicia en 2007-2015 [tese de doutoramento]. Universidade de Santiago de Compostela
- SANDE, D. & VENCE, X. (2019). Avaliación do impacto do Programa Fondo Tecnolóxico 2007-2013 en Galicia: resultados, concentración das axudas e fugas de recursos. *Revista Galega de Economía*, 29(3), 92-114
- SOBRINO, J. M. (2016). La retirada del Reino Unido de la Unión Europea y sus posibles consecuencias para el sector pesquero de Galicia. Instituto Universitario de Estudios Europeos Salvador de Madariaga, Universidade da Coruña
- SRUK/CERU. (2017). Los científicos españoles en Reino Unido confían en un Brexit lo más blando posible [en liña]. Recuperado de <https://sruk.org.uk> [ref. de 19 de novembro de 2017]. Disponible en: <https://sruk.org.uk/es/los-cientificos-espanoles-en-reino-unido-confian-en-un-Brexit-lo-mas-blando-posible/>
- XUNTA DE GALICIA. (2017). Estudio sobre impacto del Brexit en Galicia. Fundación Galicia Europa: Santiago de Compostela

# REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 125

## SANCIONES INTERNACIONALES: SUS OTROS EFECTOS

Clara Portela  
y Martijn C. Vlaskamp (coords.)

Septiembre 2020



*Si bien la investigación académica ha analizado extensamente las sanciones desde el punto de vista de sus emisores, menos atención han recibido otro tipo de impactos, tales como los efectos sobre los destinatarios, la política doméstica de los propios emisores o sobre terceros estados. Este número de Revista CIDOB d'Afers Internacionals se interroga sobre esos otros efectos. Un primer bloque examina las reacciones de los destinatarios, revisa la evaluación académica de la eficacia de las sanciones y se interesa por la regulación de los «minerales de conflicto» como nueva forma de sanción. Un segundo bloque se ocupa de los efectos de las sanciones sobre terceros en referencia a los triángulos que forman la UE y Estados Unidos con Cuba, por un lado, y con Rusia y Belarús por otro, así como al posicionamiento asiático respecto a las sanciones occidentales contra Rusia. Por último, se analiza el impacto de las sanciones de la UE contra Irán y Rusia sobre alguno de sus estados miembros.*

Artículos de  
**Alexandra Hofer**  
**Lee Jones**  
**Clara Portela**  
**Ilari Aula**  
**Arturo López-Levy**  
**Ruth Ferrero-Turrión**  
**Ryhor Nizhnikau**  
**Maria Shagina**  
**Paloma González del Miño**  
**David Hernández Martínez**

**EDITA**  
**CIDOB**  
Elisabets, 12, 08001  
Barcelona  
[www.cidob.org](http://www.cidob.org)

**CIDOB**

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

**DISTRIBUYE**  
Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis,  
08026 Barcelona  
[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

# A América Latina nas prioridades da política externa portuguesa: a influência literária e política das Esquerdas

**Nancy Elena Ferreira Gomes**

*Professora Auxiliar, Universidade Autónoma de Lisboa<sup>(1)</sup>*

**Ana María da Costa Toscano**

*Professora Associada, Universidade Fernando Pessoa<sup>(2)</sup>*

**Isabel Costa Leite**

*Professora Associada, Universidade Fernando Pessoa<sup>(3)</sup>*

**RESUMO:** Da proximidade literária e cultural entre Portugal e a América Latina decorrem novas perspectivas político-ideológicas que marcaram, nos anos 1960-1970, os movimentos que antecederam o período revolucionário português e a sua transição política, como a verificada em 1974-1978. Com a consolidação democrática vivida após os anos 1980, a relação de Portugal com a América Latina é renovada num contexto decorrente da sua inserção no espaço da integração europeia - a criação do Grupo do Rio em 1986 e a institucionalização de um diálogo político -, e por meio de planos governamentais e relações bilaterais assentes em ideologias socialistas e social democratas. O contexto político e ideológico de esquerda, que determinou as novas orientações do plano do governo para o período 2015-2019, reforçou a identidade ibero-americana (e lusófona) e atribuiu aos Estados latino-americanos um lugar de destaque na política externa portuguesa.

**Palavras-chave:** Portugal, América Latina, influência literária, política externa, esquerda partidária.

**RESUMEN:** De la proximidad literaria y cultural entre Portugal y América Latina surgen nuevas perspectivas político-ideológicas que marcaron, en la década de 1960-1970, los movimientos que precedieron al período revolucionario portugués y su transición política, como se vio en 1974-1978. Con la consolidación democrática vivida después de la década de 1980, la relación

(1) Professora Auxiliar da Universidade Autónoma de Lisboa, onde, actualmente, é Coordenadora da Licenciatura em Relações Internacionais. Investigadora integrada do OBSERVARE/UAL. Doutorada em Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Técnica de Lisboa. Licenciada em Estudos Internacionais pela Universidade Central da Venezuela.

(2) Professora Associada da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Fernando Pessoa (Porto). Directora do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (NELA) da Universidade Fernando Pessoa, desde 2002. Editora da revista Nuestra América, edições da UFP e dos Cadernos de Estudos Sociais para América Latina da mesma editora. Directora da Cátedra Argentina na Universidade Fernando Pessoa, desde 2016.

(3) Professora Associada da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Fernando Pessoa. Doutorada em Ciência Política e Sociologia pela Universidade Pontificia de Salamanca (Madrid). Autora de diversas publicações nas áreas da sua investigação: integração política europeia, justiça e assuntos internos, cidadania e participação política, relações políticas Portugal-União Europeia-América Latina.

de Portugal con América Latina se renueva en un contexto resultante de su inserción en el espacio de la integración europea - la creación del Grupo de Río en 1986 y la institucionalización de un diálogo político -, y a través de planes de gobierno y relaciones bilaterales basadas en ideologías socialistas y socialdemócratas. El contexto político e ideológico de la izquierda, que determinó las nuevas orientaciones del plan de gobierno para el período 2015-2019, reforzó la identidad iberoamericana (y lusófona) y atribuyó a los estados latinoamericanos un lugar destacado en la política exterior portuguesa.

**Palabras clave:** Portugal, América Latina, influência literária, política externa, esquerda partidária.

**ABSTRACT:** The literary and cultural approach concerning the relations between Portugal and Latin America appear to create new political and ideological perspectives in the period 1960-1970, followed by the Portuguese revolutionary movement and the political transition between 1974 and 1978. The democratic consolidation in the 1980's and the Portuguese insertion in the European integration contributed to a renewed relation between Portugal and Latin America. This was due to the Group of Rio established in 1986 and the institutionalization of a political dialogue as well as various governmental plans and bilateral relations according to socialist and social democratic ideologies. The political and left wing context determined the new orientations of the government for the period 2015-2019. The priorities led to increase the Ibero-American (and lusophone) identity and consider the latin-american states as a key role in the Portuguese external policy.

**Keywords:** Portugal, Latin America, literary influence, external policy, left wing parties.

## Introdução

A proximidade histórica, cultural, política e económica entre os Estados ibero-americanos caracterizou desde sempre, em níveis e ciclos diferenciados, a linha orientadora das respectivas políticas externas. Os temas associados à diáspora, literatura, política, revolução e identidade comum têm abrangido não só o universo próprio da região latino-americana, mas também o da relação entre Portugal e o conjunto dos Estados latino-americanos. Neste contexto, alguns intelectuais da outra margem - incluindo autores do chamado “*Boom Latino-Americano*” dos anos de 1960 e 1970 – influenciaram determinados sectores da sociedade portuguesa e, como consequência, a vida política do país.

Num universo onde, essencialmente, a literatura e a política se entrecruzam, encontramos em Portugal, particularmente, um conjunto de autores contemporâneos cujas estéticas ainda não foram sistematizadas criticamente e que exerceram uma influência no processo de democratização assim como no quadro da sua inserção nas relações internacionais.

Após a Revolução de 1974, começou um novo período da história portuguesa com a transição para um governo democrático e expectativas quanto à alteração estrutural do sistema político. No plano da política externa, com a consolidação democrática e após os anos de 1980, Portugal renovou os seus vínculos, preferencialmente políticos, com a região da América

Latina no contexto decorrente da sua inserção no espaço da integração europeia. Com o fim da Guerra Fria, e no quadro mais preciso das Cimeiras Ibero-Americanas, o entusiasmo da parte portuguesa marcou os últimos anos cortando com as reticências mostradas em 1991, em Guadalajara.

Com as eleições legislativas de 2015, e na impossibilidade de formação de governo, o executivo socialista, como alternativa, recorreu ao apoio parlamentar de esquerda, através da Coligação Democrática Unitária (CDU) e do Bloco de Esquerda (BE), passando a exercer funções de suporte governativo no quadro político português.

O presente artigo pretende a) analisar o diálogo entre o discurso histórico-político português e o ficcional latino-americano e a sua influência no mundo político-cultural luso; b) perceber o papel que os partidos políticos exerceram na definição das orientações gerais da política externa de Portugal logo após a Revolução de Abril, com o foco nas relações entre Portugal e os países ibero-americanos; c) através do processo de evolução das cimeiras, desde 1991, tentar compreender em que se traduz efectivamente o envolvimento de Portugal no projecto de criação de uma Comunidade Ibero-americana; d) analisar o contexto político e ideológico que determinou as novas orientações do plano do governo para o período de 2015-2019, em que a identidade ibero-americana (e lusófona) assume um lugar de destaque na política externa portuguesa.

Seguindo o objectivo deste artigo, serão consideradas as linhas básicas e orientadoras de análise nas áreas da literatura, história política e relações internacionais pela sua interrelação e influência nas ideologias e opções políticas verificadas em Portugal. Para tal, a pesquisa recorre à realização de entrevistas, a fontes directas e a obras publicadas sobre os diferentes períodos em análise.

## **1. A Revolução de Abril e as prioridades da política externa de Portugal: Estética e Política**

Autores portugueses contemporâneos como Rogério Paulo (1927-1993), escritor, dramaturgo e actor, mas também um activo membro do Partido Comunista Português (PCP) – através da sua biblioteca pessoal, de autores latino-americanos exclusivamente – despertaram o nosso interesse e permitiu-nos constatar a existência de um diálogo crítico, entre os diversos autores de ambas as margens. Abordagens estéticas como a que propomos têm permitido, de facto, um entendimento mais abrangente dos fenómenos políticos que ocorrem no âmbito internacional (Bleiker, 2001; Vieira de Jesus e Téllez, 2014).

### **1.1. Os antecedentes: a influência do *boom* dos anos de 1960-1970 no pensamento político português**

Nos anos 1960 e 1970, diversos foram os movimentos literários que tiveram a sua influência no pensamento político dos intelectuais e decisores portugueses. Pretende-se, assim, destacar como os autores do “*Boom* latino-americano” estiveram presentes no processo de democratização de Portugal assim como no curso das suas relações internacionais.

### 1.1.1. As bibliotecas: um vínculo da memória de uma época

O livro que retiro do caixote a que o consignei, no breve momento antes de lhe atribuir o seu devido lugar, torna-se, subitamente, um símbolo, uma recordação, uma relíquia, um fragmento de ADN a partir do qual todo um corpo pode ser reconstruído.

*Embalando a minha biblioteca* de Alberto Manguel

As bibliotecas são pequenos tesouros que nos falam do mundo pessoal dos seus donos ou das suas instituições. Em cada prateleira ou caixa, onde muitas vezes são guardados, podemos ver, como se fosse um espelho, a história duma época. Desempacotar a doação de Rogério Paulo<sup>(4)</sup>, é ver ante os nossos olhos os gostos e ideais de leitura do seu dono.

Pelas nossas mãos passaram, como se fosse um catálogo, as décadas dos 60,70 e 80 do século passado, mostrando-nos parte do *boom* latino-americano e a influência que este movimento teve em alguns escritores portugueses a partir dos anos de 1960. Podem ver-se aqui os modelos políticos que surgiram naqueles anos através das várias revoluções que marcaram a região latino-americana. Entre os seus livros destaca-se, ...*E as portas foram abertas aos bandidos!* (1981), de que falarei mais adiante. As suas obras são guardiães da memória cultural portuguesa dessas décadas e também da sua viagem a Cuba, onde ensinou teatro na Universidade de Havana em 1970. Este país representou para o autor um sopro de ar novo na política, tal como afirmaria Mário Vargas Llosa em *La llamada de la tribu*,

“(...) para mi generación, y no sólo en América Latina, lo ocurrido en Cuba fue decisivo, un antes y un después ideológico. Muchos, como yo, vimos en la gesta fidelista no sólo una aventura heroica y generosa, de luchadores idealistas que querían acabar con una dictadura corrupta como la de Batista, sino también un socialismo no sectario, que permitiría a la crítica, la diversidad y la disidencia. Eso creíamos muchos y eso hizo que la Revolución cubana tuviera en sus primeros años un respaldo tan grande en el mundo entero”. (2018: 13)

Eram tempos de muita intensidade a nível político. Os anos sessenta foram marcados politicamente pelas revoltas de Paris, Praga e México e 1968 será o ano das grandes mudanças. Portugal, nesse período, vivia a gestação duma revolução que já tinha começado a tocar muito de perto os jovens. Sentia-se o mal-estar causado pela guerra colonial e a saída de quase um milhão de portugueses para o estrangeiro, bem como uma “emigração andorinha”, interna, de camponeses que se instalavam nas periferias urbanas do país. Foram os anos em que “parecia que o mundo se estava a mover em diferentes partes mas na mesma direcção, à procura também de outras literaturas, outra música, outro cinema, outra roupa e inclusivamente outras drogas”. (Ayén, 2013: 76).

É assim que as editoras portuguesas anunciavam as suas mudanças e, nos anos de 1970, já se encontravam editoras de grande dimensão, tais como *Edições 70*, o *Círculo de Leitores*, *Asírio & Alvim*, *Plátano Editora* e *Rei dos libros* em 1972, a *Editorial Teorema* em 1973 e a *Editorial Vega*, em 1974. Tiveram uma grande importância para a liberdade de expressão resul-

(4) Em 2015, a Universidade Fernando Pessoa e a Biblioteca Carlos Fuentes receberam a doação de parte do espólio da biblioteca do escritor.

tante da revolução de 25 de Abril e fizeram com que parte da sociedade saísse do obscurantismo cultural imposto pelo Estado Novo. A partir de 1975 surgem múltiplas editoriais entre as quais se destacam até hoje a *Editorial Caminho*, *Relógio de Água* (1983) e *Quetzal* (1987), entre outras<sup>(5)</sup>. O que mais se destaca nesse espaço editorial é tudo o que se refere a Cuba<sup>(6)</sup> e a alguns países latinos, tais como a Argentina, a Colômbia, o Panamá e o Peru.

A partir de 1968, a editorial D. Quixote publica uma colecção de livros chamada “Diálogos”, que incluirá a obra *América Latina* de Miguel Ángel Anturias. No ano seguinte lançou *Um português em Cuba*, de Alexandre Cabral. Este conjunto editorial centrar-se-á na publicação de ensaios. Para Nuno Medeiros,

“São os anos em que se definem os contornos de um movimento que hesita entre o puro ensaio do teor académico e a evocação de textos militantes de extração diversa (revistas, jornais, livros) sobre questões candentes. O livro, dirigido a questões cuja discussão em Portugal é considerada urgente, surge sem convulsões, mas de forma determinada ao longo da última década analisada. As colecções que nascem efetivamente traduzem uma transformação que anuncia o apogeu do pós 25 de abril, apesar das edições, pelas contribuições autoral e temática que patenteiam, atravessarem vários ângulos ideológicos, nem sempre coincidentes entre si ou dispostos em filiações de proveniência exclusiva. (...) este novo tipo de colecções introduz no espaço editorial português os ecos possíveis dos movimentos e discussões morais, ideológicas e políticas contemporâneas. (Medeiros, 2007: 264)

Assim, o campo editorial português entre 1960 e 1970<sup>(7)</sup> focará principalmente os problemas e efeitos da situação cubana e chilena, com o governo de Salvador Allende e, mais tarde, com o golpe de estado de 1973. A situação política destes países será difundida pelo dramaturgo Rogério Paulo ao escrever, em 1972, *Um acto em viagem*; em 1973, publicou *Introdução ao teatro cubano* e em 1981 *As portas foram abertas ao bandidos*<sup>(8)</sup>. Neste último livro o autor faz

(5) Isabel Araújo Branco realiza um estudo sobre a história das publicações de autores latino-americanos em Portugal, “Edição e tradução em português de Actores literários hispano-americanos”, capítulo que faz parte de sua tese de doutoramento intitulada *A recepção das literaturas hispano-americanas na literatura contemporânea portuguesa: edição, tradução e criação literária*. Lisboa (2014: 101-162).

(6) Depois da revolução cubana surge uma grande produção literária e Cuba impõe-se, sendo a sua luta a primeira revolução socialista na região latino-americana e a literatura dessa época destaca-se pela sua originalidade e independência em relação às dos restantes países socialistas, cujos padrões estéticos orientadores da política cultural preconizavam métodos e formas de criação determinados, em essência normativos, dos quais Cuba se afastou em busca de uma autenticidade para a expressão de sua identidade cultural (Mesa 2010). Em Portugal, em 25 de Junho de 1975, o dramaturgo Rogério Paulo, juntamente com José Gomes Ferreira, receberam no aeroporto de Lisboa o escritor cubano Nicolás Guillén, que nesse momento, era o presidente da “Associação de escritores de Cuba”. A sua estadia em Portugal teve uma duração de dez dias (Castanheira e Cruz 2011:198-199). Em 1970, a editorial Presença publicará a primeira *Antologia poética* deste autor e, passadas várias décadas (2002), a Campos das Letras editará a segunda antologia.

(7) Encontram-se vários ensaios que fazem referência ao momento político que se estava a viver na América Latina, tais como *Bolívia: um segundo Vietname?* (1967), *Cuba e o Socialismo* (1971) e, sem esquecer os acontecimentos peruanos desses anos, sai à luz o livro *Peru: Exército, Nação, revolução* (1974). Enquanto a editorial Presença publica *A História me absolverá* de Fidel Castro (1970) que será reeditada em 1974 na colecção Questões.

(8) O título do livro foi inspirado em um poema do poeta Pablo Neruda, intitulado “A Guisa de Explicación”, com o qual o ensaio começa. O poeta exprime em seu escrito: “Malditos sejam, malditos, malditos aqueles que são machado e cobra / vieram para a sua areia terrestre, amaldiçoaram aqueles que esperaram por este dia para abrir a porta da mansão para o mouro e o bandido: / O QUE VOCÊ TEM ALCANÇADO (Paulo, 1981: 11).

uma comparação entre o teatro nacional chileno que actuava nos meios rurais com o teatro português ao enunciar que “...a nós os portugueses, todos estes esforços nos lembram um período de exaltação, não isento de erros, mas extraordinariamente fecundo: o ano e meio após o 25 de Abril de 1974, mais concretamente, durante a vigência dos Governos provisórios de Vasco Gonçalves” (Paulo, 1981: 81). Dentro desse ambiente de exaltação do que fala o dramaturgo puderam ouvir-se algumas vozes, entre elas as do próprio Primeiro-Ministro português num congresso de escritores em 11 de Maio de 1975, onde dizia que

“... as revoluções fazem-se com os trabalhadores, fazem-se com aqueles que mais directamente estão ligados à produção, mas fazem-se também com os intelectuais, fazem-se também com os trabalhadores de outro tipo, que devem estar muito ligados ao nosso povo (...) Eu faria daqui uma exortação aos poetas para que levem a sua poesia a esse Povo. Que bebam, quer dizer, que mergulhem as suas raízes nele e que, depois, lha dêem e lha levem; porque o Povo também tem essa sensibilidade poética”. (Paulo, 1981: 81)

Entretanto, e seguindo esta ordem ideológica, na América Latina vivem-se situações de muita tensão e dureza, que provocaram variadíssimos enfrentamentos ideológicos, sociais e políticos e que foram o caldo de cultivo para a publicação, em 1971, da obra *Las venas abiertas de América Latina* do escritor uruguaio Eduardo Galeano. Esta obra converteu-se num livro chave até aos dias de hoje. Contudo, o ensaio foi proibido na Argentina, Brasil e Chile. Lamentavelmente não se publicou em Portugal nessa altura, mas apenas em 2017, pela editorial Antígona.

Naqueles mesmos anos de finais da década de 1960, Barcelona converteu-se na capital que receberia vários jovens latino-americanos que viriam a desencadear um dos movimentos que mais impacto causaria no mundo das letras<sup>(9)</sup>. O *Boom* foi

“...un estallido de buena literatura, un círculo cerrado de profundas amistades, un fenómeno internacional de multiplicación de lectores, una comunidad de intereses e ideales, un fecundo debate político y literario, salpicado de dramas personales y de destellos de alegría y felicidad (...) Fue lo más importante que le sucedió a la literatura española del siglo XX y que transformó nuestra sensibilidad”. (Ayén, 2013:11, 12).

Os seus autores fundadores, entre os quais Gabriel García Márquez, Mario Vargas Llosa e Carlos Fuentes, entraram no mundo cultural português anos depois. *Cem anos de solidão* (1967)<sup>(10)</sup> daquele escritor colombiano, foi considerada a novela de maior importância internacional, denominada “obra-cimeira”. Em Portugal só se publicará em 1971, pela editorial Europa-América.

O autor peruano receberá em 1967 o prémio Biblioteca Breve, pela sua obra *A cidade e os cães*. Este autor, tal como descreveu Araújo Branco, manterá as suas publicações no mundo

(9) Naqueles tempos de tanto sucesso, Gabriel García Márquez, Mário Vargas Llosa, José Donoso, Jorge Edwards, Alfredo Bryce Echenique, Rafael Humberto Moreno-Durán, Óscar Collazos, Mauricio Wacquez, Cristina Peri Rossi e Ricardo Cano Gaviria viveram em Barcelona. A cidade também foi visitada assiduamente por outros escritores que viviam em diferentes cidades europeias, como Carlos Fuentes, Octávio Paz e Júlio Cortázar.

(10) Em Portugal seriam publicados em 1972, *Os funerais da mamã grande* e nesse mesmo ano publicariam *O enterro do diabo e Ninguém escreve ao coronel*, bem como *O vento da madrugada*. Em 1974 publicou-se *A incrível e triste história da Cândida Eréndira e da sua avó desalmada*. *O Outono do Patriarca* é publicado em 1978.

luso a um ritmo constante, através da Europa-América, D. Quixote e Bertrand. Esta última publicará, em 1976 e num só volume, *Os cachorros* e *Os chefes*<sup>(11)</sup>.

### 1.1.2. O país luso descrito por Gabriel García Márquez

Portugal, na época do nascimento do *boom*, estava sob a influência das novas mudanças políticas que se estavam a gerar no ambiente intelectual, social e político. Após a revolução de Abril de 1974, o próprio García Márquez viajou para Lisboa, em 1 de junho de 1975, e detalhou esse mesmo ambiente cuidadosamente em três reportagens que escreveu para a revista *Alternativa*, intituladas “Portugal, território livre da Europa”, “Socialismo ao alcance dos militares” e “Mas que diabo pensa o povo?” e que mostram o impacto que aquela sua viagem lhe causou.

No primeiro artigo, observa-se uma descrição do ambiente de Lisboa, dos seus cheiros, do viver diário nas ruas e até o detalhe de

“...la moda de la barba, que en otra época fue señal de duelo, la trajeron ahora a la metrópoli las tropas repatriadas de las colonias, como lo hicieron en Cuba los guerreros de la Sierra Maestra. Y también como ellos, los soldados portugueses fraternizan en todas partes con los civiles, se confunden en la vida común sin prejuicios de ningún lado y participan sin armas en los trabajos de la calle que nada tiene que ver con la guerra”.

Mais tarde, compara o país com a Cuba de há quinze anos, “en el ambiente de pachanga contagiosa en un país que no duerme. Una pachanga como todas las del trópico, que tienen tanto de júbilo como de incertidumbre”. Sobre a situação internacional diria que

“Portugal tiene una situación un poco parecida a la de cualquier europeo, inclusive España, como se parece demasiado, con todas sus ventajas y peligros, a la de un país de América Latina (...) Todo se ha vuelto político. Desde la Plaza del Rossio, en el corazón de Lisboa, hasta en el rincón más remoto y olvidado de la provincia, no hay un centímetro de pared ni un anuncio de carretera ni el pedestal de una estatua que no tenga pintado un letrero político, «Unidad sindical» piden a brocha gorda los comunistas, mientras acusan a los socialistas de querer dividir a la clase obrera para dejarla a merced de la socialdemocracia europea”.

Na sua segunda crónica, García Marquéz dará a sua opinião sobre a revolução portuguesa e como as Forças Armadas organizaram um golpe, sem desejar poder para elas próprias. Mas no seu último artigo “Mas que diabo pensa o povo?” o colombiano faz uma alusão ao que Varga Llosa já tinha retratado na *Conversa na Catedral* (1969), quando pergunta “em que momento se había jodido Peru?” (Vargas Llosa, 2004: 17). Obviamente o autor afirma que neste revolucionário xadrez político, esta questão é difícil de responder até hoje. Por essa razão, o ambiente literário lusitano está envolvido em ideais que pouco tinham a ver com o *boom*, mas muito mais com as tendências socialistas e comunistas que afirmavam um ambiente de liberdade e mudanças sociais.

(11) Em 1972 será publicada pela primeira vez a novela *Conversa na Catedral*, *Panteleão* e *as visitadoras* em 1975 e dois anos depois *A cidade e os cães*.

## 1.2. A Revolução de Abril, os partidos políticos e as prioridades da política externa de Portugal

Se antes do período revolucionário de 1974, o regime português mantinha uma relação bilateral privilegiada com o Brasil, foi precisamente este “o primeiro país a reconhecer a Junta de Salvação Nacional, o que sucedeu dois dias depois do 25 de Abril” (Praça et.al.<sup>(12)</sup>, 1974: 139). Com este golpe militar, Portugal passou a representar interesse para a diplomacia internacional e os meios de informação a nível mundial focaram a sua atenção na viragem política nacional.

Múltiplas reacções surgiram das mais diferentes regiões, verificando-se tanto sinais de apoio e interesse por países socialistas, como de receio sobre o impacto que a mudança política iria ter sobre o futuro das colónias portuguesas e outros regimes políticos africanos, sobretudo na Rodésia e África do Sul (Praça et.al., 1974), e ainda algumas expectativas por parte dos países ocidentais, reconhecidos pelos seus perfis democráticos. Nesse sentido, a investigadora Cecília Barreira num artigo publicado sobre “O 25 de Abril de 1974 observado pelo Diário de Lisboa”, afirmou que,

“O interesse em torno da América do Sul não parava. Na Argentina falava-se de Estela Perón, Presidente até 1977. No entanto, o socialista Mitterrand visitava Portugal (Diário de Lisboa. 3 de Julho de 1974. Página 24). E sabem que mais? Os intelectuais maiores do tempo, em 1975, vinham “beber” Portugal: Sartre e Simone de Beauvoir. Ferreira de Castro (1898-1974), o escritor que mais se interessou pelo Brasil, era justamente idolatrado (Diário de Lisboa. 5 de Julho de 1974. Página 3. Urbano Tavares Rodrigues, 13 Obrigado Ferreira de Castro.). Jorge Listopad (1921-), de nacionalidade Checa, inebria-se com o autor de A Selva”. (Barreira, 2016: 12, 13)

Os partidos políticos, tanto os já existentes (PS e PCP) mas não reconhecidos pelo anterior governo pela sua oposição ao regime, como os criados imediatamente a seguir ao golpe de Abril de 1974, desde logo exerceram - em diferentes graus - uma certa influência nas orientações políticas internas assim como nas relações entre Portugal e os outros países.

Em quase todos os programas partidários da época, por exemplo, e segundo os autores da obra “A opção do voto”, podemos encontrar uma atenção dirigida aos países de expressão portuguesa, em geral, como nos casos do Partido Popular Democrático (PPD) e do Centro Democrático Social (CDS), e ao Brasil, especificamente, como defendido pelo PS e pelo Partido Popular Monárquico (PPM).

Uma abertura nas relações com os países socialistas do Leste europeu e a União Soviética mostrou-se, igualmente, o objectivo do PCP. No contexto ibero-americano, os líderes deste partido não dispensaram em nenhum momento o discurso e comícios de “solidariedade” com os povos da América Latina (Gomes e Leite, 2017). Mas as referências internacionais dos comunistas vão preferencialmente para Cuba e Chile; dos dois, o Chile é o país mais referido nos documentos oficiais depois da União Soviética (Varela, 2011: 162, 163).

(12) A obra “25 de Abril”, publicada em 1974, teve como autores os jornalistas: Afonso Praça, Albertino Antunes, António Amorim, Cesário Borge e Fernando Cascais.

Para o CDS, por outro lado, era necessário desenvolver relações diplomáticas com os países de Leste no sentido de diminuir a tensão entre o Pacto de Varsóvia e a NATO, mantendo e assumindo sempre o seu compromisso no quadro da segurança ocidental (Antunes et.al.<sup>(13)</sup>, s/d).

Na relação com os países latino-americanos, no seu programa, o PS chegou mesmo a oferecer o seu apoio às forças democráticas de oposição à ditadura no Brasil, assim como condenou as atrocidades cometidas por Pinochet, no Chile.

“Soares e Cunhal, líderes do PS e do PCP, respectivamente, apareciam em público juntos em numerosas ocasiões, a avisar contra ‘um outro Chile’, precisamente quando estavam a implementar as políticas que tinham levado directamente ao massacre do Chile”.(Goldner, *cit in* Varela, 163-164)

A aproximação à Europa Comunitária (CEE) no sentido de negociações e futura integração portuguesa foi desde logo defendida pelo PS, PPD e CDS. O PCP em relação a esta ideia/projecto, nos primeiros tempos manteve-se, naturalmente, eurocético.<sup>(14)</sup>

Em relação à América Latina, mais concretamente sobre Cuba, e ainda em 1975, durante a presidência do General Costa Gomes teve lugar uma visita àquele país por uma delegação do Movimento das Forças Armadas (MFA)<sup>(15)</sup> assim como foi demonstrado um especial interesse pelos efeitos da Revolução Cubana, dados a conhecer através de uma exposição de slides com o apoio da Embaixada de Cuba e da Associação de Amizade Portugal-Cuba (Diário de Lisboa, 1975; Gomes e Leite, 2017).

“O carácter fluído do processo revolucionário implicava a procura continuada de aliados com objectivos comuns, num «caminho para o socialismo» muito construído no instante. Neste sentido, verificou-se um apoio e uma consonância de posições com o PCP e Vasco Gonçalves, sem que tal significasse uma mera instrumentalização da 5ª Divisão do Estado-Maior-General das Forças Armadas por parte destas forças “. (Veiga, 2014)

A partir de Novembro de 1975, e apesar de alterações no contexto político que havia caracterizado o período revolucionário, a Constituição democrática, aprovada na Assembleia Constituinte de 2 de Abril de 1976 dotou-se, ainda de um cariz ideológico socialista, não sendo o texto aprovado pelos deputados do CDS (Leite, 2011).

Em 1977, e com a gradual consolidação democrática, as condições políticas foram reunidas de forma a que Portugal pudesse dirigir o seu pedido de integração nas Comunidades Europeias, processo negocial que se manteve até Maio de 1985, culminando na assinatura do tratado de adesão em 12 de Junho seguinte, facto que permitiu a Portugal, e a Espanha, uma especial aproximação às questões da América central, nomeadamente, contribuindo para o processo de paz cuja mediação estava a cargo da CEE junto aos Estados latino-americanos envolvidos (Leite, 2011: 42, 43).

(13) A obra “A opção do voto”, s/d, teve como autores Albertino Antunes, Alexandre Manuel, António Amorim, Fernando Cascais e Mário Bacalhau.

(14) Ver, entre outros trabalhos sobre o tema publicados pela investigadora Luísa Godinho, o artigo com o título “Posicionamento Político e Articulação Discursiva: o caso do discurso europeu do Partido Comunista Português” (2017).

(15) A 5.ª Divisão do Estado-Maior General das Forças Armadas foi criada com o objectivo de coordenar a informação do MFA. Através da rádio e da televisão, e de sessões de esclarecimento em Portugal e no estrangeiro, visava explicar o programa do Movimento.

Do lado da América Latina, o retorno da democracia em países como o Brasil atraiu claramente a atenção dos países europeus. Muitos dos processos de transição na região serão conduzidos de facto por partidos políticos com fortes ligações aos partidos europeus, através das internacionais dos partidos políticos (Arenal, 2011: 301,302)

“Os mais destacados membros da Internacional Socialista estarão em força na Conferência «Processos de Democratização na Península Ibérica e na América Latina» que amanhã abre no Pavilhão dos Congressos, no Estoril (...) Entre os participantes, e de acordo com uma nota distribuída pelo PS (...) teremos Solari Yrigoyen, na UCR da Argentina, Óscar Allende, presidente do Partido Intransigente do mesmo país (...), Siles Suazo, ex-presidente da Bolívia (...), o 1º secretário do PSOE Felipe González (...) Mário Soares aparece a encabeçar a «equipa» do PS (...) Willy Brandt, por seu turno, chefia a delegação da RFA (...)” (Diário de Lisboa. 29 de Setembro de 1974, p. 6)

## 2. O fim da guerra fria e a política ibero-americana de Portugal: Política e Estética

Durante a guerra fria, os interesses de segurança internacional restringiram a agenda regional e continental americana. Findo o conflito entre blocos, a Europa reaproximou-se da região com um interesse renovado e, apesar das reticências, Portugal não foi excepção.

### 2.1. No âmbito político, apesar das reticências portuguesas

A partir de 1989, sucedem-se diferentes contactos diplomáticos por parte de Espanha, com os países ibero-americanos no sentido de realizar uma reunião que servisse para afirmar a identidade e o protagonismo ibero-americano, num cenário internacional novo. México alia-se aos espanhóis como coordenadores desta ideia/projecto. Nesse sentido, em 11 de Outubro de 1990 – reunidos em Caracas no âmbito do Grupo do Rio – o presidente mexicano Salinas de Gortari, anuncia a convocatória à I Cimeira Ibero-Americana. No início, o governo português mostrou reticências em envolver-se na dinâmica destes encontros.

“Portugal foi àquela Cimeira com a maior das desconfianças (...). Nós víamos o projecto ibero-americano como uma iniciativa espanhola, em que Portugal só era incluído por causa do Brasil, porque se não, os espanhóis o teriam feito sozinhos, sem precisar de nós”.<sup>(16)</sup>

Com efeito, por parte de Portugal era evidente um certo receio quanto às pretensões da Espanha e - do ponto de vista estratégico - eram muitas as dúvidas quanto as vantagens acrescentadas para um pequeno Estado em processo de inserção noutros espaços políticos e económicos, como as Comunidades Europeias e dos Países de Língua Portuguesa (Gomes, 2014).

Apesar das reticências, observamos que a partir da I Cimeira Ibero-Americana realizada em Guadalajara, em Julho de 1991, Portugal esteve sempre representado ao mais alto nível e

(16) António Martins da Cruz (Ministro dos Negócios estrangeiros de Portugal (2002-2003). Foi consultor do governo liderado por Aníbal Cavaco Silva no contexto da realização da I Cimeira Ibero-Americana), em entrevista concedida à Nancy Gomes, em 11 de Julho de 2011, na sede do seu gabinete de advogados, em Lisboa, registada em suporte electrónico.

nunca falhou um encontro, assumindo inclusive a organização de duas das cimeiras, uma no Porto, em 1998, e a outra em Estoril, em 2009.

Podemos igualmente verificar que nos últimos anos, o interesse de Portugal por este tipo de ‘exercício político-diplomático’ tem vindo a aumentar, efectivamente, na medida em que - pela natureza dos agentes que envolve, políticos, económicos, culturais, da sociedade civil -, as cimeiras têm-se tornado um espaço adequado para a promoção de certos interesses individuais, para além dos interesses colectivos, incluindo o desenvolvimento de todo o tipo de contactos bilaterais e ou parcerias.<sup>(17)</sup>

No plano mais concreto da cooperação internacional, as relações entre Portugal e os países ibero-americanos são mais consistentes e desenvolvem-se no quadro da União Europeia, por um lado, e no quadro do espaço ibero-americano, pelo outro. Neste último, Portugal - na lógica de país doador, a partir de 1991 - tem participado na Cooperação Ibero-Americana mais como um “observador interessado”, beneficiando-se sobretudo da troca e partilha de informação, a partir das várias redes que se constroem, nos mais variados âmbitos.<sup>(18)</sup>

A partir de 2001, Portugal procura valorizar a sua participação no espaço ibero-americano através do reforço da sua presença na secretaria das cimeiras (Gomes, 2014: 21), de uma maior participação nos programas sectoriais, e de um aumento dos fundos destinados à Cooperação Ibero-Americana. Nos sectores Justiça, Inovação e Conhecimento, Trabalho e Segurança Social, Portugal tem desempenhado um papel activo. Nalguns sectores, contudo, esta participação foi afectada a partir de 2011 por causa da crise económica e financeira que atravessou o país.

Assim temos que, a quota de Portugal no orçamento da SEGIB que era de 636.000 € por ano, em 2005, ficou reduzida a partir de 2011 para quase a metade. Actualmente o valor da quota é de 346.915,24 €. <sup>(19)</sup> Portugal contribui ainda regularmente com uma quota anual de 250.00 € para programas de cooperação como o CYTED<sup>(20)</sup>, para além de ter contribuído financeiramente e pontualmente com Fundos como o Fundo Indígena e o Fundo Voluntário Fiduciário da SEGIB. Assim, de uma trintena de iniciativas de cooperação ibero-americana, Portugal participa em doze programas e dois projectos adscritos que incidem nas áreas de intervenção cultural, social e económica.<sup>(21)</sup>

## 2.2. Autores latino-americanos, autores portugueses

Podemos considerar que a partir dos anos 90 do século passado, os textos sobre autores latino-americanos tiveram maior difusão. O escritor português João de Melo afirmaria que “em Portugal os latino-americanos deixavam visíveis, quem sabe, sinais intransponíveis de influência temática e formal, isto é, também extensível a toda a Europa”. Para logo enunciar que

(17) Alguns exemplos são: O Acordo de Cooperação na área do Turismo e Transporte Aéreo, entre Portugal e o México, durante a IV Cimeira realizada em Viña del Mar, em 1996, o Memorando de entendimento em temas energéticos, entre Portugal e o Chile, durante a XIX Cimeira de Estoril, em 2009, o Protocolo entre Portugal e o Peru que visa facilitar a exportação de produtos farmacêuticos portugueses para aquele país, durante a XXII Cimeira em Cádiz, em 2012

(18) Eduarda Silva, em entrevista concedida à Nancy Gomes em 2/6/2011, na sede do IPAD - hoje Camões IP, devidamente arquivada.

(19) Juan Alejandro Kawabata, via e-mail em 4/10/2018. Informação devidamente arquivada.

(20) informação obtida junto da Delegada Nacional do CYTED em Portugal em 5/11/2018. Informação devidamente arquivada.

(21) Camões I.P.

“... contribuiu para estabelecer entre nós uma consciência literária que, em muitos casos, coincide com a prática de pelo menos duas gerações de escritores portugueses: embora não seja obsessiva, esta influência é mais do que palpável em certos livros de José Riço Direitinho, Hélia Correia João de Melo, Lúcia Jorge, Almeida Faria, António Lobo Antunes, Mário de Carvalho, Fernando Dacosta, AM Pires Cabral, José Viale Moutinho, Mário Ventura e ainda nos textos de Urbano Tavares Rodrigues e José Saramago”. (1998: 39, 40).

Os autores do *boom* não só influenciaram os escritores portugueses, como também abriram um novo caminho e um novo olhar para as universidades e para as entidades culturais do país. Em 1998 nasce a Casa da América Latina, em Lisboa, sendo um vínculo de união entre Portugal e os países latino-americanos. Tem dois objectivos fundamentais: a cultura e conhecimentos e, por outro lado, a economia e a política. Em 1999 criaram-se vários eventos, que atraíram cada vez mais público, tais como as «Correntes da Escrita» na cidade da Póvoa de Varzim que este ano festeja os seus vinte anos de existência. Reúne principalmente autores de língua portuguesa, espanhóis e latino-americanos. Em algumas universidades foram criados Centros de Estudos sobre a América Latina, bem como grupos de estudo. Em 2014, a Universidade Nova de Lisboa concedeu o Doutoramento Honoris Causa a Mário Vargas Llosa.

O século XXI trouxe um novo momento e um caminho diferente para as influências que os escritores do *boom* deixaram em Portugal, abrindo novos horizontes para os jovens escritores portugueses como Filipa Martins, Isabel Rio Novo ou João Tordo, entre outros.

### 3. Portugal perante a América Latina no período 2015-2019: a identidade ibero-americana e a influência política de esquerda

No contexto da dinâmica das cimeiras ibero-americanas, tratada no capítulo anterior, pode-se dizer que o espaço (de cooperação, de diálogo e de concertação política) que daí resulta é a expressão de uma realidade que vai para além de meras considerações de índole político-diplomática.

“(...) existe uma história comum desde 1492, e até a independência dos estados ibero-americanos, que se baseia num intercâmbio contínuo e poderoso entre as respectivas populações, que inclui a Língua e a cultura até as formas políticas e jurídicas, os costumes e maneiras de viver. A partir da independência das Américas, hispânica e lusa, a história construir-se-á com características comuns e dinâmicas similares, pelo menos aquelas que forjaram os muitos nacionais que emigraram, de uma margem para a outra do Atlântico”. (Gomes, 2014: 204)

Com efeito, a Língua é considerada um dos sinais mais fortes de identidade ibero-americana. Neste espaço de base histórico-cultural e “considerando as Línguas, não desde uma perspectiva de concorrência, mas como elementos que podem ser integrados, trabalhados em conjunto, como instrumento de poder”<sup>(22)</sup>, a fácil intercompreensão entre o Português e o Caste-

(22) Pedro Motta Pinto Coelho (Embaixador do Brasil, perante a CPLP), em entrevista concedida à Nancy Gomes, em 10/2/2011, na sede da Representação do Brasil perante a CPLP, em Lisboa, arquivada em suporte electrónico.



As diferentes situações de conflito político-partidário que caracterizaram alguns Estados na América Latina, tais como a crise política e económica na Venezuela (DAR, 2017; 2018a, 2018b), a crise económica e o julgamento de Lula da Silva no Brasil (RTP, 2018) e algumas questões internas de alternância presidencial em Cuba, levantaram perspectivas ideológicas tanto de oposição como de consenso entre os partidos representados no Parlamento e o Governo português.

## Conclusões

As prioridades portuguesas voltadas para a região latino-americana centram-se, tradicionalmente, na sua relação com o Brasil, não deixando outros Estados de exercer alguma influência determinante em períodos de transição política, como a verificada em 1974-1978, ou de crise política e económica (2009-2015), reflectindo-se esta em diversas formas de cooperação e estratégia governamental.

No contexto da Revolução de Abril, do contacto literário permanente e da proximidade em diversos campos - histórico-cultural, político-ideológico e económico-comercial - observamos entre Portugal e a América Latina o decorrer de novas relações, novas perspectivas e novas obras, não numa cópia de modelos do *boom* - difícil, aliás, de concretizar, dada a heterogeneidade interna -, mas num renascer que parte simultaneamente da tradição literária portuguesa e das inovações do outro lado do Atlântico. Verifica-se, pois, que a narrativa latino-americana e o diálogo crítico entre os autores acompanharam o processo de democratização em Portugal.

Durante o período de transição, os partidos políticos portugueses propuseram, consoante as respectivas ideologias, uma estratégia geral e actos concretos de política externa. No caso específico do PCP, a “solidariedade” com os “movimentos revolucionários” de todo o mundo, e particularmente da América Latina, mostrou-se uma constante.

Finda a Guerra Fria, a aproximação da Europa Comunitária à região colocou à política externa de Portugal o desafio de “renovar” essencialmente os vínculos políticos. Neste contexto - de forma coordenada com a Espanha - Portugal participou no processo de institucionalização da Comunidade Ibero-Americana consoante o grau de compromisso assumido nas iniciativas, projectos adscritos e programas de cooperação nas mais variadas áreas. A dimensão cultural na sua expressão literária ganhou relevo neste processo.

Se no período revolucionário português os partidos políticos de esquerda importaram ideais manifestados anteriormente por via literária, os seus representantes tiveram, na época, a oportunidade de actuar a favor de uma aproximação política baseada na influência das ideologias revolucionárias que mais marcaram a América Latina nas décadas de 1960-1970. No entanto, só quatro décadas mais tarde, a actuação dos partidos de esquerda (PCP e BE) voltaria a tornar-se determinante na governação portuguesa de 2015-2019, período que destacou, igualmente, diferentes formas de olhar para o outro lado do Atlântico assim como de níveis de priorização dirigidos aos acontecimentos políticos, económicos e sociais vividos nos parceiros latino-americanos.

## Referências bibliográficas

### Livros e Capítulos de Livros

- ANTUNES, Albertino et al. (coord.). *A opção do voto*. Queluz de Baixo, (s/d).
- ARENAL, Celestino del. *Política exterior de España y Relaciones con América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, Siglo XXI, 2011.
- AYÉN, Xavi. *Aquellos años del boom. García Márquez, Vargas Llosa y el grupo de amigos que lo cambiaron todo*, Barcelona, España, 2013.
- CASTANHEIRA, José Pedro e CRUZ, Valdemar. *A Filha Rebelde. A Vida Aventurosa da Filha do Último Diretor da PIDE*, Lisboa: Edição Temas e Debates, 2011.
- CERVO, Amado Luiz. *A Parceria Inconclusa*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.
- DURÁNTEZ PRADOS, Frigidiano Álvaro. *Iberofonía y Paniberismo. Definición y Articulación del Mundo Ibérico*. Málaga: Última Línea, 2018.
- FONTOURA, Luís (Coord.). *Segurança e Defesa Nacional*. Coimbra: Almedina, 2013.
- GLEIJESES, Piero. *Misiones en Conflicto*. Havana: Editorial de Ciencias Sociales, 2004.
- GUARAGLIA POZZO, Malvina. *Literatura y pensamiento político. La construcción del “pueblo” en la narrativa de denuncia social latinoamericana (1920-1975)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2012.
- MOREIRA, Carlos Diogo. *Identidade e Diferença. Os desafios do pluralismo cultural*. Lisboa: UTL. ISCSP, 1996.
- PAULO, Rogério. *...E as portas foram abertas aos bandidos!* Lisboa: Editorial Forum, 1981.
- PRAÇA, Afonso et. al. (coord.). *25 de Abril*. Lisboa: Casaviva Editora, 1974.
- TELO, António José e Hipólito De La Torre Gómez. *Portugal y España en los sistemas internacionales contemporáneos*. Mérida: Junta de Extremadura. Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, 2003.
- TORRE, Hipólito de la. *Do “Perigo Espanhol” à Amizade Peninsular*. Lisboa: Editorial Estampa, 1998.
- VARELA, Raquel. *A História do PCP na Revolução dos Cravos*. Lisboa: Bertrand Editora, 2011.
- VARGAS LLOSA, Mario. *Conversación en La Catedral*. Burgos: Editorial Santillana, 2004.
- \_\_\_\_\_. *La llamada de la tribu*, Madrid: Editorial Alfaguara, 2018.
- Artigos de Publicações Periódicas e Sites na Internet
- BARREIRA, Cecília. “O 25 de Abril de 1974 observado pelo Diário de Lisboa”. Repositório da Universidade Nova de Lisboa, 2016. [Em linha] Disponível em <https://run.unl.pt/bitstream/10362/19519/1/O%2025%20Abril%20observado%20pelo%20DL.pdf> [Consult. em 23/11/2018]
- BLEIKER, R. “The Aesthetic Turn in International Political Theory”. In Revista *Millennium*, 30(3), 2001, pp. 509–533.
- GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel. “Portugal, territorio libre de Europa”. In Revista *Alternativa*, 1975.
- \_\_\_\_\_. “¿Pero qué carajo piensa el pueblo?”. In Revista *Alternativa*, 1975.

- “El socialismo al alcance de los militares”. In *Revista Alternativa*, 1975.
- FONSECA, Carmen Sofia. Intenções versus desempenho: o Brasil na política externa portuguesa (1976-2007). In *Revista Brasileira de Política Internacional* Nº 53 (2), 2010, pp. 49-69 [Em linha] Disponível em <http://bit.ly/JfkjVQ> [Consult. em 23/10/2013]
- GARCÍA CASAS, Fernando. Un lugar para la Cooperación Iberoamericana. In *Política Exterior* Madrid. Janeiro – Fevereiro 2013. [Em linha] Disponível em <http://bit.ly/JCKeYd> [Consult. Em 5/6/2013]
- GODINHO, Luísa. “Posicionamento Político e Articulação Discursiva. O caso do discurso europeu do Partido Comunista Português”. In *SOCIOLOGIA, PROBLEMAS E PRÁTICAS*, n.º 84, 2017, pp. 101-120.
- GOMES, Nancy. “Portugal and Latin America beyond historical and cultural ties”. In *Megatrend Review*. Belgrado. UDC 327 (469:8). Original scientific paper. No.1, 2013, pp. 227-244.
- GOMES, Nancy e LEITE, Isabel C.. “Portugal no período 1974-1978: a influência cubana e a América Latina como nova orientação na política externa portuguesa”. In *Revista Eletrónica Iberoamericana / Centro de Estudios de Iberoamérica (CEIB) - Universidad Rey Juan Carlos* 11, 2017, 2: 1 – 13.
- HELDER, Herberto (Editor). *Revista Nova / Magazine de Poesia e Desenho*. Composto e impresso nas oficinas gráficas do Jornal do Fundão, 1976.
- LEITE, Isabel Costa. “Trajectórias: Portugal, União e América Latina”. In *Cadernos de Estudos Latino-Americanos* nº 9, NELA, Edições Universidade Fernando Pessoa, 2011.
- LEITE, Isabel Costa. «A crise ibérica e o “recurso” à América Latina». In *PACTA (NERI - ISCSP)*, 25.12.2012, 12 – 13.
- MELO, João d e. “Gabriel García Márquez e o Realismo mágico Latino-Americano”. In *Revista de Letras e Culturas lusófonas*, nº 2. Lisboa: Camões. Julho a Setembro, 1998.
- MOREIRA, Adriano. Reencontro Peninsular: Predomínio dos Factores Exógenos. In *População e Sociedade* N.º 6. CEPESE, 2000. [Em linha] Disponível em <http://bit.ly/1d6lDmM> [Consult. em 1/11/2013]
- VEIGA, Ivo. A 5ª Divisão do Estado-Maior-General das Forças Armadas no processo revolucionário português. Modelos, apoios e antagonismos. In *LerHistória* Nº 67, 2014. [Em linha]. Disponível em <https://journals.openedition.org/lerhistoria/917> [Consultado em 23/09/2018]
- VIEIRA DE JESUS, D. e ANDRÉS TÉLLEZ, C. Concerto para nenhuma voz? Arte e Estética no estudo das Relações Internacionais. *Revista Eletrónica EXAMĀPAKU* | ISSN 1983-9065 | V. 07 – N. 03 | Setembro. Dezembro/2014 [Em linha] Disponível em <http://revista.ufrr.br/index.php/examapaku> [Consultado em 18.04.2020]

## Jornais

- “Soares – Brandt – González – Craxi - Mitterrand: Internacional Socialista em força no Estoril”. *Diário de Lisboa, Nacional*, 29/9/1978, p. 6 [Em linha] Disponível em <http://casa-comum.org/cc/visualizador?pasta=06829.179.28258#!6> [Consult. em 28/02/2019].
- “Brasil, Espanha e Portugal juntos em iniciativa que pede libertação de Lula da Silva”. RTP,

13.04.2018. [Em linha] Disponível em [https://www.rtp.pt/noticias/mundo/brasil-espanha-e-portugal-juntos-em-iniciativa-que-pede-libertacao-de-lula-da-silva\\_v1069713](https://www.rtp.pt/noticias/mundo/brasil-espanha-e-portugal-juntos-em-iniciativa-que-pede-libertacao-de-lula-da-silva_v1069713) [Consult. em 3.09.2018].

### Dissertações e Teses de doutoramento

ARAÚJO BRANCO, Isabel (2008). “A recepção do realismo mágico na literatura portuguesa contemporânea”. Dissertação de Mestrado. Disponível no Repositório da FCSH / Universidade Nova de Lisboa em <http://hdl.handle.net/10362/4640>

\_\_\_\_\_. (2011). “Edição e tradução em Portugal de autores literários hispano-americanos”. Tese de Doutoramento. Disponível no Repositório da FCSH / Universidade Nova de Lisboa em <http://hdl.handle.net/10362/12521>

GOMES, Nancy Elena Ferreira. “A Política de Portugal para a Ibero-América. A partir de 1991”, Tese de Doutoramento, 2014. Disponível no Repositório da FCSH / Universidade Nova de Lisboa em <https://run.unl.pt/handle/10362/12339>

MEDEIROS, Nuno. “Edições e editores portugueses. Prescrições, percursos e dinâmicas (década de 1949 a 1960)”. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2007, p. 264.

### Sites institucionais

Camões IP. Conferência Ibero-Americana. Informação disponível em <http://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/parceiros/conferencia-ibero-americana?highlight=WyJpYmVybylhbWVyaWNhbmEiXQ> [Consult. 1/10/2018]

PCP. “Álvaro Cunhal foi bem o exemplo de que os que intervêm na política não são todos iguais”, intervenção de Jerónimo de Sousa, secretário-geral, sessão evocativa «Álvaro Cunhal – estadista ao serviço do povo e da pátria» 10 dezembro de 2013. Disponível em <http://www.pcp.pt/alvaro-cunhal-foi-bem-exemplo-de-que-que-intervem-na-politica-nao-sao-todos-iguais> [Consult. 18/02/2019]

### Legislação

Diário da Assembleia da República. Moção de rejeição n.º 5/XIII/(1ª) ao Programa do XXI Governo Constitucional (PSD e CDS-PP), DAR I série N.º13/XIII/1 04.12.2015.

Diário da Assembleia da República. Voto de pesar e apelo ao diálogo democrático na Venezuela (PSD, PS e CDS-PP). Voto n.º 357/XIII (2.ª), I Série, número 107, 08.07.2017, p.64.

Diário da Assembleia da República (2018a). Voto de preocupação e condenação pela situação dos presos políticos na Venezuela n.º 599/XIII/3.ª (CDS-PP), DAR I série N.º107/XIII/3 2018.07.19 (pág. 43-44).

Diário da Assembleia da República (2018b). Projecto de resolução N.º 1819/XIII/4.ª (CDS-PP) em que recomenda ao Governo um plano de apoio aos portugueses e lusodescendentes, DAR II série A N.º4/XIII/4, 2018.09.26 (pág. 110-111).

Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019, DAR II, Série A, n.º 12/XIII/1, 2015.11.27 (pp.2-262).

# TEMPOS NOVOS

revista mensual de información e opinión para o debate



## SUBSCRÍBETE!

[subscricions@temposnovos.net](mailto:subscricions@temposnovos.net)

Tamén no teléfono 981 557 117

[WWW.TEMPOSDIXITAL.GAL](http://WWW.TEMPOSDIXITAL.GAL)



# Camiño a Bos Aires: Unha ollada ao proceso de internacionalización do movemento da memoria

**Iria Morgade Valcárcel**

*Universidade de Santiago de Compostela.*

**Bruno González-Cacheda**

*Universidade de Vigo,*

**RESUMO:** O presente artigo ten como obxectivo corroborar a hipótese pola cal se entende que as modificacións do repertorio de acción e os cambios nas reivindicacións do movemento da memoria configúranse de forma dialéctica coa actuación do Estado español. Baseándose esta no peche de camiños ante calquera proceso de xustiza e verdade sobre os crimes de lesa humanidade acontecidos en España tralo golpe de estado de 1936. Para acadar dito obxectivo realízase unha análise bibliográfica e documental. Os resultados amosan unha relación evidente entre o cerrazón das institucións xudiciais e lexislativas do Estado coa evolución do discurso, as accións e as demandas do movemento memorialista, que atopa no ámbito internacional o único camiño posible en busca da xustiza negada.

**Palabras chave:** Movements sociais, movemento de recuperación da memoria, querela arxentina, internacionalización, dereitos humanos, impunidade.

**RESUMEN:** El presente artículo tiene como objetivo corroborar la hipótesis por la cual se entiende que las modificaciones del repertorio de acción y los cambios en las reivindicaciones del movimiento de la memoria se configuran de forma dialéctica con la actuación del Estado español. Baseándose ésta en el cierre de caminos ante cualquier proceso de justicia y verdad sobre los crímenes de lesa humanidad ocurridos en España tras el golpe de estado de 1936. Para alcanzar dicho objetivo se realizó un análisis bibliográfico y documental. Los resultados muestran una relación evidente entre la cerrazón de las instituciones judiciales y legislativas del Estado con la evolución del discurso, las acciones y las demandas del movimiento memorialístico, que encuentra en el ámbito internacional el único camino posible en busca de la justicia negada.

**Palabras clave:** Movimientos sociales, movimiento de recuperación de la memoria, querella argentina, internacionalización, derechos humanos, impunidad.

**ABSTRACT:** The objective of this article is to corroborate the hypothesis by which it is understood that the modifications of the repertoire of action and the changes in the demands of the memory movement are configured in a dialectical way with the action of the Spanish State. before any process of justice and truth about the crimes against humanity that occurred in Spain after the 1936 coup d'état. To achieve this objective, a bibliographic and documentary analysis was carried out. The results show an evident relationship between the closure of the judicial and

legislative institutions of the State with the evolution of the discourse, actions and demands of the memorial movement, which finds the only possible way in the international arena in search of denied justice.

**Keywords:** Social movements, memorialist movement, Argentine complaint, internationalization, human rights, impunity.

## Introdución

Neste artigo describiremos a estratexia e modificacións que sofre o movemento social da memoria no estado español dende as súas primeiras accións durante a transición á democracia ata a actualidade, culminando nun proceso de internacionalización, isto é, buscando nun terceiro estado a consecución das súas demandas.

Así, para poder achegarnos a este movemento debemos partir do principio. Un principio fundamental para poder analizar coa maior precisión posible o conflito social e político que nos ocupa. E este inicio non é outro que a propia violencia exercida sobre unha parte da poboación dende xullo de 1936. Comprender a súa natureza resulta fundamental para poder analizar as demandas das súas vítimas e a resposta dun estado herdeiro desa mesma violencia. Seguiremos tentando describir o papel do estado e da xustiza neste tipo de violencias no marco do dereito internacional. Para, finalmente mergullarnos nas accións e reivindicacións das vítimas e familiares da violencia golpista dende o mesmo momento que se observa a descomposición da ditadura.

Ese será o noso foco de análise, o estudo dunhas reivindicacións que se modifican e flútuán ao longo das décadas e que desembocará, finalmente, na internacionalización do proceso que se materializa na querela arxentina de 2010. Momento no que a busca de xustiza, verdade e reparación se traslada dende o ámbito estatal cara o internacional.

Neste sentido, consideramos como hipótese de partida que ditas modificacións no discurso, reivindicacións e a internacionalización do movemento da memoria están directamente relacionadas coa actuación do Estado español como garante da impunidad dos crimes da violencia franquista.

Ao longo dos seguintes epígrafes trataremos de verificar esta hipótese utilizando para isto información e datos recollidos a través da revisión bibliográfica e documental.

### 1. A ocultación dun xenocidio: Definición historiográfica da violencia golpista e franquista

Uns fuman, outros observan. Un dos homes fala

“A 60 quilómetros de aquí, creo que hai un matadoiro aínda maior que este”. Escóitanse exclamacións e suspiros.

“Durante este verán estanse facendo desenterramentos en toda a zona da Rioxa Baixa e Navarra de sitios coma este”. Sinala ao chan, uns e outros levan as mans a boca, outros asenten.

“Vese que mataron a “diestro e siniestro” e como isto sexa así a escala nacional...!”<sup>(1)</sup>

(1) As citas textuais están traducidas ao galego polos autores.

O home cala trala última exclamación. Estaba entre dous homes máis vellos, que con rostro triste miran cara o chan. A imaxe é dramática, hai moita xente, todos amontoados diante da cámara. Síntese a tensión no aire. Os relatos do terror sucédense, a violencia socialízase, relátase.

“Eu desquites non quero, pero quero que quede testemuña de que os que meteron aquí non eran cans, eran persoas e que os mataron por ser persoas, por non facer nada malo, porque... se o tiveran feito...!”. A muller fai unha pausa, co dedo índice levantado, e sentencia “...Outra cousa tería pasado”.

No seguinte plano vese unha lápida rodeada de flores “aos mortos pola liberdade no 1936”. Na segunda liña entre as flores pode lerse, “familiares e amigos, ano 1979”. Estamos en La Barranca, en A Rioxa no cemiterio que familiares de centos de fusilados e enterrados nesa fosa común construíron entre 1976 e 1979. Estas secuencias graváronse para a película dos irmáns Bartolomé “No se os puede dejar solos”<sup>(2)</sup>, o mesmo día da filmación apareceron unha serie de pintadas na propia estatua do cemiterio. Entre os recordos da masacre deslízanse reflexións sobre o presente. Pensan que os corpos do estado non fan nada para impedir os atentados, que son cómplices.

É moi probable que esta fose a primeira vez que unha cámara gravaba aquelas testemuñas. As homenaxes aos asasinados, que ata ese momento estaban somerxidas na clandestinidade e na intimidade familiar pasaban a realizarse agora á luz do sol, coa indignación, a frustración e unha inmensa dor desbordándoo todo. Durante os anos setenta e oitenta realízanse ao longo do territorio español centos de actos de homenaxe e recordo das vítimas. Pero pouco a pouco, como sombra alongada do terror doutra época, os actos impregnábanse das propias argumentacións que sustentaron a Transición, dende a necesidade de proclamar un “Non queremos vinganza”, “Só queremos a paz”, “Que actos así non se repitan”, ata asumir as explicacións negacionistas dos franquistas, “as rencillas persoais”, os malos veciños”, “a envexa”... Todo o que a ditadura fora fraguando durante décadas, acabou tamén inundando os discursos das propias vítimas, completando nunha cuadratura do círculo terrible, o discurso dos bandos, da guerra entre irmáns. As vítimas asumían así a culpa da súa propia traxedia. (Morgade, 2018)

Pero, que foi o que realmente pasou? Cada vez con máis forza dentro dos estudos historiográficos fálase de práctica xenocida ou exterminadora para analizar rigorosamente a violencia exercida tralo golpe de estado de xullo de 1936. Así o sinala Míguez (2014) que conceptualiza a violencia tralo golpe en base ás definicións de xenocidio que establecen diversos autores, como Gregory Stanton ou Daniel Feirstein<sup>(3)</sup>. Para iso analízanse factores tales como a disolución da identidade individual dos detidos no contexto do exterminio, a construción dunha dualidade identitaria entre verdugos e vítimas no que estas son consideradas algo inferior ao humano (asumíndose o carácter subhumano dos “rojos”, que polo tanto fai precisa a súa destru-

(2) “Después de... Primera parte: No se os puede dejar solos” é unha película documental pertencente ao xénero de cine militante dirixida por Cecilia y José Bartolomé (1981). Na que persoas de moi diversa orixe expresan as súas opinións sobre os cambios ocorridos durante a Transición. Ten unha segunda parte titulado “Atado y bien atado” (1981). A incomodidade que supoñían as opinións vertidas produciron que a administración a censurara e secuestrara o seu estreno ata 1983.

(3) Reflexións de Daniel Feirstein sobre o caso español na entrevista publicada en Diario Público “Parte del objetivo de la Transición fue que no se transformara el orden que levantó el genocidio franquista” (27/05/2016): <https://www.publico.es/politica/genocidio-espanol-transicion-franquista.html>

ción), o roubo de nenos (un dos indicadores das prácticas xenocidas segundo a Organización de Nacións Unidas), os listados burocráticos de asasinados, antes durante e despois do exterminio, e, en definitiva, o control efectivo de toda a violencia masiva e exterminadora exercitada dende os resortes do novo estado (Míguez, 2014). O golpe de estado e a guerra de exterminio que a sucedeu tiñan, polo tanto, como obxectivo destruír a sociedade civil, a orde liberaldemocrática, (Fernández-Prieto e Míguez, 2018: 85).

Esta definición en nada se parece ao que a memoria oficial construíu durante décadas, negando o exterminio, que é a súa vez, a última das súas fases. Así o identifica Míguez (2014) na descrición dos oito estadios do xenocidio de Stanton (1998).

Os perpetradores de xenocidios cavan tumbas colectivas, queiman corpos, tratan de encubrir toda evidencia e intimidar ás testemuñas. Negan ter cometido algún delito e culpan con frecuencia ás vítimas polo sucedido (Míguez, 2014:133).

No caso que nos ocupa o réxime franquista foi o garante da hexemonía dese negacionismo pero “foi a Transición e a sociedade española no seu conxunto, quen convalidou o modelo” (Míguez, 2014:134).

## **2. Sen xustiza, sen reparación e sen verdade: O peche de camiños no Estado español**

Segundo o principio de Dereito Internacional da identidade ou continuidade do Estado, “ante a violación de dereitos humanos por parte dun estado a responsabilidade dese estado subsiste con independencia dos cambios de goberno no transcurso do tempo” (Chinchón, 2012:49). Nas seguintes liñas tentaremos analizar o proceso polo cal as vítimas dos crimes acaban buscando fora do estado a xustiza que este lles nega. Para iso é indispensable atender ao inicio deste proceso, durante a Transición e mediante a lei de amnistía de 1977.

### **2.1. Amnistía Vs Impunidade: a lei 46/1977**

Con xustiza transicional referímonos ao conxunto de medidas políticas, xurídicas e simbólicas que un estado debe adoptar co obxectivo de facilitar a transición dende un período de violación das liberdades e dereitos das persoas cara un novo contexto de democracia. De modo que os principios da xustiza transicional e de loita contra a impunidade baséanse no dereito á verdade, á xustiza e á reparación das vítimas (COMISIÓN DE DEREITOS HUMANOS DA ONU, 2005).

A lei 46/1977 do 15 de outubro, comunmente coñecida como “lei de amnistía de 1977” absolveu todos os actos “de intencionalidade política” tipificados como delitos e faltas realizados con anterioridade ao 15 de decembro de 1976 e aqueles realizados entre esa data e o 15 de xuño de 1977 no que se apreciase ademais un móbil de restablecemento das liberdades públicas ou de reivindicación de autonomía dos pobos de España. Así mediante esta definición a lei equiparaba as accións daqueles que actuaban ao rebelarse contra o goberno democrático da República con aquelas accións dos que defendían primeiro aquel goberno lexítimo e que logo se opuxeron á ditadura. É pois unha lei que pon o broche de ouro a un proceso que comezou xa durante os anos da ditadura, no que se igualaban os actos de guerra e os de xenocidio, creando

a visión das “vítimas de dous bandos” e deslaxitmando a legalidade democrática en España con anterioridade ao golpe de estado de xullo do 36. Deste xeito, aquel proceso xenocida que se iniciara no 36 chegaba a súa última etapa: o negacionismo. (Míguez, 2014). Etapa, que como vimos anteriormente, nega a existencia mesma do xenocidio, creando o relato das culpas compartidas, das vinganzas persoais e da guerra entre irmáns.

Recordemos ademais que a petición de amnistía era unha das reivindicacións básicas da oposición antifranquista, que, por suposto, referíase aos presos políticos da ditadura e non aos verdugos franquistas. Pero baixo o paraugas da idea de que a democracia só viría da man da reconciliación e do perdón retorceuse o significado daquela amnistía coreada na rúa para configurar finalmente unha verdadeira lei de impunidad.

Unha lei similar ás ditadas en Chile e Arxentina e diferindo dos procesos portugués e grego, e que facía “inviabile que ningún proceso xudicial se iniciase contra os responsables dos crimes, nin tampouco se puidese formular depuración algunha en ningún estamento administrativo do estado” (Míguez, 2014:191) perfilando de tal xeito, unha Transición cualificada como modelo de esquecemento do pasado absoluto (Chinchón, 2012).

Seguindo esta estela no seguintes anos realizaranse medidas de ámbito exclusivamente reparatorio, todas elas de carácter parcial e temporal que non seguen unha lóxica de recoñecemento da violencia (Míguez, 2014: 192). E aínda que se produciron multitude de accións colectivas relacionadas coa memoria da violencia do 36 ao longo de todo o estado español, soamente trinta anos máis tarde a reivindicación de xustiza, verdade e reparación situouse con forza na esfera pública. Momento no que se seguiu a esgrimir a lei de impunidad do 77 como dique de contención destas demandas.

## 2.2. As fosas do século XXI: o movemento pola recuperación da memoria histórica

A Transición española á democracia, que en realidade era a recuperación da democracia, levouse a cabo deixando na cuneta a responsabilidade que ten calquera democracia coas vítimas dunha ditadura (Silva y Macías, 2003:353).

As palabras anteriores foron escritas por Emilio Silva e Santiago Macías, uns dos rostros máis visibles do movemento social memorialístico. Un movemento heteroxéneo que irrompe con forza nos anos 2000 da man do nebuloso termo “recuperación da memoria histórica” que tenta compendiar a denuncia dunha situación de inxustiza e esquecemento das vítimas da “represión franquista”. Un movemento que foi evolucionado ata o cuestionamento aberto do discurso social dominante da Transición, poñendo en dúbida a descrición da “guerra entre irmáns” e cuestionando, pola tanto, o marco normativo da “lei de amnistía de 1977” chegando a identifi-lo cun “pacto de silencio” que acalou toda posibilidade de “xustiza, verdade e reparación”. Así o sinala o propio Silva xa no ano 2003:

Pouco a pouco fomos abrindo camiño ata conseguir que desaparecidos españois durante a guerra civil e a posguerra atopen un oco nas axendas políticas. Sen ser de todo conscientes, o traballo que estabamos facendo levaba implícita unha crítica á Transición (Silva y Macías, 2003: 126).

A exhumación do avó do xornalista e escritor Emilio Silva, en Priaranza xunto a 12 fusilados máis no ano 2000 funciona como acción desencadeante do que algúns estudosos de-

nominan como terceiro ciclo de mobilizacións, despois dun primeiro ciclo iniciado durante a Transición e unha etapa de silencio tras o 23F. (Tarrow, 2004; Del Río, 2005; Gálvez, 2006; Ferrándiz, 2010).

O obxectivo final deste ciclo sería a reconstrución da memoria histórica (Peinado, 2006) ou a súa recuperación (Ferrándiz, 2005), emerxendo dende a sociedade civil (e en especial dende a xeración dos netos) e na que convivían organizacións moi diversas e con obxectivos e enfoques moi diferenciados.

Elementos tales como a sucesión crecente de exhumacións, a resposta a estas dun número cada vez maior de vítimas e familiares ou a denuncia mediática ante o Grupo de Desaparicións Forzosas da Organización de Nacións Unidas (ONU) por parte da Asociación pola Recuperación da Memoria Histórica (ARMH) vai estendendo a forza do movemento por todo o territorio e acrecentando a súa capacidade de influencia nas diferentes esferas do estado. O que acaba derivando nunha lei de memoria histórica que por outra banda non satisfará as aspiracións do movemento memorialista.

### 2.3. As respostas institucionais ao movemento da memoria

Quedaban xa afastadas as imaxes na fosa común de A Ríoxa nas que dúcias de homes e mulleres se aglomeraban ante a cámara coa necesidade de narrar o drama, o terror, o horror. Quizais xa esquecidas por algúns e descoñecidas pola meirande parte da poboación. E de novo, en pantallas do século XXI, miles de cidadáns escoitan o terror, agora na boca dos netos. A chamada “represión franquista” e os seus “desaparecidos” van ocupando un lugar na esfera pública. Un lugar, ao menos un. Quizais suficientemente mediático para obter unha resposta. E é que en 2002 prodúcese un fito histórico, o Congreso dos Deputados emite o que os principais xornais do estado titularon como “a primeira condena ao franquismo” por unha institución do estado<sup>(4)</sup>.

Pero a pesar de ser a primeira, a súa relevancia reside noutra cuestión: a súa liña argumentativa continuadora coa Transición (Míguez 2014:193). Se nos detemos uns instantes na súa análise poderemos ver elementos claros para comprender esta afirmación.

En primeiro lugar aínda que, como sinalábamos, os titulares dos medios de comunicación fan da condena unánime do Congreso ao franquismo, no texto, publicado no Boletín Oficial de las Cortes del Estado, a condena expónse nos seguintes termos: “ninguén pode sentirse lexitimado, como ocorreu no pasado, para empregar a violencia coa finalidade de impoñer as súas conviccións políticas e establecer réximes totalitarios contrarios á liberdade e á dignidade de todos os cidadáns, o que merece a condena e repulsa da nosa sociedade democrática” (BOE, 2002: 14). Polo tanto nin na propia condena se explicita o réxime franquista nin o suxeito que condena son as institucións, senón unha difusa “sociedade democrática”.

En segundo lugar aínda que se trate dunha declaración que, na teoría, estaba fundamentada na condena ao réxime franquista, das súas 1350 palabras emprega 1057 palabras en reforzar o sentido da Transición e soamente 278 en expresar a condena. Así a declaración iníciase

(4) Véxase titulares de El Mundo: “El Congreso acuerda una condena unánime al franquismo y un reconocimiento a sus víctimas” (21/11/2002): <https://www.elmundo.es/elmundo/2002/11/20/espana/1037794736.html> “ El PP condena el golpe de Franco y promete honrar a todas las víctimas de la Guerra Civil. El Congreso aprueba, un 20-N y por unanimidad, ayudar a los exiliados y reabrir fosas comunes” : [https://elpais.com/diario/2002/11/21/espana/1037833222\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2002/11/21/espana/1037833222_850215.html)

cunha loanza á Constitución do 78 que na súa propia defensa nega o pasado democrático da II República, posto que ela “intentou poñer punto final a un tráxico pasado de enfrentamento civil entre os españois”. Un pasado do que desaparece a II República e soamente quedan “Guerras civís, pronunciamentos, ditaduras, en suma, réximes políticos ou sistemas baseados na imposición violenta de ideoloxías ou formas de goberno que foran ata entón o negro balance padecido pola inmensa maioría do pobo español, como se o noso sino histórico fora o do fracaso colectivo” (BOE, 2002: 13).

Unha declaración que tiña como obxectivo recoñecer ás vítimas e condenar o réxime franquista convértese no máis claro exemplo do relato construído en torno á Transición e á lei de amnistía analizada anteriormente cun eixo vertebrador común: a idea dos dous bandos irreconciliables na longa historia da nación que soamente a Transición puido reconciliar poñendo “fin ao enfrentamento das dúas Españas, enterradas alí para sempre” (BOE, 2002:13).

Despois dunha longa descrición que alaba a Transición e apuntala o relato fraticida incide:

Transcorreron sesenta e seis anos dende o comezo da guerra civil de 1936. Apenas quedan sobreviventes da gran traxedia. E, por suposto, nada queda na sociedade española do endémico enfrontamento civil porque, consciente e deliberadamente, quíxose pasar páxina para non revivir vellos rancores, resucitar odios ou alentar desexos de desquite. (BOE, 2002:14).

E é que o texto non soamente sacraliza o fito histórico da Transición con dúas condicións indisociables: para que haxa paz tivo que haber silencio. Ademais a propia descrición do ocorrido banaliza o violencia exterminadora como “simples rancores e odios entre iguais” invisibilizando ademais ás vítimas, posto que subliña “apenas quedan sobreviventes”.

Como sinalábamos, a parte dirixida á condena formal ao réxime nin sequera fai referencia explícita ao franquismo no seu primeiro punto e reitera a relevancia da Transición no segundo, deixando poucas palabras para a propia condena. Négase así nestas verbas a violencia intrínseca do golpe e alixeirase ao Estado das súas responsabilidades cunha clara advertencia final a familiares das vítimas:

Instamos a que calquera iniciativa promovida polas familias dos afectos que se leve a cabo en tal sentido, sobre todo no ámbito local, reciba o apoio das institucións evitando, en todo caso, que sirva para reavivar vellas feridas ou remover o rescoldo da confrontación civil (BOE, 2002:14).

A coñecida como Lei de Memoria Histórica do 2007, primeira norma que afrontaba o tratamento dos crimes franquistas e actuaba substancialmente no campo da reparación das vítimas, non ofrece moitas novidades a nivel discursivo. A lei obtivo unha valoración positiva dos mass media e partidos do centro esquerda, pero esta non foi compartida polas propias organizacións memorialistas.

Limitábase a actuación reparadora do Estado español, sen cuestionarse a Lei de Amnistía e sen consideración algunha da imprescritibilidade dos crimes de lesa humanidade. Ademais externalízase a responsabilidade do Estado en subvencións e subcontratas, (Lei 52/2007) algo que choca frontalmente coa definición consensuada no dereito internacional sobre os procesos transicionais e a responsabilidade do Estado.

A partir da promulgación desta lei, a reacción e estratexia seguida por parte do movemento memorialista é reorientar a súa acción cara o ámbito xudicial. Así relata Emilio Silva a decisión: xa que dende o Poder Lexislativo e Executivo non se fai, sería a xustiza a que garantise os dereitos aos familiares dos desaparecidos” (Silva, 2011:72).

Así presentan unha querela ante a Audiencia Nacional expoñendo o seu dereito a saber e solicitando a tutela xudicial para o descubrimento da verdade, buscando por tanto alí “unha xustiza que outras institucións do Estado español negábanse a satisfacer”<sup>(5)</sup>.

## 2.4. Ás portas da xustiza

A querela presentada en decembro de 2006 tivo, nun primeiro termo, unha resposta positiva. Nun auto do 16 de outubro de 2008 o xuíz titular do Xulgado de Instrución nº5 da Audiencia Nacional, Baltasar Garzón, declarábase competente para tramitar unha causa polos presuntos delitos permanentes de detención ilegal sen dar razón de paradoiro no contexto de crimes contra a humanidade. Facía fincapé en que as autoridades e responsables que propiciaron a desaparición das vítimas non tiveran facilitado o lugar ou datos para poder atopar a localización dos corpos. De modo que o xuíz podería mediante a investigación, poñer fin á comisión dun “delito permanente”. Apoiábase así tamén na posibilidade de que se tivesen producido crimes contra a humanidade, crimes que non prescriben e que, polo tanto, poderían facer fronte á lei de amnistía de 1977 (Garzón, 2008).

O proceso ofrecía as características básicas dunha comisión de verdade, e por tanto, constituía o inicio dun proceso similar ao da xustiza transicional, baseado no “dereito á verdade” (Chinchón, 2012). Esa xustiza que non operara trinta anos antes, parecía agora perfilarse con medidas tales como a creación dun Grupo de Expertos e outro grupo de Policía Xudicial, a reclamación de datos sobre os máximos dirixentes da Falange ao Ministerio do Interior, etc. Deste modo, o auto de Garzón recollía algunhas das consideracións básicas do movemento da memoria: xustiza, reparación e verdade e afectaba aos principios negacionistas. Pero soamente catro días despois, todas as formulacións que contiña o auto do xuíz Baltasar Garzón son rebatidas no recurso de apelación da Fiscalía do 20 de outubro de 2008 e finalmente no auto da Sala do Penal da Audiencia Nacional do 2 de decembro do mesmo ano.

O recurso da Fiscalía e o auto da Sala do Penal pechan toda posibilidade de que os crimes franquistas foran xulgados pola Audiencia Nacional declarando a falta de competencia deste tribunal para a investigación dos feitos e deixando así sen efecto todos os autos e resolucións emitidas ata a data. Centran a súa argumentación na cualificación do ocorrido, que non tería sido un delito contra Altos Organismos da Nación e a Forma de Goberno (como sostíña Baltasar Garzón) senón un delito de rebelión, sobre o cal a Audiencia Nacional non tería competencia (Audiencia Nacional. Sala de lo Penal, 2008).

(5) Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica. 2013. “El derecho a la verdad y la obligación de investigar: el “caso Garzón” y las víctimas del franquismo en el Tribunal Supremo”, web *Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica*. Recuperado de: <http://memoriahistorica.org.es/2-el-derecho-a-la-verdad-y-la-obligacion-de-investigar-el-caso-garzon-y-las-victimas-del-franquismo-en-el-tribunal-supremo/>

Meses despois da paralización do proceso xudicial en decembro de 2008, o 26 de maio de 2009 a sala do Penal do Tribunal Supremo admite a trámite a querela interposta polo Sindicato de corte ultradereitista Manos Limpias contra Baltasar Garzón por ter cometido un delito de prevaricación ao declararse competente para investigar os crimes franquistas. A sala do penal do Tribunal Supremo nun auto do 11 de maio de 2010 ordena a apertura de xuízo oral contra Baltasar Garzón por feitos constitutivos do delito de prevaricación. Deste xeito xa non só estabamos ante a parálise do único proceso rigoroso para investigar os crimes de lesa humanidade que se puideran ter cometido despois do golpe, senón que se criminalizaba o propio feito, mediante a denuncia dunha organización ultra que acepta tramitar o Tribunal Supremo. Estes feitos causan unha gran indignación no movemento memorialista, desembocando nas manifestacións que entre abril e maio de 2010 se convocan en diversas cidades do Estado baixo o lema “contra a impunidad”<sup>(6)</sup>. Así se inauguraría o que diversos autores denominan o cuarto ciclo de mobilizacións no que o movemento denuncia xa directamente a impunidad do réxime franquista. (Ferrándiz, 2010).

Dous anos despois da apertura do proceso no Tribunal Supremo, en 2012, chega a sentenza que non fai máis que corroborar a vixencia da impunidad denunciada polo movemento. Nela se esgrime a imposibilidade legal de investigar os crimes do franquismo aludindo aos seguintes puntos centrais: a prescripción dos delitos, a extinción de responsabilidade criminal (baseándose na lei de amnistía do 77) e, o máis sorprendente para xuristas como Javier Chinchón (2012), baseando a imposibilidade de aplicar as normas que rexen para un delito contra a humanidade debido a que no momento en que se realizaron eses delitos non estaban presentes no Código Penal (Tribunal Supremo, 2012). Esta formulación choca co precedente do caso Scilingo e nega a existencia mesma do Dereito Internacional ao entrar en contradición flagrante coas obrigas internacionais firmadas polo Estado español. Converte así en imposible calquera investigación xudicial dos crimes tralo golpe de modo que podería fálarse dun fin do camiño en España (Chinchón, 2012). Feito que o movemento da memoria vai interiorizando xa dende principios dos 2000 ata a ano 2012 no que sofre un cambio significativo tanto no seu discurso como nas súas demandas. Así, da petición inicial de reparación e recoñecemento das vítimas evolucionan a unha denuncia severa da impunidad do franquismo que, polo tanto, revisa o relato colectivo dominante creado décadas atrás, durante a Transición.

Este proceso, ese peche de camiños en España que se materializou no curto proceso xudicial que vimos de describir, supuxo un punto de inflexión na percepción do legado represivo do franquismo, que da lugar á formulación e reclamación de novos tipos de dereitos para as vítimas do franquismo no marco, esta vez, da xustiza universal. (Ferrándiz, 2010, 2014; Jerez, 2013). A corroboración de que existe impunidad para o franquismo no Estado español, deixa só unha vía de escape para o movemento memorialista, buscar na xustiza universal o camiño que se lle nega dentro do Estado.

(6) Véxase nova sobre as manifestacións, *El País*, “Movilización contra la impunidad de los crímenes del franquismo” 25/4/2010 [https://elpais.com/diario/2010/04/25/espana/1272146401\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2010/04/25/espana/1272146401_850215.html).

### 3. Novos camiños máis alá da impunidad: proceso de internacionalización do movemento da memoria

Os novos camiños que busca o movemento da memoria máis alá do cerrazón institucional dentro do Estado en realidade non eran tan novos, pois levaban acompañándoos dun xeito ou doutro dende había moito. Cando as concepcións do dereito internacional como desaparicións forzosas ou crimes contra humanidade estaban incluídas xa nas súas conceptualizacións. Antes de analizar a estratexia do movemento fora do Estado consideremos relevante atender brevemente os antecedentes referidos á internacionalización e relacionados co caso que nos ocupa.

#### 3.1. Antecedentes da internacionalización: os desaparecidos ante a ONU

Existen antecedentes de accións internacionalizadoras do conflito por parte do movemento da memoria xa nos anos da chamada Transición ante a oportunidade política que se abría coa morte de Franco. Cabe destacar neste senso a creación do Tribunal Cívico Internacional contra os crimes franquistas no ano 1978. Esta organización creada por iniciativa dun grupo de militantes do PCE marxista leninista e formado por un elenco variado de persoas (desde xuíces e avogados ata escritores e artistas pasando por políticos da propia Segunda República) nacía co obxectivo de sentar as bases dun programa político que incluíse a investigación e a condena moral e pública dos crimes e inxustizas do franquismo, coa intención de que esta se convertese en lei por iniciativa de dous parlamentarios, Audet e Xirinachs, que apoiaban publicamente ao tribunal. Este tamén recalou fora de España, logrando o interese de membros da ONU e a adhesión de parlamentarios suízos. Pero ante a presión política e policial, coa sucesión de detencións iniciadas a menos dunha semana do referendo constitucional, acabou relegado a un grupo promotor de homenaxes ás vítimas do franquismo (Campelo, 2013). Poderíamos pois, catalogalo como o primeiro intento tanto por lograr que en España operasen os principios básicos da xustiza transicional, como por empregar a dimensión internacional como elemento necesario para o éxito do proceso.

As vítimas da violencia golpista e franquista *reaparecen* na esfera pública no ano 2000 da man dun concepto de utilización non banal: os desaparecidos. Este termo vincúlao ao ocorrido en Chile e Arxentina e que paradoxalmente ía ser investigado pola xustiza española. Esta identificación das vítimas do franquismo coa figura “internacional” dos desaparecidos pode apreciarse xa no artigo “Mi abuelo también fue un desaparecido” do propio Emilio Silva ao inicio do ciclo de exhumacións (Silva, 2000). A vinculación internacional do movemento memorialístico visualízase nese primeiro momento no intento de impactar a ese nivel, por exemplo mediante a invitación ás embaixadas italiana e alemá a diferentes exhumacións, querendo dotar así ao conflito dunha visión relacionada co fascismo europeo e a Segunda Guerra Mundial, que á súa vez visualizaría o agravio comparativo que sufriron as vítimas da violencia franquista.

Pero a acción máis relevante como antecedente da estratexia de internacionalización do movemento constitúeo a denuncia da Asociación para a Recuperación da Memoria Histórica ante a ONU. Amparándose na Declaración sobre a protección de todas as persoas contra

as desaparicións forzadas (Asemblea Xeral da ONU, 1992) denuncian 65 casos ante o Alto Comisionado de Dereitos Humanos. Solicítase así que o goberno cumpra coas súas obrigas internacionais en materia de desaparicións forzadas, enumerando o que serán parte das reivindicacións básicas do movemento: responsabilidade do Estado ante as exhumacións, apertura de arquivos militares ou a retirada de símbolos franquistas. O obxectivo desta actuación, en palabras dun dos seus promotores era precisamente presionar ao goberno español (Silva y Macías, 2003).

O proceso ante a ONU continúa nos seguintes anos e no 2003 o Grupo de Traballo de Desaparicións Forzadas (GTDFI) inclúe a España entre os países con casos abertos de desaparicións forzadas (aqueles denunciados pola ARMH). Tres anos máis tarde ten lugar a Convención Internacional para a Protección de todas as Persoas contra as Desaparicións Forzadas en Nova York, que é firmada por España en setembro de 2007. Nela prodúcese a tipificación universal do delito no marco dos crimes contra a humanidade (Asemblea Xeral da ONU, 2006).

A resposta do Goberno español aos requirimentos da GTDFI dende 2002 retrotráese á lei de amnistía de 1977, á inexistencia de procesos xudiciais abertos en España por estas causas ou incluso á lei de memoria histórica.

Neste contexto e dende o 2008, unha serie de informes da ONU manteñen viva a presión sobre o Estado español e a súa responsabilidade. Nestes informes ponse o foco precisamente nesa tipificación dos delitos franquistas como crimes contra a humanidade na que se apoiará o movemento memorialista na súa estratexia internacionalizadora.

A actuación deste grupo, que como se mencionou, comezaba a petición da ARMH ten o seu colofón na visita a España en 2013 emitindo un duro informe no que insta ao Estado a asumir a súa responsabilidade, ofrecendo unha serie de 40 medidas que debería por en marcha (Consello de Dereitos Humanos, 2014). Por outro lado alude á querela arxentina solicitando “a cooperación da xustiza e o Estado españois” coa xustiza arxentina.

E así, coa querela arxentina, chegamos ao derradeiro punto no camiño, cando o movemento social da memoria busca no ámbito internacional a xustiza que o Estado español lle negou durante décadas. E empregando a descrición do propio informe do Consello de Dereitos Humanos “Fronte á referida situación de impunidade dos responsables de desaparicións forzadas durante a Guerra Civil e a ditadura, vítimas españolas solicitan aos tribunais de Arxentina que exercean a xurisdición universal”.(Consello de Dereitos Humanos, 2014: 14).

## **4. Destino Bos Aires: A querela 4591/2010**

### **4.1. A querela por xenocidio e crimes de lesa humanidade**

O 14 de abril do 2010, cando se cumpría o 79 aniversario da proclamación da II República Española presentábase en Bos Aires a xa popularmente coñecida como “querela arxentina”. Mentres no Estado español se iniciaba o proceso contra o xuíz Baltasar Garzón, vítimas e familiares da violencia golpista e franquista ían asumindo a imposibilidade tanxible de que se investigasen estes crimes nun estado que defendía a impunidade ata as súas últimas consecuencias.

Diversas organizacións humanitarias e de defensa dos dereitos humanos<sup>(7)</sup> do Estado español pero tamén de Arxentina, acompañadas de forma simbólica polo Premio Nobel da Paz hispano-arxentino Adolfo Pérez Esquivel presentaron a querela 4591/2010 por xenocidio e crimes de lesa humanidade consumados entre o 17 de xullo de 1936 e o 14 de xuño de 1977 no Xulgado Criminal e Correccional Federal número 1 de Bos Aires baixo a potestade da xuíza María Servini de Cubría.

A querela foi, por tanto, interposta ao amparo da lexislación internacional das Nacións Unidas sobre Xustiza Universal, pola cal un terceiro estado pode atribuírse a represión de delitos que se manifestan fora da esfera dos intereses individuais dun estado que transgrede bens xurídicos internacionais, máis alá do lugar e da nacionalidade dos autores e da vítima do delito (Chinchón, 2014).

A denuncia exemplificouse a través de dous casos concretos, o de Darío Rivas e Inés García, familiares de representantes públicos asasinados tralo golpe de estado do 36. Estes dous exemplos serían o punto de partida a través do cal as asociacións e colectivos denunciaban a impunidade e a falta de xustiza no Estado español en relación ao xenocidio e aos crimes de lesa humanidade cometidos polos golpistas e franquistas. Entre outros delitos, segundo se recollía na propia querela, os demandantes denuncian os homicidios, privación ilegal ou torturas, exercidas a través dun plan sistemático, deliberado e planificado co obxectivo último de sementar o terror entre os partidarios da democracia representativa. Así mesmo, e máis alá do obxectivo xeral de acabar coa impunidade a través dos principios de verdade, xustiza e reparacións, os querelantes solicitaban á xustiza arxentina a elaboración dun listado dos desaparecidos, asasinados e torturados, así como dos datos persoais dos membros dos gobernos do Estado español que exerceron o seu mandato no período recollido na querela (Querela 4591/2010).

Cabe subliñar tamén a importancia do perfil concreto e vivencia previa dos integrantes da querela con experiencias anteriores en procesos similares. Este é o caso do avogado Carlos Slepoy, xurista arxentino residente en España e especializado en dereitos humanos e xustiza universal e poñente xunto a outros avogados na querela arxentina. Slepoy fora representante da asociación de demandantes “acusación popular” que nos anos noventa presentara unha denuncia ante os tribunais españois por crimes de lesa humanidade contra membros das ditaduras arxentina e chilena. Esta denuncia desembocou en diferentes causas contra destacados membros dos aparellos estatais e militares tanto arxentinos como chilenos, coma o caso do ditador Augusto Pinochet ou Adolfo Scilingo.

A nivel colectivo a experiencia previa se exemplifica, tanto nas accións levadas a cabo polas asociacións memorialistas españolas ante a ONU dos anos anteriores, coma no caso das diversas asociacións arxentinas, fundamentalmente de familiares de presos, torturados e desaparecidos da ditadura, na súa loita en defensa dos dereitos humanos, dende a década dos anos 70 no seu país e en conexión e colaboración con actores internacionais como Amnistía Inter-

(7) Asociación por la Recuperación de la Memoria Histórica, Servicio de Paz y Justicia, Abuelas de Plaza de Mayo, Comité de Acción Jurídica, Comisión Provincial por la Memoria, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Centro de Estudios Sociales y Legales (CELS), Asociación de Ex Detenidos Desaparecidos, Federación de Asociaciones Gallegas de la República Argentina, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y Liga por los Derechos del Hombre.

nacional, Médicos sin Fronteras ou Human Rights Watch que situaron na axenda internacional centos de casos de violacións dos dereitos humanos. Posteriormente foi a Comisión de Dereitos Humanos (CIDH) da Organización de Estados Americanos a que condenou á ditadura arxentina tras recibir miles de denuncias sobre violacións dos dereitos humanos.

A importancia destas redes transnacionais en Arxentina permaneceu no tempo, independentemente da chegada da democracia ao país, e foron clave en todo o período para a transmisión dos valores dos dereitos humanos dentro do país así como para ampliar a audiencia e aumentar a resonancia internacional das denuncias (Crenzel, 2013).

Á querela inicial foron sumándose casos ata chegar a máis de 300. Ademais, ás organizacións memorialistas e de defensa dos dereitos humanos tamén se sumaron diversos concellos de todo o Estado. O 21 de xuño de 2012 creouse no Estado español a “Red Ciudadana de apoyo a la Querella Argentina contra los crímenes del franquismo” (Red AQUA) co obxectivo de “promover, difundir, sumar apoios e en definitiva que a querela sexa apoiada por un vasto movemento social” formada polas asociacións querelantes. Ademais no caso de Euskadi e Catalunya fundáronse plataformas propias de apoio. A partir do ano 2013 traballaron conxuntamente mediante a Coordinadora Estatal de Apoyo a la Querella Argentina (CeAQUA).

A plataforma vasca xa en xullo de 2012 promoveu a realización de mocións institucionais de apoio á querela cun gran éxito que estendeu a iniciativa por todo o Estado español. Ademais dos concellos, no caso vasco, catalán e andaluz tamén se uniron ao apoio simbólico institucional á querela os seus parlamentos. As mostras de apoio á querela tamén chegou da propia Arxentina coa moción de apoio aprobada pola Cámara de Diputados da Nación Arxentina o 28 de agosto de 2013.

#### **4.2. Viaxes de ida e volta: a resposta do Estado español á xustiza arxentina**

A xuíza María Servini iniciou a súa investigación no 2010. A resposta do Estado español ás súas peticións obedecería a unha estratexia clara de bloqueo da mesma. Atenderemos ao que demos en chamar “viaxes de ida e volta” para comprobar en que se traduciu esa estratexia.

A primeira data clave nestas viaxes atopámola entre marzo e setembro do 2013, cando os avogados da querela anunciaban publicamente a presentación ante a xuíza dun escrito no que se solicitaba a imputación e emisión de ordes internacionais de detención contra, entre outros, o que fora Ministro de Gobernación Rodolfo Martín Villa, Utrera Molina quen ocupara o cargo de Ministro-Secretario General del Movimiento ou o Xefe da Policía Juan Antonio González Pacheco, apodado Billy El Niño<sup>(8)</sup>. Antes de decidir sobre as imputacións, a xuíza decidiu agardar a realizar as videoconferencias con vítimas e membros da querela que estaban previstas para o mes de abril no Consulado arxentino en Madrid. E neste punto atopamos os primeiros grandes obstáculos por parte do Estado español que presionou para a cancelación destas entrevistas. O argumento esgrimido dende o Ministerio de Asuntos Exteriores e Cooperación do Estado español enviado ao embaixador arxentino, apoiábase nun erro no proceso establecido no convenio bilateral xudicial entre España e Arxentina.

(8) Primeiras imputacións: Rodolfo Martín Villa, José Utrera Molina, Fernando Suárez González, Rafael Gómez Chaparro Aguado, Jesús Cejas Moledano, Juan Antonio González Pacheco, José Ignacio Giralte González, Celso Galván Abascal e Jesús Muñecas Aguilar

Finalmente o 18 de setembro de 2013 a xuíza Servini ditou orde de detención vía Interpol contra Juan Antonio González Pacheco, José Ignacio Giralte González, Celso Galván Abascal e Jesús Muñecas Aguilar. O proceso de bloqueo do Estado español comezou dende o primeiro momento. Primeiro coa retención por parte do Ministerio Fiscal da orde de detención durante 48 horas, dende a súa recepción o 19 de setembro ata o luns 23, coa intención de que a orde non lle correspondese ao xuíz de garda nese momento, Fernando Andreu, con ampla experiencia en xurisdición internacional (Agueda, 2013). De modo que a petición de extradición recaeu no xuíz Pablo Ruz, que non tomaría medidas cautelares. Ademais, o propio 24 de setembro, o fiscal xefe da Audiencia Nacional, Javier Zaragoza (o mesmo que paralizara o proceso do xuíz Garzón anos antes), presentaba xa un escrito ante o xulgado de garda da Audiencia Nacional no que alegaba que a detención preventiva dos reclamados pola xuíza arxentina non era “procedente”, dado que se trataba de feitos moi antigos que estaban prescritos e amnistiados, como se filtraría no mesmo día á axencia EFE. (EFE, 2013).

Os prazos dilatábanse ao máximo, de modo que en decembro o xuíz Pablo Ruz, citaba a declarar aos imputados. E o 1 de xaneiro de 2014 anunciábase a posición da fiscalía da Audiencia Nacional que se opoñía taxantemente á extradición. A defensa realizábase baseándose na preferencia da xurisdición do estado onde se cometeron os feitos e sinalando que nela ditos feitos estaban xa prescritos apoiándose no Código Penal de 1973. En abril dese mesmo ano a Audiencia Nacional confirmou a negativa refutando a extradición de ambos presuntos torturadores.

González Pacheco, alcumado *Billy el Niño*, un dos máis coñecidos torturadores da Brigada Político Social nos anos 70 evitaba así a extradición cunha decisión da Audiencia Nacional que ademais de alegar a prescrición dos crimes, determinaba que non foron crimes de lesa humanidade por “non constar que as mesmas foran parte dun ataque sistemático e organizado a un grupo de poboación” (Agueda, 2014).

Paralelamente a estes feitos, en maio de 2014, a xuíza María Servini e o fiscal Ramiro González visitaron o Estado español co obxectivo fundamental de tomar declaración a querelantes que por motivos de idade ou condición física non puideran nin sequera desprazarse a un Consulado arxentino a prestar a súa declaración por videoconferencia, así como para profundar na investigación in situ.

A resposta da xustiza española a esta viaxe traducíuse nunha serie de vetos que volveron evidenciar a oposición rotunda á investigación por parte da xustiza e Estado español.

O procedemento para as visitas e interrogatorios formais por parte da xuíza arxentina consistían na solicitude de dilixencias á xustiza española a través de comisións rogatorias ou exhortos, que son o procedemento establecido de auxilio xudicial entre estados que ten como obxecto a obtención de probas no estranxeiro. Neste contexto, o xulgado número 9 de Málaga veta a visita da xuíza Servini ao antigo cemiterio da capital onde están enterradas arredor de 4000 fusilados, argumentando que se realizaría unha visita similar no mes seguinte e se lle remitiría un informe. Por outra banda días antes non fora posible a toma de declaración ao miliciano anarquista Félix Padín ingresado no Hospital de Miranda de Ebro xa que o exhorto para que a xuíza puidera realizar a declaración non chegara ao xulgado correspondente (Uría, 2014). Así a propia Servini, en declaracións á canle vasca ETB e cuestionada pola colaboración da

xustiza española sinalaba de xeito prudente que nalgunhas ocasións os exhortos se retrasaron, algúns nin os contestaran e outros incluso o facían de xeito incompleto, polo que eran inválidos (Gómez, 2014).

Nestas viaxes de ida e volta a seguinte data relevante a constitúe outubro de 2014 cando ten lugar a segunda resolución por parte da xustiza arxentina na que se solicitaba á Interpol o arresto preventivo de diversos exministros, xuíces e policía entre os que se atopan Martín Villa ou Utrera Molina. En novembro dese mesmo ano INTERPOL arxentina solicitaba formalmente a detención das persoas imputadas na resolución xudicial. A resposta do Estado español baseábase en pequenos suterfuxios que evitarían cumprir o Tratado Bilateral de Extradición e Asistencia Xurídica asinado entre o Reino de España e a República Arxentina o 3 de marzo de 1987 que significarían o arresto e extradición das persoas imputadas practicamente ao instante (Baquero, 2014). Finalmente, máis de catro meses despois, o goberno español, en reunión do Consello de Ministros ratificaba o que xa viñera declarando de forma informal nos meses anteriores: a denegación da extradición dos imputados pola xustiza español e reclamados pola Interpol (Europa Press, 2015), apoiándose nos principios de xurisdición preferente, así como na extinción de responsabilidade e a dobre incriminación (Eldiario, 2015).

Ante esta resposta do Estado español, a xuíza arxentina pedía interrogar aos 19 imputados en España. Os interrogatorios terían lugar en abril de 2016 na Audiencia Nacional ou en xulgados territoriais (Baquero, 2016a). A resposta do ministerio de xustiza español foi devolver o exhorto pedindo a relación de preguntas que se lle faría aos imputados, dilatando desta forma o prazo previsto e facendo que a xuíza Servini cancelara a viaxe a España para realizar ditos interrogatorios (Baquero, 2016b). Tanto se dilatou a decisión por parte do Ministerio de Xustiza que non sería ata setembro dese ano cando os exhortos da xuíza Servini se reenviasen aos diferentes xulgados territoriais.

Pero aínda que parecía moi complicado que o Estado español lograse bloquear esta petición da xustiza arxentina, conseguen facelo, esta vez a través do Ministerio Fiscal (Baquero, 2016c). Ocorreu cando eran inminentes as declaracións dos exministros franquistas e fíxose a través dunha instrución de obrigado cumprimento que a Fiscalía xeral remitiu aos diversos xulgados. Nela opoñíase a dar cumprimento á dilixencia de auxilio xudicial tramitada pola xuíza arxentina, é dicir, pedíase suspender a declaración dos imputados. A argumentación da xustiza española volvía repetirse: prescrición dos delitos e negación de que se tratasen de crimes de lesa humanidade.

Este escrito, que debería ser de corte técnico, inclúe unha serie de argumentacións de claro calado político e ideolóxico que volven a remitirnos a un relato oficial negacionista. Así a Fiscalía xeral sinala: “Precisamente porque a Transición foi vontade do pobo español, articulada nunha lei, é polo que ningún xuíz ou tribunal, en modo algún, pode cuestionar a lexitimidade de tal proceso. Trátase dunha lei vixente (Lei de Amnistía) cuxa eventual derogación correspondería, en exclusiva ao Parlamento”. Ao que se engade unha extensa argumentación en defensa da lei de amnistía do 77 “foi froito da reconciliación nacional” e a necesidade de que “non houbera dúas Españas enfrontadas”.

É este quizais o momento álxido da obstaculización da querela arxentina polo Estado español.

Durante estes viaxes de ida e volta, que sintetizamos no presente apartado, o movemento da memoria seguiu actuando, mobilizando e denunciando a situación de impunidade flagrante no que se escudou o Estado español ante as dilixencias da xustiza arxentina, usando os exhortos, a Interpol ou incluso a Fiscalía, como instrumentos para a parálise do proceso.

Neste contexto o movemento memorialista actuou non só dende a seu papel como parte dos querelantes, senón tamén con mobilizacións públicas na rúa e coordinación con diversos actores políticos e sociais.

Ademais o bloqueo por parte da xustiza española tamén alcanzou ás peticións de exhumacións de fosas comúns realizadas pola xustiza arxentina a través do procedemento dos exhortos. Soamente un deles foi aceptado, o que posibilitou a única exhumación de fosas comúns ordenada pola xustiza. Trátase da fosa na que se atopaba Timoteo Mendieta. A súa filla, de avanzada idade, cara visible da querela arxentina, constituíu ata a súa morte, unha figura central do momento memorialista.

Por outra banda, e en paralelo ao proceso da querela arxentina, o movemento da memoria actuou en relación coa sentenza do Tribunal Supremo do 2012 que, como sinalamos con anterioridade, tentaba dinamitar calquera intento de que os crimes do franquismo puidesen ser xulgados. Deste modo, as entidades memorialistas continuaron presentando querelas ante os xulgados españois que eran, á súa vez, sistematicamente sobreseídas seguindo a doutrina establecida por dita sentenza do Supremo. Sobreseimentos que tamén realizou o Tribunal Constitucional, derradeira instancia xudicial no Estado español.

Deste xeito, tras esgotar os mecanismos internos, as entidades memorialistas decidiron presentarse de novo ante unha instancia internacional. Desta volta, arredor do 2019, comezaron a presentar os seus recursos ao Consello de Dereitos Humanos da ONU. Este deberá emitir un ditame no que resolva se considera que a xustiza española debe investigar os crimes do franquismo. Pero aínda no caso de que a resolución sexa positiva, o Estado español poderá escudarse, para o seu non cumprimento, na falta dun mecanismo que converta as decisións en resolucións executivas de xeito automático (Bayona, 2019). Cabe preguntarse se ese será o camiño que siga o Estado español, vinculando aínda máis a súa propia concepción e identidade coa Transición e a impunidade nada nela, ou se pola contra é sensible ao cambio de estratexia, abrindo ás portas aos valores da xustiza universal, a reparación das vítimas e a consolidación democrática trala presión exercida polos colectivos memorialistas.

## 5. Conclusións: O final dun camiño?

Este artigo parte dunha hipótese. O movemento da memoria transfórmase en relación directa a actuación das institucións españolas. Intuíamos que o repregamento destas á versión da reconciliación da Transición entendida como esquecemento dos crimes acontecidos tralo golpe de estado do 36, fora determinante para facer evolucionar as reivindicacións e accións do movemento memorialista, ata a fase de internacionalización.

Mediante a análise de textos xurídicos e normativos, mediante a análise das reaccións do movemento da memoria puidemos confirmar a hipótese de partida.

Ante as demandas do movemento memorialista, as institucións do Estado español, lexislativas e xudiciais, repregáronse á versión negacionista do xenocidio, onde a xustiza e a verdade do acontecido son negadas sistematicamente. Ese repregamento, ese peche de camiños, foi un elemento fundamental para a interpretación do acontecido polos propios colectivos memoria-listas, que das reivindicacións de reparación a principios dos 2000 evolucionan á denuncia da impunidade dez anos despois.

A loita contra esa impunidade atopou na internacionalización o único camiño posible trala cerrazón no interior do estado.

Así a internacionalización do conflito, pode entenderse por un lado como a busca da xustiza nos parámetros da xustiza universal, pero ao mesmo tempo como mecanismo de presión sobre o propio Estado español.

Máis alá das dificultades, das trabas e dilacións en relación ao procedemento legal iniciado pola xuíza Servini en Arxentina, e en definitiva, das contradicións do Estado español en materia de xustiza universal, a internacionalización do conflito político a redor das vítimas do franquismo trae consigo a disposición de novos recursos, neste caso simbólicos e legais, útiles para manter vivas as reivindicacións e as demandas do movemento no plano doméstico. En definitiva, e como teñen amosado outros exemplos de internacionalización da contenda política no plano dos dereitos humanos, esta permite combinar formas e repertorios de presión dende diferentes planos da acción colectiva, así como mellorar a lexitimidade e a visibilidade das demandas nunha dobre manobra legal e persuasiva orientada a apertura do cadeado legal deseñado na Transición a través da introdución na axenda institucional española dos principios de xustiza, verdade e reparación.

## Referencias bibliográficas

- AGUEDA, Pedro. “La Fiscalía evitó que el juez Andreu decidiera sobre la extradición de los policías franquistas”. *Eldiario.es*. 25 de setembro de 2013. Recuperado de [https://www.eldiario.es/politica/Fiscalia-Andreu-decidiera-extradicion-franquistas\\_0\\_179182961.html](https://www.eldiario.es/politica/Fiscalia-Andreu-decidiera-extradicion-franquistas_0_179182961.html)
- TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LOS PENAL. 2012. Sentencia “CAUSA ESPECIAL. Prevaricación judicial. Los denominados “juicios de la verdad”. Interpretación errónea del Derecho e injusticia. Votos particulares concurrente y disidente”. Madrid, Consejo General del Poder Judicial, (27 de febreiro de 2012). Recuperado de: <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=6294236&links=&optimize=20120301&publicinterface=true>
- AGUEDA, Pedro. “La Audiencia Nacional rechaza la extradición de Billy el Niño a Argentina”. *Eldiario.es*. 30 de abril de 2014. Recuperado de [https://www.eldiario.es/politica/Audiencia-Nacional-Billy-Nino-Argentina\\_0\\_255124849.html](https://www.eldiario.es/politica/Audiencia-Nacional-Billy-Nino-Argentina_0_255124849.html)
- ASEMBLEA XERAL DA ONU. “Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Resolución 47/133”. 18 de decembro de 1992. Recuperado de: [http://icam.es/docs/ficheros/200407060006\\_6\\_38.pdf](http://icam.es/docs/ficheros/200407060006_6_38.pdf)

- ASEMBLEA XERAL DA ONU. “Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas”. 2006 Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>
- BAQUERO, Juan. “Los regates de España a la persecución argentina del Franquismo”. *Eldiario.es*. 12 de novembro de 2014. Recuperado de [https://www.eldiario.es/sociedad/Argentina-ordena-detencion-franquistas-Espana\\_0\\_323718565.html](https://www.eldiario.es/sociedad/Argentina-ordena-detencion-franquistas-Espana_0_323718565.html)
- BAQUERO, Juan. “La justicia argentina pide interrogar en España a 19 imputados por crímenes franquistas”. *Eldiario.es*. 22 de marzo de 2016 (a). Recuperado de [https://www.eldiario.es/sociedad/argentina-interrogar-Espana-imputados-franquistas\\_0\\_497300898.html](https://www.eldiario.es/sociedad/argentina-interrogar-Espana-imputados-franquistas_0_497300898.html)
- BAQUERO, Juan. “España gana tiempo pidiendo a la jueza Servini las preguntas que hará a los imputados franquistas”. *Eldiario.es*. 12 de abril de 2016 (b). Recuperado de [https://www.eldiario.es/sociedad/Espana-Argentina-preguntas-imputados-franquistas\\_0\\_504649916.html](https://www.eldiario.es/sociedad/Espana-Argentina-preguntas-imputados-franquistas_0_504649916.html)
- BAQUERO, Juan. “El gobierno tramita por fin la petición argentina de interrogar a Martín Villa y a otros 18 cargos franquistas”. *Eldiario.es*. 26 de setembro de 2016 (c). Recuperado de [https://www.eldiario.es/sociedad/imputados-crimenes-franquismo-paso-juzgado\\_0\\_563094075.html](https://www.eldiario.es/sociedad/imputados-crimenes-franquismo-paso-juzgado_0_563094075.html)
- BAYONA, Eduardo. La ONU dictaminará si los jueves españoles deben investigar los crímenes del franquismo. *Publico.es*. 25 de agosto de 2019. Recuperado de <https://www.publico.es/politica/victimas-franquismo-onu-dictaminara-jueces-espanoles-deben-investigar-crimenes-franquismo.html>
- Proposición no de Ley 161/001512, 161/001591, 161/001636, 161/001672 y 161/001762, Boletín Oficial de Estado, 448, 29 de novembro de 2002, 13-14. Recuperado de: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L7/CONG/BOCG/D/D\\_448.PDF?fbclid=IwAR2qlQzR7XQkejH7HfQbCsrJHeLYbQIJKK0AIJvMSomnk22NdsFMUwIFm\\_c](http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/BOCG/D/D_448.PDF?fbclid=IwAR2qlQzR7XQkejH7HfQbCsrJHeLYbQIJKK0AIJvMSomnk22NdsFMUwIFm_c)
- Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura Cortes Generales, Boletín oficial del estado, 310, 27 de decembro de 2007. Recuperado de: <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/27/pdfs/A53410-53416.pdf>
- CAMPELO, Patricia. “El Tribunal Internacional contra el franquismo trató de frenar una transición basada en el olvido”. *Diario Público*. 2 de diciembre de 2013 Recuperado de: <http://www.publico.es/politica/tribunal-internacional-franquismo-trato-frenar.html>
- CHINCHÓN, Javier: *El tratamiento judicial de los crímenes de la Guerra Civil y el franquismo en España: una visión de conjunto desde el Derecho internacional*, Universidad de Deusto, 2012.
- CHINCHÓN, Javier. “Del intento de acabar con la jurisdicción universal para el bien de las víctimas y del Derecho internacional: Examen crítico de la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal”. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 4(5), 2014, pp. 161-173.
- CONSELLO DE DEREITOS HUMANOS.. “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a España”. 27º período de sesiones. 2 de julio

- de 2014. Recuperado de: <http://www.ceaqua.org/informe-del-grupo-de-trabajo-de-la-onu-sobre-desapariciones-forzadas-o-involuntarias/>
- COMISIÓN DE DEREITOS HUMANOS DA ONU: Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add.1, de 8 de febrero de 2005)
- CRENZEL, Emilio. “Los derechos humanos, una verdad evidente de la democracia en la Argentina”. *Estudios - Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba*, (29), 2013, pp. 73-91. Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1852-15682013000100005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-15682013000100005&lng=es&tlng=es)
- DEL RÍO, Ángel: “Los alcances del movimiento social de recuperación de la memoria histórica: apuntes de la experiencia andaluza” en Valcuende e Nartozky (coord.), *Las políticas de la memoria en los sistemas democráticos: poder, cultura y mercado*, Fundación El Monte, 2005.
- EFE. “El fiscal rechaza detener a los reclamados por Argentina por crímenes franquistas”. *Elmundo.es*. 24 de setembro de 2013. Recuperado de <https://www.elmundo.es/elmundo/2013/09/24/espana/1380011122.html>
- El DIARIO.es. “El Gobierno deniega a Argentina la extradición de los exministros franquistas”. *eldiario.es*. 13 de marzo de 2015. Recuperado de [https://www.eldiario.es/politica/Justicia-Argentina-extradicion-exministros-franquistas\\_0\\_366063923.html](https://www.eldiario.es/politica/Justicia-Argentina-extradicion-exministros-franquistas_0_366063923.html)
- EUROPA PRESS. “El gobierno dice que no detendrá a los exministros franquistas porque las órdenes de Interpol no son vinculantes”. *Eldiario.es*. 8 de marzo de 2015. Recuperado de [https://www.eldiario.es/politica/Gobierno-ministros-franquistas-Interpol-vinculantes\\_0\\_364313705.html](https://www.eldiario.es/politica/Gobierno-ministros-franquistas-Interpol-vinculantes_0_364313705.html)
- FERNÁNDEZ-PRIETO, Lourenzo e MÍGUEZ, Antonio. “Os verdugos no golpe de estado de 1936. Quen matou a Antonio Azarola” en Fernández-Prieto e Míguez (eds.), *Golpistas e verdugos de 1936. Historia dun pasado incómodo*. Vigo, Editorial Galaxia, 2018.
- FERRÁNDIZ, Francisco: “La memoria de los vencidos en la guerra civil. El impacto de las exhumaciones de fosas comunes en la España Contemporánea” en Valcuende y Nartozky (coord.), *Las políticas de la memoria en los sistemas democráticos: poder, cultura y mercado*, Fundación El Monte, 2005.
- FERRÁNDIZ, Francisco: “De las fosas comunes a los derechos humanos: El descubrimiento de las desapariciones forzadas en la España Contemporánea”, *Revista de Antropología Social*, 19, 2010, pp. 161-18.
- FERRÁNDIZ, Francisco. *El pasado bajo tierra. Exhumaciones contemporáneas de la Guerra Civil*. Barcelona, Antrophos Editorial, 2014.
- GÁLVEZ, Sergio: “El proceso de la recuperación de la ‘memoria histórica’ en España: Una aproximación a los movimientos sociales por la memoria”, *International Journal of Iberian Studies* 19: 1, 2006, pp. 25-51.
- GARZÓN, Baltasar. 2008. “Auto de 16 de octubre de 2008”, Diligencias previas Proc. Abreviado 399/2006V, Madrid. Recuperado de: [http://estaticos.soitu.es/documentos/2008/10/auto\\_memoria\\_historica.pdf](http://estaticos.soitu.es/documentos/2008/10/auto_memoria_historica.pdf)
- GÓMEZ, Iker. “La jueza Servini: “la justicia española colabora...más o menos”. *Eitb.com*. 21

- de maio de 2014. Recuperado de <https://www.eitb.eus/es/noticias/politica/detalle/2261956/jueza-servini--la-justicia-espanola-colabora-menos/>
- JEREZ, Ariel. “Memorias, identidades y culturas políticas. El movimiento de Memoria y los Derechos Humanos desde la investigación participativa”. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 16 (3), 2013, pp. 133-147
- MÍGUEZ, Antonio. *La genealogía genocida del franquismo*. Madrid, Abada Editores, 2014.
- MORGADE, Iria. “Acciones colectivas en memoria de los asesinados por la violencia del golpe de 1936, la guerra y la dictadura franquista durante la Transición: alrededor de la fosa común de Sestás”. En *Del siglo XIX al XXI, tendencias y debates: XIV Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Universidad de Alicante 20-22 de septiembre de 2018, pp. 167-181, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- PEINADO, Arturo: “El movimiento social por la recuperación de a memoria: entre el pasado y el futuro”, *Hispania Nova*, 6, 2006, pp. 722-740.
- QUERELA (4591/2010). “N.N. por genocidio y/o crímenes de lesa humanidad cometidos en España por la dictadura franquista entre el 17 de julio de 1936, comienzo del golpe cívico militar, y el 15 de junio de 1977, fecha de celebración de las primeras elecciones democráticas”. Juzgado Nacional en los Criminal y Correccional Federal nº1 de Buenos Aires. 2010. Recuperado de <http://memoriahistorica.org.es/querella-argentina/>
- SILVA, Emilio: “Movimiento memorialista”, en Escudero (coord.), *Diccionario de Memoria Histórica. Conceptos contra el olvido*. Ed. Catarata, 2011.
- SILVA, Emilio e MACÍAS, Santiago: *Las fosas de Franco*, RBA, 2003.
- TARROW, Sidney: *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Editorial, 2004.
- URÍA, Ibón. “La justicia española veta parte de la investigación del franquismo de Servi-  
ni”. *Infolibre.es*. 27 de maio de 2014. Recuperado de [https://www.infolibre.es/noticias/politica/2014/05/27/la\\_justicia\\_espanola\\_veta\\_parte\\_investigacion\\_del\\_franquismo\\_servi-ni\\_17450\\_1012.html](https://www.infolibre.es/noticias/politica/2014/05/27/la_justicia_espanola_veta_parte_investigacion_del_franquismo_servi-ni_17450_1012.html)

# Libros

**Celso Cancela Outeda, Daniel González Palau, Álvaro Xosé López Mira (coordinadores), “Galicia e a Lusofonía diante dos desafíos globais”. III Congreso de estudos internacionais de Galicia, Vigo, Servizo de Publicacións da Universidade de Vigo, 2019, 214 páxinas, ISBN: 978-84-8158-830-9.**

**N**on resulta sinxelo entender, desde unha perspectiva medianamente racional, na competitiva e desafiante sociedade mundial global do século XXI, como un pobo, unha comunidade sociopolítica, pode ser capaz de prescindir dunha das súas mellores vantaxes nese contexto, fose esta froito dun evolutivo proceso histórico ou, simplemente, produto da mera casualidade; tanto ten. Falamos dun dos signos de identidade de Galicia co que galegos e galegas cada vez se identifican menos, cando menos á hora de empregala, como é a lingua. Quen podería agoirar que aquela fala de reis e trovadores medieval, logo reduto campesiño e mariñeiro, mergullada nunha terra de múltiples encrucilladas históricas, gozaría, preto dun milenio despois da esgazadura dunha das súas principais pólas nutricias, dun sincretismo cultural e lingüístico que non atopa doado parangón no xalundes da globalidade: portugués e castelán incorporados desde a nacemento nun fluído bilingüismo que, ademais, facilitaría, segundo todos os estudos, a cativas e cativos a aprendizaxe posterior da actual lingua franca.

Por que, xa que logo, non sei fai aínda que só sexa por cru pragmatismo como alegraría calquera observador alleo? Simplemente, porque isto levaría consigo, previamente, entender a Galicia como suxeito político de seu e ocupar posicións de centralidade autogobernada na súa toma de decisións colectivas. Fóra desta perspectiva non se entendería, como poñen de manifesto varios dos relatorios deste texto, porque son os prexuízos, educativos e ideolóxicos, os que predeterminan que camiño seguir aínda que sexa para estrearse. Canta máis galeguidade, curioso paradoxo, mellor poderemos sobrevivir tamén como individuos sociais na nova selva do cosmopolitismo global. Cómpre querermos ser responsables do noso particular presente para, tamén, deseñar o noso futuro. Ser actor protagonista do propio destino modifica, de inmediato, a perspectiva.

No III Congreso de Estudos Internacionais de Galicia, IGADI e Observatorio da Gobernanza da Universidade de Vigo promoveron o establecemento de conexións de intelixencia aplicada na consecución deste principal obxectivo. Ademais, tamén pretendeu ser un foro de debate cívico e académico que pensase arredor da participación de Galicia no espazo internacional da lusofonía, desde posicións construtivas, inclusivas e pro-activas no contexto do quinto aniversario da aprobación unánime por parte do Parlamento galego da Lei denominada *Iniciativa Paz Andrade*. O froito definitivo daquela sesións deu lugar ao nacemento do presente libro.

Os diversos argumentos van debullados en ronsel nunha estrutura capitular que segue a das sesións do Congreso. Trala institucional de apertura, na que se fixo palpable a pluralidade de parceiros implicados: Universidade de Vigo, IGADI, Concello de Pontevedra, Deputación de Pontevedra, Xunta de Galicia e Consulado de Portugal, Filipa Soares impartiu unha senlleira conferencia inaugural acerca do valor global da lingua portuguesa, na que cabería salientar, entre outros, datos como o do que é a máis falada do Hemisferio sur e a terceira máis usada a nivel mundial nas redes sociais (Facebook e Twitter). A seguir, na sesión política, os necesarios executores das ideas, representantes dos, daquela, catro grupos do arco parlamentario galego, explicitaron os seus programas en derredor da temática congresual, poñéndose de manifesto a diversidade de interpretacións pero tamén os elementos de común acordo.

Na sesión económica interviron Hakan Casares, director do Informe do Consello da Cultura de Galicia titulado *O coñecemento da lingua portuguesa, unha oportunidade para Galicia*, o brasileiro Wesley Sá Teles, fundador do Centro de Estudos das Relações Internacionais e José Ramón Pichel fundador de IMAXIN Software, quen suxiren diversas propostas, diagnósticos, estratexias e marcos de actuación que permitirían un maior aproveitamento das posibilidades que brinda a participación na lusofonía e nas relacións cos distintos países que a compoñen, para afondar no noso progreso e benestar.

Na quinta parte do libro, a relativa á sesión sociocultural, a profesora da lusa Universidade de Trás-os-Montes e Alto Minho Luzía Oca, o escritor cabo-verdiano, Prémio Camões 2018, Germano Almeida e o profesor da Universidade de Santiago de Compostela Elías Torres Feijó partillaron moitos elementos comúns das variadas facianas socioculturais da rica diversidade lusófona. Na sesión xeopolítica, xustificada polo contexto mundial no que se desenvolven os países lusófonos nos cinco continentes, participaron o investigador do CEPSE da Universidade de Porto João Casqueira, a investigadora da Universidade de Lisboa María Sousa Galito e o escritor de Timor Leste Luis Cardoso, quen narra a extraordinaria anécdota de como, sendo representante do Conselho Nacional da Resistência Maubere, accedeu por insospeitados camiños a ter un encontro con Nelson Mandela que resultou decisivo para a concienciación e posterior solidariedade mundial coa causa do Timor Leste. Ás veces a xeopolítica non se escribe só coa letra das egoístas *realpolitik*s estatais.

A conferencia de clausura estivo protagonizada polo empresario Xosé Carlos Morell, no seu día responsable da presentación da iniciativa legislativa popular no Parlamento de Galicia antes referida, quen pronunciou a conferencia titulada *A Lei Paz Andrade como modelo de cooperação e integração europeia*. No texto fai balanço, non demasiado positivo, do acaecido despois da súa unánime aprobación en marzo de 2016.

Este congreso, este libro, poñen de manifesto que sermos capaces de exercer como galegas/os na sociedade global actual obríganos a tomar medidas urxentes para materializar estas vantaxes comparativas antes de que sexa demasiado tarde, no marco e na natureza do século XXI. O trémulo artigo 26 do anteproxecto de Lei reguladora da acción exterior e cooperación para o desenvolvemento de Galicia semella ignorar esta realidade, cinguíndose a un estreito ámbito cultural de intercambio, o que pouco ten que ver coas achegas dun texto que falan de que a lusofonía debería representar unha área xeoestratéxica prioritaria para a internacionalización de Galicia, dentro do marco autonómico. Como sinala a última conclusión deste congreso que

figura na parte novena do libro, canta máis identidade galega máis vantaxe competitiva empresarial, comercial, cultural, deportiva, social, cooperativa, etc. terá o noso país para paliar a súa caída, non só demográfica, a nivel intraestatal. Parece máis necesario ca nunca diante do devalo permanente do noso carácter como nacionalidade histórica.

*Álvaro Xosé López Mira*  
Universidade de Vigo

**Bradford, Anu. *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*. Oxford University Press. New York, 2020; págs. 404. ISBN 9780190088583.**

A capacidade da Unión Europea (UE) de influír no contexto político global adoece de graves ameazas tanto externas coma internas. O mundo tal e coma o coñecíamos despois da Segunda Guerra Mundial está a cambiar, e aínda o vai facer máis rápido coma consecuencia dos efectos derivados da crise sanitaria global resultado da COVID-19. A consecuencia principal é un reequilibrio de poder económico e xeopolítico de Occidente a Oriente que está a dar lugar a graves tensións xeopolíticas que finalmente derivaron nunha aberta guerra comercial entre os EEUU e a China, provocando que os EEUU decidiran abandonar as institucións multilaterais, comezando pola OMC.

Este abandono das institucións multilaterais debilita aínda máis a capacidade da UE de influír no escenario global, sustentada, fundamentalmente, na defensa dun sistema multilateral baseado en normas. A este escenario internacional desfavorable para o desenvolvemento da UE coma potencia global tamén debemos engadir graves ameazas internas coma, por exemplo, o auxe de forzas iliberais, de extrema dereita ou populistas euroescépticas, cuxo máximo expoñente é o Brexit e que están a poñer en perigo a esencia mesma do proxecto comunitario.

Máis... e se a UE fora una súper potencia reguladora do comercio global e non nos estivéramos dando conta? A profesora Anu Bradford a través do seu libro *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World* (*O Efecto Bruxelas. Como a Unión Europea regula o mundo*) introduce un novo concepto que denomina “Efecto Bruxelas” a través do que defende a idea de que a UE é unha súper potencia reguladora do comercio mundial. En concreto, por Efecto Bruxelas, a profesora Bradford refírese ao poder unilateral que ten a UE de regular o mercado global coma unha consecuencia non intencional derivada da estrita regulación do seu Mercado interior. É importante subliñar que un dos aspectos máis interesantes deste Efecto Bruxelas é que a UE non ten que facer ningún esforzo extra para regular o comercio global máis alá de regular o seu propio mercado interno. Segundo a Profesora Bradford son as dinámicas inherentes ao propio mercado as encargadas de transmitir a regulación comunitaria cara os diferentes participantes no mercado mundial e, tamén, cara reguladores de fora da UE.

O libro está formado por nove capítulos divididos en tres partes. Na primeira parte a autora fai unha análise dos fundamentos teóricos nos que se asenta o Efecto Bruxelas. A máis,

explica cómo a UE foi evolucionando cara converterse nunha potencia reguladora do comercio global á vez que discute as condicións nas que se produce o Efecto Bruxelas. Na segunda parte podemos encontrar evidencia específica e moi detallada sobre como o Efecto Bruxelas se produce en determinadas áreas políticas, industrias e xurisdicións arredor de diferentes temas: competencia, economía dixital, saúde e seguridade dos consumidores e medio ambiente. Finalmente, na derradeira parte fai unha pequena avaliación de ata qué punto é desexable que se produza este Efecto Bruxelas e establece predicións sobre se este poder unilateral da UE de regular o comercio global vai durar moito ou se ten os días contados.

É relevante lembrar que o mercado común é a única competencia exclusiva que ten a UE. Polo tanto, o principal obxectivo da Comisión Europea foi desenvolverlo todo o posible a través do seu poder normativo. Canto maior sexa o mercado común e máis regulado esté, maior será o poder da Comisión Europea, e segundo establece a profesora Bradford, maior será a capacidade da UE para regular o comercio global e para aumentar a súa influencia no mundo en temas tan relevantes coma, por exemplo, a protección do medio ambiente.

Pareceume particularmente interesante a aproximación que a profesora Bradford fai das consecuencias que o Brexit podería ter sobre o Efecto Bruxelas. Ela sostén que, paradoxicamente, o Brexit lonxe de aminorar o Efecto Bruxelas debido a que o tamaño do mercado interior diminúe considerablemente, vai a potencialo. Polo tanto, o Reino Unido lonxe de gañar en autonomía e independencia vai ter que someterse á normativa da UE pero sen a vantaxe de poder modulala dende dentro. O Efecto Bruxelas vai provocar a imposibilidade de que Brexit poda significar Brexit.

Dende logo encontrámonos ante un libro que vai dar que falar e que enmarcará os futuros debates sobre o poder normativo da UE e a súa influencia global. Algúns considéranos coma un dos libros máis importantes, na derradeira década, sobre a influencia da UE no mundo. Encóntroo particularmente recomendado para todos aqueles lectores informados que teñan un interese especial en cómo se regula o comercio global en particular, e sobre a capacidade da UE de influír o escenario global en xeral.

***Paula Lamoso***

Universidade de Vigo

**Ríos, Xulio** *“La globalización china. La Franja y la Ruta”* Editorial Popular, 2019, páxinas 168, ISBN: 978-84-7884-792-1.

**L**embro con moita alegría a primeira ocasión na que visitei o IGADI, na sede histórica de Baiona, alá polos primeiros días do ano 2009. Naquel local ao entrar pola porta ollabas de fronte; debaixo dunhas fermosas pinturas con misteriosos caracteres chineses, un busto de Plácido Castro que convidaba a falar con el Xa no despacho, que tamén era sala de xuntanzas, segue a ser un espazo inzado de ducias de bolas do mundo de todos os tamaños e cores, e xunto a elas miles de libros en distintos idiomas e con distintos alfabetos.

Penso que o último libro de Xulio Ríos concibiuse alí mesmo e que a nova globalización china que describe este manexable e atractivo volume amarelo ten o seu bautizo televisivo cos Xogos Olímpicos de Beijing de 2008, no que de súpeto China volveu a ser o centro do mundo.

Os que fomos educados nos 90 lembramos a éxtase do *American Way Of Life* e o soño americano retratado polo Hollywood vencedor da Guerra Fría, da man da liberdade comercial internacional, o mellor dos mundos posibles e a globalización coma palabra de orde estrutural. Sen embargo non sabíamos nada ou case nada da progresiva e espectacular emerxencia chinesa que iniciara a reforma de Deng Xiaoping (1978) os grandes números macroeconómicos conseguidos (que a día de hoxe xa igualan en todos os indicadores á República Popular China cos USA) ou do grande éxito social que representa o milagre chinés na loita contra a pobreza global desde un modelo de goberno alternativo ao occidental e nacido desde os perdedores do colonialismo.

Así as cousas desde o coñecemento profundo que achega o capital acumulado de décadas de observación Xulio R. presenta a globalización chinesa que anunciaban os Xogos Olímpicos e desdensifica o proxecto actual liderado por Xi Jin Ping (popularmente coñecido coma a nova Ruta da Seda). En principio “One Belt, One Road” (OBOR nas siglas en inglés, 2013) naceu coma un grande proxecto de infraestruturas para conectar a China con Europa e África por medio de corredores continentais, rutas marítimas e outras infraestruturas, mais desde a súa anunciación gañou formas, complexidade e Estados adherentes (mesmo co salto a América Latina) desde os estímulos á cooperación financeira, os intercambios culturais de toda índole e a flexibilidade e a imaxinación para conectar países e sociedades....

Desta maneira, o libro, alén de contextualizar esta última década e afinar do macro ao micro os perfiles e as consecuencias da Franxa e a Ruta na xeopolítica internacional, caracteriza esa nova China desacomplexada que está a explotar actualmente coa crise da Covid19, mais que aparecera xa co proxecto fundamental da política exterior chinesa de Xi Jing Ping, delineado para o horizonte dos próximos 50 anos. Coma no resto de libros de Xulio Ríos arredor da emerxencia chinesa podemos desfrutar de mudar a forma dos mapas sen necesidade de aprender mandarín.

O libro pon ademais o acento no impacto desta nova globalización china analizando a relación desta con distintas áreas rexionais de importancia, a Unión Europea e América Latina, tendo tamén tempo para pensar as posibilidades de España nesta nova axenda global. Así baixando aos escenarios concretos, presenta as ligazóns explícitas e implícitas das novas Rutas

da Seda, os retos, as posibilidades, e sempre a natureza tan especial da diplomacia chinesa procurando ir máis alá, dándolle relevancia aos intanxibles, ao achegamento cultural e a confianza mutua.

Impresiona ademais a capacidade de achegar pluralidade rigorosa á hora de presentar as distintas interpretacións arredor dos impactos e consecuencias do proxecto, sinalando tamén os riscos e as ameazas do mesmo para o propio éxito da misión chinesa, así coma para os países adherentes a esta nova Ruta da Seda.

Por todos estes elementos o libro faise moi recomendable, como sempre, para saber o que acontece e o que pode acontecer no planeta, para pasar dos titulares ao coñecemento rigoroso e útil. Quen teña a sorte de lelo non voltará a pensar en Marco Polo ou nos chineses da mesma maneira. Tampouco terá os mesmos óculos á hora de interpretar a sección de internacional dun telexornal estadounidense.

Por último subliñar o poder hipnótico do texto fundamentado nunha escrita limpa e accesible, xunto a un carrusel de claves interpretativas do xeoconómico ao cultural, que axudan a descifrar o enigma chinés e convidan a seguir a pista e os futuros escenarios da nova globalización oriental, que sen dúbida está a determinar cada vez con máis forza o desenvolvemento da sociedade internacional no S.XXI.

**Daniel González Palau**

Director IGADI

**Corvo Sánchez, María José e Fernández Salgado, Benigno (Eds), “To the Next Station. Papers on Culture and Digital Communication” Peter Lang GmbH, 2018, páxinas, 241, ISBN. 241p.**

“To the Next Station” coordinado polo profesor da Facultade de Ciencias Sociais e da Comunicación, Benigno Fernández Salgado, e a docente da Facultade de Filoloxía e Tradución, María José Corvo, apareceu editado en inglés desde Berlín no ano 2018, froito do desexo explícito na suxerente introdución do volume de conectarse máis e mellor ás redes internacionais de coñecemento.

O libro reúne ademais dunha moi inspirada Presentación dos editores, que serve para enmarcar a obra colectiva e para centrar a definición e os obxectivos da investigación en comunicación e cultura, 12 artigos de 12 investigadores vinculados ao programa de Doutoramento en Comunicación da Universidade de Vigo. Neles abórdanse cuestións variadas como as posibilidades e limitacións da tradución, o novo ecosistema dos medios de comunicación tradicional, os usos tecnolóxicos da mocidade e a súa incidencia na construción da identidade, o big data, as redes sociais, os algoritmos que determinan as recomendacións en redes sociais, ou os novos formatos literarios froito da revolución tecnolóxica...

A decisión de presentar o texto en inglés cómpre subliñarse aínda máis especialmente nunha obra recopilatoria arredor da comunicación e as interaccións desta coa cultura, no seu sentido máis amplo, e especificamente desde Galicia, un territorio cunha especial conectividade internacional. Así as cousas “To the next Station” é un esforzo por globalizar o traballo acumulado dunha escola galega en comunicación e cultura xerada desde a Universidade de Vigo, na que traballan os dous editores da obra.

Desde a presentación o libro anima a unha lectura ordenada ou desordenada segundo os intereses do lector, sempre coa pregunta inicial de como comunicar para os intereses da maioría e dos máis vulnerables, corazón e motivación central que guía o espírito do traballo. Así as cousas o índice divide en tres bloques de contidos os distintos artigos que fan parte del, para dotalo de maior coherencia interna dentro da diversidade de olladas e perspectivas: 1. Comunicación, tradución e globalización, 2. Internet, Publicidade e Social Media, 3. Educación, Ocio e Literatura.

En fin, atopámonos cun volume que sintetiza e visibiliza as principais liñas e traballos de investigación do programa de Doutoramento da UVigo en Comunicación en funcionamento desde o 2013, que apunta realidades presentes e potencialidades de futuro para a propia visibilización da Galicia global. Se todos os artigos son recomendables, apostamos por destacar nesta breve recensión o texto de Lorena Arévalo arredor do arte de rúa coma ferramenta reflexiva para problematizar o amor romántico desde o mundo adolescente...

Cómpre por último engadir que a internacionalización da Universidade galega pasa por ser, necesariamente, un dos eixos estratéxicos do modelo de desenvolvemento da Galicia do futuro. A innovación e a investigación científica precisan de maneira crítica no S.XXI dun amplo abano de conectividade internacional (das estudantes aos grupos de investigación), xunto a un non menos necesario repertorio de capacidades e comunicación en linguas internacionais (da docencia ás publicacións) o que multiplica as capacidades de conexión ás redes académicas do mundo enteiro e coa mesma o aumento das propabilidades de excelencia. A intencionalidade da obra apunta directamente a este obxectivo, o que hai que apaludir e estimular, procurando olladas de longo prazo neste obxectivos que superen a anécdota, os esforzos aillados e a boa práctica puntual.

**Daniel González Palau**  
Director IGADI

#28anosIGADI

Queres ter  
a túa colección  
completa de  
Tempo Exterior  
ou outras  
publicacións  
históricas do  
IGADI?

Aproveita a  
oportunidade,  
**LIBERAMOS O  
NOSO STOCK**

Consulta e compra  
os exemplares e as  
promocións especiais en  
<http://bit.ly/stockigadi>

Email: [info@igadi.gal](mailto:info@igadi.gal)

Tel: +34 600 309 066

[www.igadi.gal](http://www.igadi.gal)

[facebook.com/igadi.gal](https://facebook.com/igadi.gal)

[twitter.com/igadi\\_info](https://twitter.com/igadi_info)

INSTITUTO  
GALEGO  
DE ANÁLISE  
E DOCUMENTACIÓN  
INTERNACIONAL



IGADI



## NORMAS PARA OS AUTORES

Os traballos enviados para a súa publicación en “TEMPO EXTERIOR” deberán cumprir coas normas que se enumeran a continuación

1. Todos os traballos serán avaliados por dous expertos independentes e anónimos, designados polo IGADI, que poderán aconsellar a aceptación sen cambios, formular suxestións ao autor ou autores, ou ben desaconsellar a súa publicación.
2. Os traballos deberán ser orixinais e inéditos, e non debe estar comprometida a súa publicación noutro medio.
3. Os orixinais poden ser enviados en calquera lingua, preferiblemente en galego. Serán linguas de publicación directa na revista, ademais do galego, o portugués, o castelán e o inglés. De haber tradución e revisión correrá a cargo do IGADI, salvo acordo mutuo en sentido contrario. Respectaranse as palabras e expresións estranxeiras, que serán distinguidas polo autor en letra cursiva. A edición dixital poderá incorporar tamén a versión na lingua orixinal.
4. A extensión mínima do traballo será de seis mil palabras e un máximo de oito mil, tamaño DIN A4, a un espazo. Incluindo gráficos, táboas e bibliografía, recoméndase non exceder as 20 páxinas.
5. Os traballos acompañaranse dunha copia en soporte informático, con indicación do editor de textos utilizado.
6. Na primeira páxina indícase: título do traballo, nome e apelidos do autor, dirección, teléfono, fax e correo electrónico, así como a filiación institucional do autor e a forma en que desexa que apareza. Débese incluír tamén un breve Curriculum Vitae, non superior a cinco liñas, que aparecerá publicado conxuntamente co traballo.
7. Todas as publicacións incluírán un resumo do contido, en galego, portugués, español e inglés, entre 5-10 liñas e 5-8 palabras clave nos distintos idiomas.
8. Cando resulte necesario reproducir gráficos, estes deberán estar acompañados dos datos que sirvan de base para o seu deseño. Todos os gráficos deben estar numerados correlativamente, levar título e a fonte correspondente. Os mesmos requisitos son aplicables para cadros e tablas. No texto deberá indicarse a referencia concreta sobre o lugar exacto en que debe incluírse o gráfico, cadro ou tabla.
9. As notas irán sempre ao final do traballo.
10. A citación e referencias de traballos seguirán as normas APA 2019. Estas empregan un sistema de citación de Autor-Data e sempre privilexia a sinalización do número de páxina, para as citas textuais ou directas e para as paráfrases.  
Listado de referencias: Debe organizarse alfabeticamente para ser colocado ao final do texto consonte ao seguinte formato.  
Libro: Apelido, A. A. (Ano). Título cursiva. Editorial.  
Libro electrónico: Apelido, A. A. (Ano). Título cursiva. Recuperado de <http://www...>  
Libro electrónico con DOI: Apelido, A. A. (Ano). Título cursiva. doi: xxxxx  
Capítulo de libro: Apelido, A. A., y Apelido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En A. A. Apelido. (Ed.), Título do libro cursiva (pp. inicial-final). Editorial.  
Publicacións periódicas formato impreso: Apelido, A. A., Apelido, B. B. e Apelido, C. C. (Ano). Título do artigo. Nome da revista en cursiva, volume(número), pp. inicial-final.  
Publicacións periódicas con DOI: Apelido, A. A., Apelido, B. B. e Apelido, C. C. (Ano). Título do artigo. Nome da revista en cursiva, volume(número), pp. inicial-final. doi: xxxxx  
Publicacións periódicas online: Apelido, A. A. (Ano). Título do artigo. Nome da revista en cursiva, volume(número), pp. inicial-final. Recuperado de <http://www...>  
Artigo de xornal impreso: Apelido A. A. (Data). Título do artigo/editorial. Nome do xornal en cursiva, pp.  
Artigo de xornal online: Apelido, A. A. (Data). Título do artigo. Nome do xornal en cursiva. Recuperado de <http://www...>  
Referencia a páxinas webs: Apelido, A. A. (Data). Título do texto en cursiva. Nome da web. Recuperado de <http://www...>  
Podcast: Apelido, A. (Produtor). (Data). Título do podcast en cursiva [Audio podcast]. Recuperado de <http://www....>
11. As siglas irán acompañadas do nome completo a primeira vez que se citen no texto, e entre paréntesis.
12. O prazo de recepción de orixinais remata tres meses antes da previsión de saída (xuño-decembro) do correspondente número. A aceptación ou non do texto proposto comunícase ao autor no prazo máximo dun mes contado a partir da recepción.

## NORMAS PARA LOS AUTORES

Los trabajos enviados para su publicación en “TEMPO EXTERIOR” deberán tener en cuenta las normas que se enumeran a continuación.

1. Todos los trabajos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el IGADI, que podrán aconsejar la aceptación sin cambios, formular sugerencias al autor o autores, o bien desaconsejar su publicación.
2. Los trabajos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
3. Los originales pueden ser enviados en cualquier idioma, preferiblemente en gallego. Serán idiomas de publicación directa en la revista, además del gallego, el portugués, el español y el inglés. De existir traducción y revisión correrá a cargo del IGADI, salvo acuerdo mutuo en sentido contrario. Se respetarán las palabras y expresiones extranjeras, que serán distinguidas por el autor en letra cursiva. La edición digital podrá incluir la versión en el idioma original.
4. La extensión mínima del trabajo será de seis mil palabras y un máximo de ocho mil palabras, tamaño DIN A4, a un espacio. Incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía se recomienda no superar las 20 páginas.
5. Los trabajos se acompañarán de una copia en soporte informático, con indicación del editor de textos utilizado.
6. En la primera página se indicará: título del trabajo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve Curriculum Vitae, no superior a cinco líneas, que aparecerá publicado conjuntamente con el trabajo.
7. Todos los trabajos incluirán un resumen del contenido, en gallego, portugués, español e inglés, de entre 5-10 líneas y 5-8 palabras clave en distintos idiomas.
8. Cuando resulte necesario reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirvan de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto deberá indicarse la referencia concreta sobre el lugar exacto en que debe incluirse el gráfico, cuadro o tabla.
9. Las notas irán siempre al final del trabajo.
10. La citación y referencias de los trabajos seguirán la normativa APA 2019. Estas emplean un sistema de citación de Autor-Fecha y privilegia siempre la señalización del número de página, para las citas textuales o directas y para las paráfrasis.

Lista de referencias: Debe estar ordenado alfabéticamente para colocarse al final del texto según el siguiente formato.

Libro: Apellido, A. A. (Año). Título en cursiva. Editorial.

E-book: Apellido, A. A. (Año). Título en cursiva. Obtenido de <http://www...>

Libro electrónico con DOI: Apellido, A. A. (Año). Título en cursiva. doi: xxxxx

Capítulo de libro: Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (Año). Título o entrada del capítulo. En A. A. Apellido. (Ed.), Título del libro en cursiva (págs. inicial-final). Editorial.

Formato impreso de publicaciones periódicas: Apellido, A. A., Apellido, B. B. y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. Nombre de la revista en cursiva, volumen (número), págs. inicial-final.

Publicaciones periódicas con DOI: Apellido, A. A., Apellido, B. B. y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. Nombre de la revista en cursiva, volumen (número), págs. inicial-final. doi: xxxxx

Publicaciones periódicas en línea: Apellido, A. A. (Año). Título del artículo. Nombre de la revista en cursiva, volumen (número), págs. inicial-final. Obtenido de <http://www...>

Artículo de periódico impreso: Apellido A. A. (Fecha). Título del artículo / editorial. Nombre del periódico en cursiva, págs.

Artículo de periódico en línea: Apellido, A. A. (Fecha). Título del artículo. Nombre del periódico en cursiva. Obtenido de <http://www...>

Referencia a páginas web: Apellido, A. A. (Fecha). Título del texto en cursiva. Nombre web. Obtenido de <http://www...>

Podcast: Apellido, A. (Productor). (Fecha). Título del podcast en cursiva [Podcast de audio]. Obtenido de <http://www...> “
11. Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis.
12. El plazo de recepción de originales finaliza tres meses antes de la previsión de salida (junio-diciembre) del correspondiente número. La aceptación o no del texto propuesto se comunicará al autor en el plazo máximo de un mes contado a partir de la recepción.

## GUIDELINES FOR AUTHORS

Any paper submitted for publication in "TEMPO EXTERIOR" should conform to the following parameters:

1. All papers will be evaluated by two independent and anonymous experts selected by IGADI who may advise the acceptance of papers without changes, make suggestions to the author(s), or advise against publication.
2. All submitted work should be original, not previously published nor should it be under consideration by any other publisher.
3. Original work may be submitted in any language, but Galician is preferred. They will be languages of direct publication in the Tempo Exterior, in addition to Galician, Portuguese, Spanish and English. If it exists, the translation and revision will be done by IGADI, save mutual consent to the contrary. Foreign words and expressions will be respected, but must be designated as such in italics by the author. The electronic version of the journal will include a version in the original language.
4. The minimum length of the work will be six thousand words and a maximum of eight thousand, DIN A4 size, to one space. Including graphs, tables, and bibliography, it is recommended not to exceed 20 pages.
5. All submissions will be accompanied by an electronic copy, with an indication of the word processor used.
7. All submissions will include an abstract of the text, in Galician, Portuguese, Spanish and English, which will counts between 5-10 lines, and 5-8 keywords in the different languages.
8. Where graphs are used, they should be accompanied by the data that serve as the source of design. All graphs should be correlatively numbered, titled and sourced. The same is required of charts and tables. The correct reference of the exact placement of the graph, chart or table should be indicated in the text.
9. Notes will always be placed at the end of the text (end notes).
10. The citation and references of works will follow the rules APA 2019. These employ a system of citation of Author-Date and always gives preference to the signaling of the number of pages, for the literal quotations and for the paraphrases.  
List of references: It must be arranged alphabetically to be placed at the end of the text according to the following format.  
Book: Surname, A. A. (Year). *Italic title*. Editorial.  
E-book: Last Name, A. A. (Year). *Italic title*. Retrieved from [http:// www...](http://www...)  
Electronic book with DOI: Surname, A. A. (Year). *Italic title*. doi: xxxxx  
Book Chapter: Last Name, A. A., and Last Name, B. B. (Year). Chapter title or entry. In A. A. Surname. (Ed.), *Title of the book in italics* (pp. initial-final). Editorial.  
Periodicals printed format: Last name, A. A., Last name, B. B, and Last name, C. C. (Year). Article title. Name of the journal in italics, volume (number), pp. initial-final.  
Periodicals with DOI: Last Name, A. A., Last Name, B. B. and Last Name, C. C. (Year). Article title. Name of the journal in italics, volume (number), pp. initial-final. doi: xxxxx  
Online periodicals: Last name, A. A. (Year). Article title. Name of the journal in italics, volume (number), pp. initial-final. Retrieved from <http:// www...>  
Printed newspaper article: Last name A. A. (Date). Article / editorial title. Newspaper name in italics, pp.  
Online newspaper article: Last name, A. A. (Date). Article title. Name of the newspaper in italics. Retrieved from <http:// www...>  
Reference to web pages: Last name, A. A. (Date). Title of the text in italics. Web name. Retrieved from <http:// www...>  
Podcast: Last Name, A. (Producer). (Date). Podcast title in italics [Audio podcast]. Retrieved from <http:// www....> "
11. Abbreviations and acronyms will be accompanied by the complete name or reference (in parenthesis) the first time they are cited in the text.
12. Acceptance of original submissions will end three months prior to the scheduled publication of the next issue (the end of June and December). The acceptance or declination of any proposed text will be made known to the author within a maximum period of one month after its submission.

## Boletín de subscrición

Servizo de atención ao cliente

E-mail: info@igadi.gal

Nome e apelidos:

Enderezo:

Poboación:

Código Postal:

País:

CIF/NIF:

Teléfono:

**Desexo subscribirme a “Tempo Exterior”, a partir do número \_\_\_\_\_, que abonarei mediante:**

- ☐ Talón nominativo adxunto
- ☐ Transferencia a ABANCA  
Oficina Baiona  
ES39 20805015613040014108
- ☐ Domiciliación bancaria

| CANTIDADE                             | PREZO PARA ESPAÑA                           | TOTAL |
|---------------------------------------|---------------------------------------------|-------|
|                                       | Subscripción anual (2 números): . 15 euros  |       |
|                                       | Número solto: ..... 10 euros                |       |
|                                       | <b>Prezo para o estranxeiro</b>             |       |
|                                       | Subscripción anual (2 números): ..... 25 \$ |       |
|                                       | Número solto: ..... 15 \$                   |       |
| <b>Importe total do pedido: .....</b> |                                             |       |

**Domiciliación bancaria** (se procede)

*Sr/a. director/a do/da Banco/Caixa:*

Enderezo:

Sucursal:

Poboación:

Provincia:

Código Postal:

*Autorizo a esa entidade para que se carguen na conta referenciada*

Titular:

Número de conta (entidade-sucursal-dc-nº de conta):

*os recibos que o IGADI libraré a meu nome.*

**Sinatura e data:**

**Enviar ao:**

**IGADI (Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional)**

Centro Cívico Sur  
Rúa Luís Braille, 40  
36003 Pontevedra  
Tel. +34 986 843 436 / +34 604 039 754

Nota: En caso de domiciliación bancaria, de non consignar completamente os datos bancarios a subscripción non se fará efectiva.

Tempo Exterior é unha publicación semestral que aborda problemas, conflitos e tendencias internacionais do momento, e presta atención á vertebración dun pensamento exterior propio en Galicia. De interese para investigadores, analistas, profesores, empresarios ou dirixentes sociais, ambiciona atraer a todo tipo de persoas preocupadas polo acontecer mundial.

O Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional, fundado en 1991, é un centro independente de investigación, documentación, información e debate para comprender o mundo desde aquí e proxectar a Galicia no contexto internacional.

Visita Tempo Exterior on-line en: <http://www.igadi.gal>

Para comprender o mundo desde aquí, para proxectar a Galicia no contexto internacional

