

CAPÍTULO III

EL BREXIT Y EL NUEVO TRIÁNGULO ATLÁNTICO

BIANCA LEONANGELI PONT

Resumen

Este capítulo analiza, a partir del Brexit y de los acuerdos llevados a cabo en el último tiempo, el cambio en las relaciones entre la Unión Europea, Estados Unidos y Reino Unido. Este último, aparece como un tercer estado en relación a la Unión Europea, con mayor autonomía, pero también con cierta pérdida de capacidad de influencia y decisión dentro de la política europea. Partiendo de este punto de inflexión en la política británica, se desarrolla y describe el concepto de un nuevo Triángulo Atlántico, particularmente en la política exterior, de defensa y comercial. El capítulo muestra que Reino Unido, aun retirándose de la UE, podría buscar mantener fuerte vinculación con la UE27 a través de las relaciones comerciales, aunque presente ciertas dificultades en la política de defensa. En relación con los Estados Unidos, la tendencia sería enfocar su política exterior en la profundización de su relación bilateral.

Palabras clave: Brexit – Estados Unidos – Unión Europea – triángulo atlántico

Introducción

A partir del Brexit, podemos considerar un cambio en las relaciones exteriores y de seguridad en el triángulo atlántico formado

por la Unión Europea (UE), el Reino Unido y Estados Unidos. El presente capítulo busca determinar las principales características de un próximo modelo de cooperación en política exterior que, aunque aún se encuentra en proceso de definición, puede comenzar a ordenarse, tomando en cuenta la pérdida de participación y de capacidad de influencia directa del Reino Unido en los procesos de elaboración de la política europea, la existencia de un nuevo foco de atención para la política norteamericana como también su cambio de liderazgo presidencial, y el desafío que se presenta a la integración misma dentro de la Unión Europea.

La salida del Reino Unido implica un cambio en el orden europeo de los últimos 40 años, donde su política comercial, migratoria, fiscal y sus respectivas regulaciones podrán tomar ahora caminos diferentes en relación con los veintisiete miembros de la UE y en relación con los demás estados del mundo. Sin embargo, también hablamos de la pérdida de sus derechos y obligaciones como miembro de esta comunidad de estados, que conlleva la pérdida de los beneficios de libre movilidad de personas y libre circulación de bienes y servicios. El Reino Unido, por lo tanto, ya no debe contribuir al presupuesto de la comunidad europea, pero al mismo tiempo pierde beneficios de los programas políticos y acuerdos internacionales de esta.

El proceso de salida consta de un riguroso sistema de negociaciones y es de saber que, aunque durante los últimos meses del año 2020 se han logrado acuerdos como el nuevo *UE-UK Trade Cooperation Agreement*, nos encontramos ante un suceso amplio y complejo. Dentro de los próximos años la política británica deberá ir definiendo cada área como un nuevo estado autónomo, teniendo que recuperar costumbres anteriores al inicio de la integración europea de la Guerra Fría, buscando una nueva posición dentro y fuera del continente europeo.

El camino hacia el Brexit

Antes de centrarnos en las relaciones y características del triángulo atlántico, es de importancia entender, de forma resumida, cuáles fueron los pasos que llevaron a que hoy podamos hablar del Brexit.

El 23 de julio de 2016 se celebró un referéndum para decidir sobre la cuestión de si el Reino Unido debía o no abandonar la Unión Europea, una clara promesa presente en la campaña de las elecciones del entonces primer ministro David Cameron. Antes de la promesa de Cameron en 2013, la demanda de referéndum sobre temas europeos en el Reino Unido se circunscribía por lo general a la forma de estar en la UE: la entrada en el euro y, en general, la modificación de los tratados que supusieran ceder nuevas competencias a la UE, como el Tratado de Maastricht o el Tratado Constitucional (Catellá Andreu, 2016: 306).

En dicho referéndum, un 48,1 % de los británicos votó a favor de quedarse en el bloque y un 51,8 % se pronunció a favor de abandonar la UE. Esta declaración por parte del Reino Unido causó una verdadera preocupación para Europa y llevó a la renuncia del primer ministro David Cameron. Desde entonces, el país se introduce en una ardua búsqueda de un acuerdo sobre el tipo de relación que mantener con la Unión Europea, al tiempo que el gobierno de la primera ministra Theresa May negociaba los términos de la separación. Pero, el 7 de julio de 2019, otra renuncia se presentaría ante el parlamento británico, dando lugar a que el actual dirigente Boris Johnson ocupe el cargo de primer ministro.

Ahora bien, durante este último tiempo, específicamente el 24 de enero de 2020, la Unión Europea en conjunto con el Reino Unido firmaron el *Withdrawal Agreement (WA)*, donde se especificaron los términos de su retirada; en conformidad con su artículo 126, el Período de Transición (TP) “comenzará en la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo y finalizará el 31 de diciembre de 2020”, a su vez, según el artículo 132, “el Comité Conjunto puede, antes del 1 de julio de 2020, adoptar una decisión única que extienda el TP por hasta 1 o 2 años” (Claude Piris, 2020). El plazo del 1 de julio de 2020, establecido en el Acuerdo para la prórroga del período transitorio, ha expirado sin que la Unión Europea y el Reino Unido hayan acordado una prórroga en el marco del Comité Mixto.

Sin embargo, ¿qué cambios respecto del Brexit fueron aplicados durante este TP? Según la página oficial de la Comisión Europea, durante el TP, el Reino Unido dejó de ser un Estado miembro de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Como tercer país, ya no participa en la toma de decisiones de la UE

y tampoco está representado en las instituciones de la UE (como el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de la UE) ni en las agencias, oficinas u otros órganos de la Unión. A pesar de ello, y tal como se acordó con el Reino Unido, todo el Derecho de la UE, en todos los ámbitos políticos, siguió siendo aplicable al Reino Unido y en el Reino Unido, con excepción de las disposiciones de los tratados y los actos que no fuesen vinculantes.

Luego de arduas negociaciones, las partes avanzaron con la firma y ratificación del nuevo *Acuerdo de Comercio y Cooperación UE-Reino Unido*, que comienza su aplicación a partir del 1 de enero de 2021. Es importante destacar que este acuerdo tiene características únicas, y que proporciona una base sólida para preservar las relaciones entre ambas partes. En primer lugar, consiste en un acuerdo comercial para el comercio libre, justo y sostenible con cero aranceles y cero cuotas. En segundo lugar, establece una cooperación ambiciosa en cuestiones económicas, sociales, medioambientales. En tercer lugar, fija una estrecha colaboración para la seguridad de los ciudadanos. Y finalmente, establece un marco de gobernanza global común para garantizar una asociación sólida y duradera. Sin embargo, es importante remarcar que, por requisito de la política británica, el Acuerdo no cubre cooperación en política exterior, de seguridad exterior y de defensa.

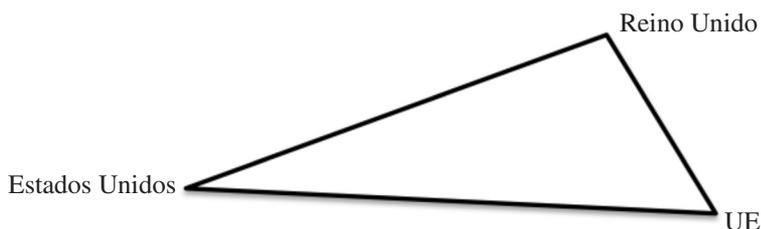
Por lo tanto, hoy transcurrimos un periodo en el que, aunque existe un acuerdo de cooperación comercial, aún persiste la incertidumbre sobre cómo se podría caracterizar la vida luego del Brexit. En definitiva, existe indecisión en lo económico, por ser este un acuerdo provisorio, y en política exterior, de seguridad y de defensa, por quedar bajo las medidas unilaterales de las partes.

Un nuevo triángulo atlántico

Con el fin de abarcar y describir las opciones del Reino Unido como tercer país con respecto a la UE, y en relación con Estados Unidos, este capítulo hace referencia a la idea de un “triángulo atlántico”, con foco específico en la defensa, la seguridad y la política exterior.

Antes que nada, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de triángulo atlántico? Cuando hablamos de tres potencias mundiales, que poseen la mayor parte del poder económico y militar mundial, así como influencia normativa y política, estamos refiriéndonos a un triángulo atlántico, ya que se combina el peso económico, político y estratégico de tres actores principales en el escenario mundial y, por consiguiente, los analistas comienzan a prestar atención a las interacciones decisivas de estas tres partes (Shambaugh, 2005). Entre nuestros actores, Estados Unidos aún presenta cierta supremacía militar e influencia económica sin precedentes (aunque con nuevos actores desafiantes, como China); la UE no solo representa un peso económico sustancial en la esfera mundial, sino que también posee un lugar de gran influencia frente a las amenazas transnacionales y escenarios de conflicto mundial, y, por último, Reino Unido, que puede considerarse como uno de los grandes estados capaces de influir en el orden mundial actual.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia.

Con respecto a esto último, podemos sugerir la idea de que, en relación con su antigua posición prominente, está claro que Gran Bretaña ha experimentado un período de declive significativo en la última década y que, en consecuencia, esto ha llevado a muchos a concluir que ya no se puede clasificar como una gran potencia. Como Justin Morris (2011) explica en su artículo, al hablar de una gran potencia, basándose en la definición de Hedley Bull, se entiende que esta debe ser, en primer lugar, uno de los miembros que conforman el grupo de estados de poder comparable; en segundo lugar, debe estar en primera línea en términos de fuerza militar, y,

finalmente, ser reconocidos por otros por tener ciertos derechos y deberes especiales. La importancia de este último punto se deriva de la noción de que las grandes potencias no son solo estados excepcionalmente poderosos, sino que colectivamente constituyen una institución de la sociedad internacional. No obstante, y afirmando su posición, al examinar más detenidamente cuán poderosa es Gran Bretaña actualmente, concluye que, aunque es cierto que estados como Gran Bretaña no sean tan poderosos desde el punto de vista militar (como ser Estados Unidos), eso no significa que no sea lo suficientemente poderosa como para perseguir políticas exteriores esenciales y sobresalientes (Morris, 2011).

Sin dudas, el Reino Unido presenta un rol central en la relación entre Estados Unidos y el propio desarrollo de la Unión Europea, como afirman Oliver y Williams (2016). Sus esfuerzos desde 1973 como miembro de la Comunidad Económica Europea y luego con su ingreso en la UE en 2004 fueron relevantes con relación a sus propuestas sobre el desarrollo del libre comercio, la liberalización de mercados, su ampliación y la cooperación en asuntos exteriores, de seguridad y de defensa. Pero, a partir del suceso tomado a consideración en este capítulo, debemos considerar el nuevo panorama.

La política de defensa

En primer lugar, el Reino Unido fuera de la UE, como explica Whitman, puede enfrentar posibles consecuencias frente a una disminución de su influencia en la dirección del desarrollo de la naciente política de defensa de la UE como no miembro (Whitman, 2017). Aunque el WA decía cubrir la política exterior, de seguridad y de defensa de la UE comprometiendo al Reino Unido a seguir sus posiciones en dichas políticas que no le permitan participar en las instituciones que las determinan, el último Acuerdo de Comercio y Cooperación UE-Reino Unido no incluye ninguna de las tres políticas.

Para empezar, Whitman (2020) entiende que es probable que estos arreglos sean sostenibles siempre que no existan grandes diferencias en la política transatlántica, que desafiarían al Reino Unido a romper filas con los Estados miembros de la UE para seguir una política aplicada por Estados Unidos. Los objetivos

detallados para cumplir las ambiciones de defensa de la *Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS)* se establecieron en el *Plan de Implementación de Seguridad y Defensa (ESDIP)* y el *Programa Europeo de Investigación de Defensa (EDRP)*. Todos estos desarrollos están destinados a impulsar la defensa europea, la base tecnológica e industrial (EDTIB). Esta estrategia es de importancia para el desarrollo del Reino Unido, ya que este alberga un importante sector industrial de defensa que enfrenta la posibilidad de exclusión de un conjunto de iniciativas diseñadas para aumentar la capacidad de la base europea de la industria de defensa (Whitman, 2020). Aunque parece que el Reino Unido se incorporará a la esencia de la política exterior y de seguridad de la UE, al mismo tiempo estará fuera de sus estructuras de toma de decisiones.

En los próximos años se determinará cuán estrecha será, para la UE27, la relación de seguridad y defensa con el Reino Unido, y a su vez Boris Johnson deberá decidir cuál será el grado de contribución a la seguridad europea. De esta manera, se entiende que, al mantener un alto grado de convergencia con el exterior, la seguridad y la defensa de la UE, Londres limitará en gran medida el alcance de su nueva política exterior como una “Gran Bretaña global”, que ha sido defendida por el primer ministro (Whitman, 2020).

Un primer indicio sobre el camino por elegir se desarrolló durante el mes de noviembre de 2020, cuando el Reino Unido anunció el mayor programa de inversión en defensa británica en 30 años. El primer ministro Boris Johnson dijo a la Cámara de los Comunes que el gobierno gastaría £ 16,5 mil millones más en defensa durante los próximos cuatro años. El dirigente aclaraba lo siguiente: “He tomado esta decisión en medio de la pandemia porque la defensa del reino debe ser lo primero” y porque, para Johnson, esta era una oportunidad para “poner fin a la era de la retirada” y reforzar la influencia global del Reino Unido. Este tipo de decisiones podría indicarnos el inicio de un nuevo camino de renovación de la política de defensa y como claro intento de consolidación de su posición dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (CNBC, 19/11/2020). Sin lugar a dudas, la política británica aún conservará en su política de defensa la mantención de su rol primordial dentro de la OTAN. Sin embargo, frente a esta nueva idea de una “Gran Bretaña global”, podría desarrollarse otro resultado,

como ser mayor actividad militar en Medio Oriente y el Pacífico y, por consiguiente, ir quedando cada vez más afuera de la esfera tradicional de la OTAN. El nuevo enfoque también podría llevar a que Gran Bretaña disperse sus fuerzas de defensa, en lugar de buscar hacer una contribución aún más fuerte a la OTAN (Daley, 2019).

En segundo lugar, respecto a nuestro tercer integrante del triángulo atlántico podemos confirmar que Estados Unidos y el Reino Unido presentan un claro acercamiento que surge luego de la Segunda Guerra Mundial y en la Guerra Fría, cuando se creó un vínculo de acuerdo con los valores compartidos sobre la democracia liberal, una historia de vínculos políticos, culturales y étnicos, y valores e intereses económicos que los unieron frente al comunismo y al fascismo (Oliver y Williams, 2016). Pero actualmente en relación con la política de defensa y seguridad, sabemos que, aunque la presencia militar de Estados Unidos en Europa ha sido siempre relevante, apoyando su integración, la expansión de miembros de la UE y aportando un gran porcentaje del gasto militar, actualmente el foco de atención de la política estadounidense está puesto sobre Asia, y principalmente en China. Por lo tanto, para mantener la estabilidad de la región asiática como objetivo estratégico, a partir del Brexit Washington deberá buscar un vínculo militar defensivo tanto con la UE como con el Reino Unido, en relación a esta zona geoestratégica (Oliver y Williams 2016).

Consecuentemente, vemos que, tras su salida de la Unión Europea, Gran Bretaña buscará hacerse un lugar en un sistema internacional crecientemente volátil en la política de defensa. Un ejemplo de esto podría ser que, en el mes de marzo de 2021, el primer ministro Boris Johnson ha afirmado que Gran Bretaña está reforzando su amenaza nuclear como elemento disuasorio y que, ante las crecientes amenazas, el límite de ojivas nucleares pasaría a elevarse a 260 (Colchester, 2021). Una nueva estrategia, como un actor más activo en defensa, podría distinguirse.

La política económica

Otra área de importancia para el Reino Unido será su bienestar y desarrollo económico, el cual será estremecido por los cambios

como no miembro de la asociación económica y política europea, y su nueva frontera con Irlanda.

Por un lado, el autor Paul J. J. Welfens explica en su libro que, aunque la política económica del Reino Unido podría dirigirse a buscar otros actores además del triángulo atlántico, como por ejemplo acuerdos de libre comercio con Canadá, Nueva Zelanda, China, Corea del Sur o la India, serían objetivos comerciales poco convincentes, y aunque la excepción podría ser China, definitivamente sería un actor difícil con quien comerciar. El autor explica que el libre comercio con este último puede ser difícil de negociar, ya que el Reino Unido es un país relativamente pequeño y, en cualquier caso, aporta menos que la UE27. Asimismo, indica que podría ser una “sentencia de muerte para la industria siderúrgica británica, mientras que muchos otros sectores se enfrentarían a una enorme presión para consolidarse”, en el caso de que se vuelva fuertemente dependiente de China en el futuro, el país no podría encontrar un beneficio económico estratégico. La política comercial no es simplemente un caso de ilusión, sino que también debe reflejar siempre consideraciones políticas claves (Welfens, 2017). En definitiva, el curso de acción más enriquecedor, fácil y productivo para el Reino Unido en relación con la liberalización del comercio es aún Estados Unidos. Después de todo, un comercio atlántico entre Estados Unidos y el Reino Unido es más probable de ser implementado. En mayo de 2020 ambos países han comenzado conversaciones sobre un posible acuerdo de comercio (BBC News, 4/5/2020).

Por otro lado, con respecto a la política económica entre el Reino Unido y la UE, y teniendo en cuenta el trabajo de Gaviro sobre los efectos económicos del Brexit, podemos sugerir que en el comercio de bienes superó en 2016 los 370.000 millones de euros por exportaciones y los 574.000 millones por importaciones; de los cinco principales socios comerciales del Reino Unido, la mayoría fueron países de la Europa comunitaria, tanto por el lado de las ventas como por el lado de las compras. Asimismo, el autor explica que, si tomáramos a los diez principales socios comerciales que concentraron algo más de las tres quintas partes de sus exportaciones e importaciones totales, la mayoría (7 de 10) también son países de la UE (Eurostat, 2016). Como se describe en su trabajo, estos datos ponen de manifiesto la importancia que tiene para la economía bri-

tánica la UE como destino y también como origen de su comercio de mercancías (Gaviro, 2017). Actualmente, el paso por dar más significativo fue el acuerdo comercial negociado por Boris Johnson, y su actual aplicación. Pero aún quedan por resolver otras cuestiones, como ser que, a pocos meses después de que Gran Bretaña se separara del abrazo económico de la Unión Europea, las empresas que antes comerciaban libremente comenzaban un proceso de transición y adaptación a frustrantes controles, retrasos y trámites burocráticos. Tanto exportadores de carne británicos, que presentaban quejas porque no podían llevar a cabo sus envíos por la espera de controles sanitarios europeos, como los pescadores escoceses, que protestaron ante el Parlamento por las capturas que ya no podían vender al continente debido a un nuevo y complejo papeleo. Aunque el gobierno británico ha gastado millones para ayudar a las empresas a adaptarse, aún tiene la tarea de recordar que parte de esta nueva fricción comercial será permanente (Lawless, 2021).

Con respecto a Estados Unidos, es muy probable que este no busque abandonar las negociaciones comerciales con EU27, ya que sus exportaciones son sumamente mayores. En tal caso, el gobierno de Trump puede encontrar un actor potencial en la Unión Europea si la salida de Reino Unido no produce una socavación de la integración europea (Oliver y Williams, 2016). Sin embargo, tanto Alemania como el nuevo centro europeo junto con Francia no buscarán a toda costa este objetivo, ya que el gobierno de Merkel no está totalmente centrado en la UE, e incluso podemos ver que desde allí el pasaje a un nuevo nacionalismo no es uno que encuentre muchos obstáculos. Por lo tanto, es importante remarcar que, aunque el Brexit por sí solo puede no ser suficiente para la desintegración, su combinación con otros acontecimientos, como una crisis en la eurozona, puede brindar las circunstancias necesarias. Tal como expresa Welfens en su libro, si luego de esta etapa de transición pudiésemos encontrar una UE estable y próspera, habría una base para una coordinación efectiva de la política fiscal y monetaria internacional que aumentaría la eficiencia de las políticas económicas y, de hecho, se podría buscar la cooperación en política económica entre los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y China, que representan conjuntamente el 60 % de la economía mundial. Un nuevo grupo G4 podría convertirse en el núcleo de una mejor coor-

dinación de la política internacional dentro de un pequeño grupo de países (la UE o la eurozona se consideran como un cuasi país aquí). El G4 podría ser mucho mejor en términos de coordinación internacional que el G20, mucho más grande y económicamente más heterogéneo (Welfens, 2017).

Estados Unidos y la nueva administración Biden

En el período previo al referéndum británico sobre la UE, la administración Obama no dejó dudas de que Estados Unidos apoyaría la membresía del Reino Unido en la Unión Europea. Por el contrario, en 2016, Trump expresó durante la campaña electoral presidencial que respaldaba el Brexit, que lo consideraba como un proyecto por el cual el Reino Unido recuperaría su soberanía nacional plena y que en el futuro podría concluir acuerdos de libre comercio sin restricciones. Esta visión de los Estados Unidos contrasta claramente con décadas anteriores de política exterior, ya que la soberanía nacional plena no puede ser un objetivo exclusivo en un mundo de globalización y organizaciones internacionales, organizaciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el G20, la Organización Mundial del Comercio (OMC), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organizaciones de las cuales tanto los Estados Unidos como el Reino Unido son países miembros líderes. Desde el comienzo de la Guerra Fría, ambos han actuado como cimientos en la política multilateral y en la cooperación mundial. Como se mencionó anteriormente, el Reino Unido también ha sido un país miembro muy fuerte en la Unión Europea desde 1973, pero ha renunciado a este papel en 2016, y desde entonces, ha perdido el apoyo político de sus países socios de la UE, por lo que será aún más crucial para Boris Johnson mantener fuertes relaciones con los Estados Unidos.

Previamente, Boris Johnson en conjunto con el expresidente Donald Trump, apuntaban a un acuerdo “amistoso” y entusiasta. La administración Trump no solo apoyó firmemente la perspectiva del Brexit, sino que también alentó abiertamente a May y luego a Johnson a adoptar una postura de negociación dura hacia la UE y

no descartar la posibilidad de una salida sin acuerdo. Durante estos años, la Casa Blanca comenzaba a considerar las negociaciones comerciales con el gobierno británico creándose una oportunidad para abrir una brecha en las relaciones entre Londres y Bruselas (Greco, 2019).

Sin embargo, el cambio de administración en Washington durante el año 2020, sin dudas, podría significar otro punto de inflexión en sus relaciones bilaterales. Los analistas políticos predicen que Joe Biden, quien considera el Brexit como un error histórico para los intereses estadounidenses tanto en el Reino Unido como en Europa, comenzará a reparar las relaciones transatlánticas desde Bruselas y Europa, no desde Londres y que, a su vez, aún debe definir cómo se llevarán las negociaciones comerciales en curso iniciadas con Trump (Acar, 2020).

En efecto, la postura del nuevo presidente Joe Biden con relación a la política exterior y el multilateralismo trae un verdadero cambio con relación a Trump. El 24 de noviembre de 2020, mientras anunciaba los nombres que presentaría ante el Congreso para conformar su gabinete de seguridad, Joe Biden prometía que la política exterior será una de las prioridades de su gobierno y que llevará a Estados Unidos de regreso al mundo y al multilateralismo (González Palacios, 2020). Incluso se hablaba de restaurar la reputación de Estados Unidos como una potencia confiable. En definitiva, Biden es un político de amplia trayectoria, reconocido por promover la participación activa de Estados Unidos en los organismos multilaterales y en los conflictos internacionales como miembro de la Comisión de Relaciones Internacionales del Senado y como vicepresidente de Barack Obama (2009-2017), y los elegidos para conformar su gabinete comparten a su vez esta visión (González Palacios, 2020). Por lo que el acercamiento de las relaciones entre Estados Unidos y el Reino Unido podría adquirir otro carácter en relación con la anterior administración en la Casa Blanca.

La política exterior y la interdependencia

Podemos preguntarnos, luego de que definimos la nueva existencia de un triángulo atlántico en el escenario mundial post-Brexit y

analizamos las posibles interacciones de las partes, sobre la existencia o no de cierta interdependencia entre los actores. El estudio de la teoría de la interdependencia fue un paradigma que evolucionó los estudios de las relaciones internacionales, a través de autores como Robert O. Keohane y Joseph S. Nye. Tokatlian y Pardo (1990) desarrollan en su trabajo académico los principales postulados y premisas de la teoría, y se preguntan sobre la existencia o no de un nuevo paradigma, afirmando, entre otras cosas, que la interdependencia brindó énfasis a los factores económicos en el análisis de la política internacional, logrando modificar el peso que se otorgaba tradicionalmente a los elementos estratégico-militares de la problemática internacional, pues con ello se pretendía pasar de una visión simplificada y rígida de la realidad mundial a una más compleja.

Keohane y Nye definen la interdependencia de la siguiente manera: “En el lenguaje común, dependencia significa un estado en el cual se está determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. Interdependencia en la política mundial se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores de diferentes países” (Tokatlian, 1990: 346). Este fenómeno, explican los autores, surge del aumento en el número, calidad y naturaleza de las distintas interconexiones que, a nivel internacional, se producen entre actores de diversa índole. El análisis de la interdependencia se basa en aquellos costos o restricciones que se imponen a otros estados, entendiendo que esta rara vez es simétrica.

En base a los tres actores del nuevo triángulo atlántico, nos preguntamos: *¿existe una interdependencia entre las partes?* Podemos afirmar que existe cierta interdependencia entre las tres potencias, pero resaltando su asimetría, ya que la interdependencia no afecta por igual a las partes que lo conforman. Keohane y Nye sostienen que la distribución de costos y beneficios debe observarse en función de la sensibilidad y de la vulnerabilidad de los distintos actores contrapartes. Tokatlian y Pardo (1990) explican:

“Por sensibilidad, se entiende la naturaleza del efecto al corto plazo, en el sentido de que el primero de ellos no tiene el suficiente tiempo para reaccionar. Con el término vulnerabilidad, se busca explicar el fenómeno de los costos reales que

afectan a un actor por la acción de otro, teniendo en cuenta su relativa disponibilidad o carestía de recursos alternativos para responder. Así, dos actores igualmente sensibles al accionar de un tercero, pueden tener diferentes grados de vulnerabilidad en la medida en que poseen mayores o menores opciones de política para acomodarse a la situación y revertir, inclusive, la debilidad de la posición inicial. Ahora bien, la noción de vulnerabilidad no comprende, únicamente, la posesión o no de ciertos atributos de poder para alterar los efectos (negativos) de una acción emprendida por una contraparte. Implica, además, la posibilidad de modificar el ‘marco’ general de las relaciones entre dos partes” (Tokatlian, 1990: 347).

De esta manera, podemos describir, primero, que las relaciones entre las partes aún son caracterizadas por una interdependencia asimétrica. Segundo, que el Reino Unido, Estados Unidos y la UE poseen diferentes atributos de poder, pero que a su vez los tres integrantes tienen la posibilidad de cambiar las relaciones de las otras dos partes. Y finalmente, entre la UE y el Reino Unido podríamos hablar de una interdependencia asimétrica con mayor peso en la Unión Europea, que posee más opciones para acomodarse, pero con un factor renovado, a saber, la voluntad de la política británica de poseer una mayor autonomía con relación a las demás partes de Europa.

Desde hace tiempo, la UE se convirtió en un socio internacional cada vez más sólido para Estados Unidos, en numerosas áreas. Además, se hizo necesaria una respuesta conjunta de los Estados Unidos y de Europa ante un número cada vez mayor de dificultades, como la amenaza de la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo internacional, el frágil proceso de paz en Medio Oriente y la necesidad de proteger el crecimiento económico y el empleo. Queda por terminar de ver cómo se definirá la postura británica respecto de estos temas y en relación con su posición de estado autónomo en la esfera mundial. A modo de ejemplo, la Unión Europea, durante el mes de marzo de 2021, decidió, luego de una reunión del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, sancionar a cuatro funcionarios y un organismo del Ejecutivo chino, acusándolos de violar los derechos humanos

de la minoría uigur en la región de Xinjiang (Santana, 2021). Este hecho marcaría un punto de inflexión en las relaciones diplomáticas de la UE27 y el gigante asiático (más tarde China reaccionaría y también sancionaría a varios funcionarios europeos). Lo importante aquí es señalar que tanto Estados Unidos como Reino Unido (y también Canadá) llevaron también a cabo la aprobación de sanciones contra altos cargos chinos por su participación en la represión contra dichas minorías étnicas. De manera que esta intervención de nuestros tres protagonistas sugiere y origina un evidente respaldo y coordinación ante una misma postura de política exterior en resistencia al accionar indebido de un país oriental.

Los escenarios

Finalmente, frente a los escenarios planteados por Oliver y Williams en su ensayo en 2016, podemos afirmar que, descartando desde un principio el escenario “bueno”, donde Reino Unido no abandona la UE, un escenario “feo” caracterizado por el deterioro de la relación entre ambos y la aparición de fuerzas centrípetas que busquen la desintegración podría hasta este momento también ser descartado. Ya que este escenario “feo” presentaría también la posible fragmentación de Reino Unido post-Brexit, por una separación de Escocia para seguir siendo parte de la UE, el reinicio de violencia en Irlanda del Norte o un creciente resentimiento de los habitantes de Londres, que no ha ocurrido en este último tiempo. Por lo que nos queda el escenario al que ellos llaman “malo”, que es determinado por una relación confusa entre el Reino Unido y la UE, sin nada muy establecido, donde se comprometen mínimamente con una relación funcional. En consecuencia, el Reino Unido se volvería un “incómodo intermedio” en la relación Estados Unidos-Unión Europea, y este solo se mantendría como un árbitro dentro de la OTAN, y Alemania ocuparía su lugar en la UE. De esta manera, podemos afirmar un acercamiento a esta última descripción (Oliver y Williams, 2016).

Un escenario “sin acuerdo” hubiese significado un peso significativo para el presupuesto de la Unión Europea, claro está que algunas regiones y sectores económicos se hubiesen visto afectados

de manera más significativa. No obstante, los costos más importantes que hoy persisten en un escenario con acuerdo son tres: primero, para aquellos Estados miembros que comparten frontera con el Reino Unido (caso de Irlanda); segundo, para los sectores del agro y la pesca, por un lado, y las pequeñas y medianas empresas que comercian con este, por el otro, y tercero, como el Reino Unido ya no contribuye a los presupuestos, el Brexit inevitablemente significaría un importante déficit de financiación que requeriría tanto reducciones presupuestarias como contribuciones adicionales de los Estados miembros al presupuesto de la UE.

Con relación a estos costos, en los últimos meses de 2020, Boris Johnson ha invertido grandes esfuerzos en un proyecto de *Ley de Mercado Interno*, trayendo incertidumbre y fuertes críticas de grupos opositores sobre su legalidad, ya que dicha ley violaría el derecho internacional al poner en causa un tratado internacional como lo es el acuerdo del Brexit. El acuerdo establece que lo pactado se antepone a cualquier ley británica sobre los temas estipulados en el tratado, por lo que la nueva norma estaría rompiendo la salvaguarda irlandesa, que busca evitar crear una frontera física entre cada Irlanda. En este momento, el Reino Unido deja de ser parte del mercado único europeo, con regulaciones y estándares acordados conjuntamente en todo el continente. Pero el Gobierno británico aún quiere seguir teniendo un mercado conjunto en Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte: el “mercado interno”. La legislación, declaró el Gobierno, “permitirá al gobierno del Reino Unido proporcionar asistencia financiera a Escocia, Gales e Irlanda del Norte con nuevos poderes para gastar el dinero de los contribuyentes previamente administrado por la UE”. Uno de sus principales objetivos es capacitar a los ministros para aprobar regulaciones, específicamente sobre comercio y ayudas estatales, incluso si son contrarias al acuerdo de retirada alcanzado previamente con la UE bajo lo que se conoce como el protocolo de Irlanda del Norte. Debido a que las cuatro naciones tendrán que aceptar productos con los estándares establecidos en cualquier país, existe el temor de que los controles de calidad locales se reduzcan a un mínimo común denominador: el gobierno galés prevé una “carrera hacia el fondo” (Sim, 2020).

Sin embargo, la sección 45 es bastante contundente, afirmando que las facultades contenidas en el proyecto de ley “*have effect not-*

withstanding any relevant international or domestic law with which they may be incompatible or inconsistent..." (Bowcott, 2020). La opinión compartida por varios opositores de la norma se basa en que socavar este principio vital perforará fatalmente la fe de la gente en su sistema de justicia, tanto en el país como a nivel internacional y que se cometería una infracción admitida por el derecho internacional de forma explícita (Bowcott, 2020).

Conclusión

A modo de conclusión, sabemos que el Reino Unido busca como fin a largo plazo convertirse en una verdadera potencia autónoma y ser el centro de libre comercio global. Aun retirándose de la UE, va a buscar mantener fuerte vinculación con la UE27 a través de las relaciones comerciales, aunque presente ciertas dificultades en la política de defensa, y también buscará enfocar su política exterior a una profundización en su relación con Estados Unidos. Durante las primeras semanas de 2017, el camino del Brexit en el Reino Unido aún no estaba claro; a pesar de esto, actualmente podemos ver una mayor precisión del escenario con la existencia de un acuerdo comercial.

De ello resulta necesario decir que existe una interdependencia asimétrica, basada en la sensibilidad y la vulnerabilidad entre las tres partes del triángulo. Cada actor es sensible al accionar de los demás y, a su vez, presenta diferentes grados de vulnerabilidad en función de sus atributos de poder y su capacidad de respuesta frente al accionar de una o más de las partes, dentro del marco internacional. Por ello, tanto Estados Unidos como la Unión Europea y el Reino Unido podrían buscar a partir de ahora un nuevo camino de cooperación selectiva y coordinación con relación a su política exterior, económica y de defensa, frente a las nuevas amenazas transnacionales y la creciente interdependencia económica a nivel mundial y regional.

En pocas palabras, aun con un cambio dentro del balance de poder de la UE, con una posición alemana más fuerte, la política norteamericana no dejará de buscar una UE más activa en política de defensa y el atlantismo no perderá fuerza dentro de los esta-

dos miembros. En este tiempo, la OTAN sigue siendo el principal órgano de defensa y el Reino Unido mantendrá un activo campo de acción en esta. No obstante, aparecen nuevos focos de atención en Asia, en la posible disminución del liderazgo norteamericano y en las amenazas a las instituciones globales y el multilateralismo. En efecto, un mantenimiento de la integración europea es clave para los tres protagonistas del triángulo atlántico.

Bibliografía

- ACAR, A. (2020). “Relaciones entre EEUU y Reino Unido cambiarán bajo la presidencia de Biden”. AA. Fecha de publicación: 11 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/an%C3%A1lisis/relaciones-entre-eeuu-y-reino-unido-cambiar%C3%A1n-bajo-la-presidencia-de-biden/2040222> [Consultado: 5/2/2021]
- BBC NEWS (2020). “Trade talks between UK and US set to get under way”. Fecha de publicación: 4 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-52528821> [Consultado: 10/6/2020]
- BEHSUDI, A. (2020). “Baking the EU-US deal”. *Politico*. Fecha de publicación: 20 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.politico.com/newsletters/morning-trade/2020/02/20/baking-the-eu-us-deal-785551> [Consultado: 8/2/2021]
- BOWCOTT, O. (2020). “Internal market bill: what it says and the UK hopes to achieve”. *The Guardian*. Fecha de publicación: 9 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2020/sep/09/internal-market-bill-what-it-says-and-the-uk-hopes-to-achieve> [Consultado: 15/12/2020]
- CASTELLÁ ANDREU, J. M. (2016). “El Referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada”. *Revista Derecho Político*, N.º 97, pp. 297-334. DOI: 10.5944/rdp.97.2016.17626
- CLAUDE PIRIS, J. (2020). “Extending the Brexit transition period after 30 June 2020”. *Encompass*. Disponible en: <https://encompass-europe.com/comment/extending-the-brex-it-transition-period-after-30-june-2020> [Consultado: 10/12/2021]
- COLCHESTER, M. (2021). “Britain to Boost Nuclear Weapons Stockpile in Defense-Policy Shift”. *The Wall Street Journal*. Fecha de publicación: 16 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/britain-to-boost-nuclear-weapons-stockpile-in-defense-policy-shift-11615919479> [Consultado: 18/2/2021]

- COMISIÓN EUROPEA (2019). “A ‘no-deal’ Brexit: The EU budget”. Directorate-General for Budget (European Commission). ISBN: 978-92-76-13086-4. DOI: 10.2761/729044.
- COMISIÓN EUROPEA (2019). “The Withdrawal Agreement”. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement_en [Consultado: 10/7/2020]
- COMISIÓN EUROPEA (2020). “The EU-UK Trade and Cooperation Agreement”. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_en [Consultado: 5/2/2020]
- COMISIÓN EUROPEA (2019). “La Unión Europea y el Reino Unido, forjando una nueva asociación”. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership_es [Consultado: 6/8/2020]
- DALEY, B. (2019). “How important is NATO to British defence policy?”. *The Conversation*. Fecha de publicación: 29 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://theconversation.com/how-important-is-nato-to-british-defence-policy-126534>
- ELLYAT, H. (2020). “UK announces biggest military investment in 30 years”. *CNBC*. Fecha de publicación: 19 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.cnbc.com/2020/11/19/uk-set-to-announce-biggest-military-investment-in-30-years.html>
- GAVIRO, J. M. (2017). “Brexit: efectos económicos en un escenario incierto”. *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*. ISSN: 2386-2491.
- GONZÁLEZ PALACIOS, M. (2020). “¿Qué podemos esperar del multilateralismo de Biden?”. *Open Democracy*. Fecha de publicación: 30 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/es/que-podemos-esperar-multilateralismo-biden/> [Consultado: 18/3/2021]
- GRECO, E. (2019). “Il Regno Unito post-Brexit tra UE e USA”. *Istituto Affari Internazionali (IAI)*. Disponible en: <http://www.jstor.com/stable/resrep23656>
- LAWLESS, J. (2021). “A month on, post-Brexit ‘teething problems’ hit UK-EU trade”. *AP news*. Fecha de publicación: 1 de febrero de 2021. Disponible en: <https://apnews.com/article/brexit-europe-global-trade-health-coronavirus-pandemic-3d87d054cb360d91787ed1bf01096ae5> [Consultado: 5/2/2021]
- MORRIS, J. (2011). “How great is Britain? Power, Responsibility and Britain’s Future Global Role”. *Department of Politics and International Studies*, University of Hull, Hull HU6 7RX. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2011.00450.x>

- OLIVER, T. y WILLIAMS, M. (2016). “Special Relationships in Flux: Brexit and the Future of the US-EU and US-UK Relationships”. *International Affairs*, 92 (3), pp. 547-567.
- SANTANA, A. (2021). “La UE y tres países más sancionan a China por los abusos contra los uigures”. *France 24*. Fecha de publicación: 22 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.france24.com/es/europa/20210322-union-europea-sanciones-china-uigures-myanmar> [Consultado: 23/3/2021]
- SHAMBAUGH, D. (2005). “The new strategic triangle: U.S. and European reactions to China’s rise”. *The Washington Quarterly*, 28 (3), pp. 5-25. DOI: 10.1162/01636660054026470.
- SIM, P. (2020). “What is the row over UK ‘internal markets’ all about?”. *BBC News*. Fecha de publicación: 19 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-54065391>
- TOKATLIAN, J. G. y PARDO, R. (1990). “La teoría de la interdependencia: ¿un paradigma alternativo al realismo?”. *Estudios Internacionales*, 23 (91), pp. 339-382. DOI: 10.5354/0719-3769.2011.15518.
- UE-UK TRADE COOPERATION AGREEMENT (2020). Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)&from=EN)
- WELFENS, P. J. J. (2017). *An Accidental Brexit: New EU and Transatlantic Economic Perspectives*. Alemania: Palgrave Macmillan. Capítulos 5 y 7. ISBN 978-3-319-58270-2.
- WHITMAN, R. (2017). “EU referendum: one year on – foreign policy”. *The UK in a Changing Europe*. Disponible en: <https://ukandeu.ac.uk/eu-referendum-one-year-on-foreign-policy/>
- WHITMAN, R. (2019). “What (no) difference a year makes: post-Brexit EU-UK security relations”. En: *The UK in a Changing Europe*. Disponible en: <https://ukandeu.ac.uk/what-no-difference-a-year-makes-post-brexit-eu-uk-security-relations/>
- WHITMAN, R. (2020). “Security and defence post Brexit”. En: *The UK in a Changing Europe*. Disponible en: <https://ukandeu.ac.uk/security-and-defence-post-brexit/#>
- WITHDRAWAL AGREEMENT (2020). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1580206007232&uri=CELEX%3A12019W/TXT%2802%29>