

LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA PARADOJA DEL BREXIT

RAFAEL GARCÍA PÉREZ

rgarcia@upo.es

Profesor titular de Relaciones Internacionales. Antiguo profesor de la Universidad de Santiago de Compostela, en la actualidad se encuentra destinado en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (España). Es también profesor del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid (Ministerio de Defensa – UNED).

Resumen

El artículo analiza las consecuencias de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, de modo particular en los efectos políticos de su decisión. En primer lugar, aborda la celebración del referéndum, y la decisión de retirada, como ejemplo paradigmático de la denominada "nueva política" que ha otorgado especial protagonismo a las llamadas fuerzas populistas en las sociedades occidentales. A continuación, se expone la peculiar negociación celebrada entre el Reino Unido y la UE para establecer un acuerdo de retirada. Seguidamente, se identifican las diferentes modalidades de vinculación comercial que la UE mantiene en la actualidad con terceros Estados como referencia al acuerdo que pueda establecerse con el Reino Unido. Por último, se evalúa la viabilidad del proyecto *Global Britain* como estrategia de futuro para recuperar una posición de influencia internacional. La conclusión a la que llega es la paradoja que representa el Brexit al haber lanzado el Reino Unido un traumático, incierto y divisivo proceso para lograr una posición internacional, política y comercial, que en términos objetivos será indiscutiblemente peor de la que partía.

Palabras-clave

Brexit, Unión Europea, Reino Unido, Referéndum, Acuerdo Comercial

Cómo citar este artículo

Pérez, Rafael García (2020). "La Unión Europea ante la paradoja del Brexit". In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 11, Nº 2 Consultado [en línea] en fecha de última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.11.2.7>

Artículo recibido en Diciembre 9, 2019 y aceptado para su publicación el Septiembre 9 de 2020





LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA PARADOJA DEL BREXIT

RAFAEL GARCÍA PÉREZ

1. La paradoja del Brexit: una decisión “democrática” contra los propios intereses británicos¹

Una paradoja es un “hecho o expresión aparentemente contraria a la lógica” (DRAE)². Se trata de una manifestación en apariencia verdadera que, sin embargo, encierra una contradicción lógica. El Brexit constituye una paradoja en el sentido de que los votantes británicos eligieron en el referéndum de junio de 2016 una opción que es contraria a sus propios intereses, materiales y políticos.

Sin duda, la salida del Reino Unido de la Unión Europea debilita al proyecto europeo, pero hasta ahora de un modo inferior a lo esperado. A quien realmente está perjudicando la ruptura es al país que se marcha. Los costes económicos, comerciales y empresariales sumarán una factura aún por determinar, muy elevada en todo caso, dependiendo de si finalmente el Reino Unido y la UE consiguen acordar un modo de convivencia económico y comercial que les resulte mutuamente beneficioso (Dhingra et al., 2016). En todo caso, la magnitud de los perjuicios materiales que entraña el Brexit es superada por la quiebra de la positiva y estereotipada imagen del país, de su sistema político, del liderazgo e influencia internacional que ha detentado a través del ejercicio de su extraordinario *poder blando*. Una quiebra de su sistema político que afecta de modo directo a su sistema de partidos y amenaza a la propia estructura constitucional del Reino Unido. La cohesión territorial entre las cuatro naciones que lo integran (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte) se ve en peligro al renunciar a la integración europea. Lo hemos visto en Irlanda del Norte, donde la posibilidad de restablecer una frontera internacional pone en riesgo los *acuerdos de paz de viernes santo* de 1998 y aviva los sentimientos favorables a la unificación de la isla. Una de las claves de la paz y la convivencia en este territorio reside precisamente en la existencia de una frontera porosa intracomunitaria que es consecuencia de la unidad de mercado de la UE. También se aprecia en Escocia una inquietud semejante cuando el Partido Nacional Escocés, actualmente en el poder, amenaza con celebrar un nuevo referéndum sobre su vinculación con el Reino Unido, alentado por conservar la pertenencia a la Unión a través de una futura integración una vez lograda la independencia.

Si el lema durante la campaña del Brexit fue votar salida para “recuperar el control” (*take back control*) lo que se aprecia es precisamente todo lo contrario. Una nueva paradoja.

¿Por qué se produce esta situación? ¿Se trata, acaso, de un problema del mecanismo de decisión adoptado consultando al electorado? ¿No son fiables los sistemas democráticos

¹ Una primera versión de este texto fue expuesta y discutida en el seminario organizado por el Centro de Investigação em Ciência Política – CICP en la Universidade do Minho (Braga), en diciembre de 2019, con el título: “A União Europeia perante o paradoxo do Brexit”.

² Todas las referencias en línea citadas han sido consultadas por última vez el 30/09/2020.



y debe eludirse someter a votación una decisión trascendente? Evidentemente el problema no es la democracia como sistema político sino los males que aquejan a las sociedades occidentales que presentan una serie de rasgos comunes compartidos por muchos países (Portugal constituye una excepción) cuya manifestación más evidente es el auge de las llamadas fuerzas populistas a un lado y otro del Atlántico.

El Brexit constituye un ejemplo paradigmático de este proceso de cambio político en las sociedades occidentales que acaso simbolice un cambio de época. Analizamos el Brexit como categoría representativa de este proceso de cambio en una doble dimensión: la responsabilidad de los dirigentes políticos que abrazan estas políticas populistas por ventajismo y elusión de las propias responsabilidades; y la motivación que impulsa a los ciudadanos a respaldar semejantes opciones.

En cuanto a la primera cuestión, el Brexit es un claro ejemplo de mala gestión política en el seno del Partido Conservador. Amenazado por una escisión como consecuencia de los enconados enfrentamientos que se remontan a décadas atrás, y a la presión ejercida por el avance electoral del demagógico *Independence Party* (UKIP), el *premier* David Cameron eludió celebrar un congreso que resolviera la división interna convocando, en cambio, un referéndum, animado por el éxito logrado en la consulta sobre la independencia de Escocia (Castellà, 2016). De esta manera consiguió trasladar un problema interno del partido al conjunto del país y, por extensión, al conjunto de la Unión. Para no afrontar un problema doméstico generó una crisis constitucional e internacional.

La mala gestión política no atañe sólo a la decisión de consultar a la población, sino también al procedimiento elegido. Todas las decisiones políticas trascendentes (como son, por ejemplo, una reforma constitucional) se enmarcan en un procedimiento regulado por los sistemas constitucionales de todos los países. A pesar de sus diferencias, todos ellos comparten unos rasgos comunes: un procedimiento legislativo extendido en el tiempo que permite el análisis detallado de las normas que se vayan a adoptar y un procedimiento de votación reforzado que exige mayorías cualificadas en la Cámara y, en algunos casos, convocatoria de elecciones para que el nuevo parlamento ratifique la decisión. Y también la celebración de un referéndum, al final del proceso, para corroborar la decisión tomada, pero nunca como consecuencia de una iniciativa popular, salvo en los pocos sistemas constitucionales en que así está contemplado, como son los casos de Suiza o el Estado de California (Butler y Ranney, 1978).

Frente a este uso tradicional del referéndum, el gobierno británico lo empleó como una fórmula de democracia directa en contradicción con su sistema político que constituye el ejemplo arquetípico de democracia parlamentaria. A las debilidades conocidas de esta forma de ejercicio democrático directo (la posibilidad de manipular las asambleas deliberativas, la oportunidad que se ofrece a los argumentos demagógicos o su interesada celebración en función de las prioridades de la agenda de los gobernantes), la teoría política había advertido repetidamente del peligro que supone que las decisiones adoptadas por esta vía sean fruto de las pasiones del momento, sin que exista procedimiento alguno que imponga límites al poder de la mayoría: "La democracia de referéndum es objetable principalmente porque establece (...) un sistema de gobierno mayoritario que excluye los derechos de la minoría" (Sartori, 1988: 156).

El procedimiento seguido en el Reino Unido ha incurrido en todos los peligros de los que advertía la teoría política: el referéndum se celebró al inicio del procedimiento, cuyo resultado, para aplicarse, no requiere de mayoría reforzada alguna y carece de cualquier otro contrapeso o filtro que condicione su ejecución. Sólo una vez fue aprobada la salida de la UE es cuando se empezó a diseñar la norma que hiciera posible aplicar tal resolución. El recurso al referéndum como procedimiento supuestamente más democrático de decisión elimina las garantías procedimentales y el debate parlamentario



propio de los sistemas democráticos indirectos. Reduce el tiempo de decisión a un instante simplificando problemas complejos hasta el extremo de reducirlos a un sí o un no. Una campaña electoral no es un debate parlamentario. No hay réplica ni diálogo, y la oportunidad de lanzar argumentos demagógicos, cuando no simples mentiras, se multiplica creando un clima emocional muy intenso que cada vez con más frecuencia resulta determinante en los procesos electorales.

El referéndum, el ejercicio de la llamada democracia directa, no es el procedimiento más adecuado para adoptar decisiones políticas trascendentes. Quienes lo eligen lo hacen por ventajismo político, para aprovecharse del estado emocional de un electorado que puede ser excitado por múltiples medios y eludir así un debate que ponga en evidencia las consecuencias negativas de la decisión, cuando no su inviabilidad.

El referéndum no está invalidado como mecanismo de decisión en los procesos democráticos. Pero no puede ser un acto único ni debe situarse al inicio del proceso de toma de decisiones. Debe formar parte de un procedimiento más largo y riguroso que permita el análisis de las consecuencias de la decisión y evaluar la forma en que será ejecutada. En los sistemas democráticos, todas esas garantías las ofrece el procedimiento parlamentario. El Brexit encalla cuando se trata de aplicar el resultado del referéndum en el Parlamento y allí se comprueban las consecuencias derivadas de la decisión, impidiendo alcanzar una mayoría que permitiera su ejecución.

El referéndum, empleado en los términos en que lo hizo el gobierno de David Cameron, fue ventajista y demagógico. Y, desde luego, su celebración no supuso ningún plus democrático.

Vayamos a continuación con la segunda cuestión planteada: la motivación que impulsa a los electores a decantar su voto por una determinada opción.

Existe una enorme cantidad de literatura académica publicada en los últimos años que explica de forma convincente, el proceso que ha permitido el auge electoral de los llamados populismos (Goodwin y Eatwell, 2019). Aunque cada sociedad tenga sus propios fantasmas domésticos, los científicos sociales han identificado unos elementos que son comunes en todos los casos en donde se ha producido una victoria electoral de estas fuerzas políticas o de sus postulados como, sin duda, ha sido el caso del Brexit.

El primer factor común radica en la existencia de una sociedad fragilizada como consecuencia de la creciente dualidad impulsada por la globalización y reforzada por el impacto de la crisis de 2008 en las sociedades occidentales (Rueda, 2014).

La dualización social es un fenómeno de división creciente que se produce en el seno de las sociedades nacionales entre un grupo minoritario, urbano e ilustrado, vinculado a las cadenas de producción e información transnacionales, y un grupo mayoritario que se "queda atrás" (*left behind*), que ve cómo se degradan sus condiciones materiales y laborales en tanto que asalariados (el fin de las clases medias: Guilluy, 2019). La consecuencia principal de este fenómeno de dualización es que resulta cada vez más difícil pasar del grupo *territorializado* al *globalizado*, aunque no a la inversa. Esta dinámica genera una extraordinaria frustración de las expectativas de promoción social en amplias capas sociales. El ascensor social que entrañaba el Estado del bienestar ha dejado de funcionar y su pérdida alimenta un creciente resentimiento, que ocasionalmente puede manifestarse en forma de explosión social, siguiendo el proceso identificado como *efecto túnel* por Albert O. Hirschman (Costas, 2015). De esta forma, los *globalizados* se "desnacionalizan", mientras que los *territorializados* se "renacionalizan". Se sienten injustamente perjudicados y degradados por su condición de perdedores frente a los grupos ilustrados, urbanos y cosmopolitas que los estigmatiza. La autopercepción como víctimas de la globalización les lleva a reafirmarse en todo aquello que rechazan: la añoranza del proteccionismo (King, 2017) y una suerte de



retirada nacional de lo global, en la confianza de que el Estado-nación les pueda proteger más eficazmente que las instituciones internacionales o multinacionales como la UE (Grygiel, 2016).

El segundo elemento identificado es cómo la identidad, el sentimiento de pertenecer a una comunidad, se ha convertido en el eje vertebrador de la acción política de masas a través de lo que Francis Fukuyama ha denominado la *política del resentimiento* (Fukuyama, 2019:23). Política que se aplica por vías diversas.

Cada vez resulta más frecuente la identificación de colectivos que se agrupan en torno a sentimientos identitarios que pueden ser de lo más variado. A la nación, religión o etnia, que tradicionalmente han sido los más comunes, se suman ahora también cuestiones como el género o la orientación sexual. Estos colectivos comparten la percepción de que su identidad no recibe el reconocimiento merecido por parte de los demás. Un colectivo pretendidamente humillado que reclama restituir su dignidad perdida constituye un elemento movilizador en los procesos políticos más eficaz que la racionalidad sobre la base de un cálculo de coste/beneficio. La apelación emocional al voto invocando sentimientos identitarios es la clave que usan las llamadas fuerzas populistas para alzarse con mayorías electorales ofreciendo soluciones fantasiosas, cuando no mintiendo y manipulando con descaro al electorado.

El sentimiento identitario ha sustituido a la lógica materialista de pertenencia a una clase social determinada. Se han alterado irreversiblemente los parámetros que tradicionalmente definían el espectro ideológico de las sociedades occidentales en términos de derecha e izquierda (Bobbio, 1995). La definición de las opciones políticas que antes se realizaban bajo criterios materiales (en función de la posición ocupada en el sistema de producción como empleado o propietario) ha pasado a depender de otros criterios postmaterialistas que, cada vez más, se encuentran vinculados al sentimiento de pertenencia a una determinada identidad y a un sistema de valores. Los globalizados no son necesariamente de "derechas", antes al contrario (la *gauche brahamane* identificada por Piketty, 2019). Ni los territorializados son necesariamente de "izquierdas": en EE.UU. constituyen la base electoral de Trump. La reacción antiglobalización, anticosmopolita y renacionalizadora puede manifestarse tanto a la izquierda como a la derecha, pero encuentran un cauce de expresión compartido a través de las plataformas populistas.

El tercer elemento que permite explicar esta dinámica es la causa por la cual se impone la emoción frente a la realidad a la hora de que el votante decida su opción política ¿Cómo llegamos a perder el sentido de realidad e, incluso, la propia noción de verdad? Hans Rosling realizó una investigación durante décadas para demostrar que los humanos tenemos una visión tremendamente distorsionada sobre cómo percibimos lo que ocurre en el mundo (Rosling, 2018). Utilizando encuestas dirigidas a grupos de toda condición y nacionalidad sobre parámetros globales relativos a economía, desarrollo, demografía o medio ambiente, llegó a la conclusión de que nuestra percepción se inclinaba siempre hacia el pesimismo. El problema no es la ignorancia, y menos aún la ignorancia por falta de información que desde hace décadas resulta más abundante que nunca, aunque no por ello sea más accesible. El problema es nuestra percepción individual del mundo y de la realidad, profundamente pesimista y temerosa ante los cambios.

Estos sentimientos negativos tienden a ser estimulados por los medios de comunicación y determinados grupos políticos a través de un criterio discriminatorio por el que se tiende a difundir información sesgada con un alto impacto dramático tratando de captar la atención de la audiencia contribuyendo de manera eficaz a instaurar en la conciencia colectiva la idea de que todo va mal, de que el futuro va a ser peor, de que ellos son los perjudicados, de que necesitan una restitución. El sentimiento de identidad amenazada estimulado por una percepción de la realidad distorsionada conduce a una elección



política simplificada hasta el extremo que reduce la solución de todos los problemas a una causa única que puede ser neutralizada tan sólo con tu voto: la culpa de los problemas la tienen los inmigrantes mexicanos, o los judíos, o España, o la Unión Europea.

El sentido del voto británico en el referéndum constituye una paradoja sólo si aplicamos un análisis de elección racional propio de otros tiempos. Es el ejemplo paradigmático de la nueva etapa en que se desarrolla la política nacional e internacional, donde las referencias tradicionales de izquierda o derecha no explican los alineamientos políticos, donde la realidad no fundamenta la lógica de la acción política. Por el contrario, en muchos casos la realidad apenas supone una incomodidad accesoria de la que se puede prescindir con facilidad.

2. La Unión Europea frente al Brexit

La decisión del Reino Unido de retirarse del Tratado de la Unión sumió a la UE en una situación de alarma. Un nuevo y gravísimo problema se sumaba a los ya presentes (diseño del euro, crisis migratoria, ...) configurando un escenario de "crisis existencial" tal y como lo definió el presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker (Juncker, 2016). Por la relevancia y peso internacional del Reino Unido, por sentar un precedente que pudiera marcar el camino a seguir por otros Estados miembros, por desmentir el discurso autolegitimador y complaciente del europeísmo integrador, la UE se enfrentaba con el Brexit a una situación de desafío a su propia supervivencia: el ser o no ser de la Unión.

Transcurridos ya más de cuatro años desde la celebración del referéndum puede afirmarse que la Unión ha sobrevivido, aunque todas las amenazas sigan presentes y los problemas, más que resueltos, parecen aplazados. Ni el euro ni la crisis migratoria, como tampoco el Brexit, son pasado, siguen constituyendo problemas del presente con los que habrá que convivir en el futuro.

Atendiendo al Brexit, llama la atención la extraordinaria capacidad política, jurídica y diplomática de la Unión para encarar un desafío que sólo disponía de un tratamiento genérico a través del artículo 50 del Tratado de la Unión (TUE). A lo largo del proceso negociador la Unión ha dado muestras de lo que posiblemente constituyen sus mayores virtudes institucionales: un marco normativo extraordinario adaptado a las necesidades específicas definido a través de una negociación permanente: la ley a través del consenso.

Recordemos cómo se inició el proceso de negociación. No fue a partir de la presentación de sendas propuestas negociadoras, una del Reino Unido y otra de la Unión. No se trataba de dos posturas que trataran de llegar a una síntesis compartida (Patel, 2018). No ha sido nunca una negociación internacional al uso. Ha sido algo bien distinto, y conviene recordarlo.

En enero de 2017 la primera ministra Theresa May expuso sus planes de salida y el nuevo marco de relaciones que pretendía acordar con la Unión (May, 2017a). Manifestó, además, su intención de negociar un período de transición que suavizara el proceso. Adviértase del significativo retraso con el que fijó su posición negociadora el Gobierno británico y el hecho de que no notificara formalmente su retirada a la Unión hasta el 29 de marzo de ese mismo año. Era evidente la intención de intentar ganar un tiempo que, a la postre, no le reportó ninguna ventaja en la negociación.

En este discurso, el Gobierno británico estableció las denominadas "líneas rojas" que definían los objetivos que quería lograr:



- Establecimiento de controles que permitieran regular la inmigración procedente de los países de la UE.
- Independencia de la justicia británica que dejaría de estar bajo jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE.
- Renuncia a pertenecer al mercado único (lo que implicaba renunciar a participar en las llamadas "cuatro libertades": libre tránsito de personas, capitales, servicios y mercancías).
- Y en su lugar, negociar un tratado de libre comercio con la UE.

Por su parte, la UE respondió a través del Presidente del Consejo, Donald Tusk (European Council, 2017), estableciendo los tiempos y el ámbito material de la negociación:

- Había que negociar, en primer lugar, la forma en que se produciría la retirada británica y sólo cuando se hubiera alcanzado un "progreso sustancial" se pasaría a una segunda fase negociadora, siendo el Reino Unido ya un país tercero, donde se definiría el nuevo acuerdo de asociación.
- Se excluía la posibilidad de una participación "a la carta" en el Mercado Único basada en aproximaciones sectoriales.
- Y, por último, se proponía dar solución a los problemas más urgentes derivados de la retirada británica:
 - Dar seguridad jurídica los ciudadanos residentes y a las empresas evitando un vacío legal que permitiera la aplicación de nuevas medidas regulatorias que vulneraran los derechos adquiridos.
 - Exigir al Reino Unido el cumplimiento de sus compromisos financieros que finalmente se estimaron en unos 40.000 mill.€.
 - Estudiar "soluciones flexibles y creativas" para evitar una frontera terrestre rígida en Irlanda del Norte.

Con esta decisión el Consejo Europeo consiguió desbaratar una de las pocas bazas negociadoras con las que contaba el Gobierno británico: negociar a un mismo tiempo la salida y la relación futura con la UE. Logrando negociar en esos términos el Reino Unido sí hubiera tenido oportunidad para conducir la negociación según sus intereses que, básicamente consistían en lograr una suerte de pertenencia selectiva a la Unión fragmentando el mercado único. Al tener que aceptar una negociación en fases sucesivas a los británicos sólo les quedaba intentar romper al bloque comunitario ofreciendo acuerdos bilaterales a los Estados miembros por separado (Rogers, 2019)³, o amenazar con una quiebra completa en la relación tomando como rehenes a la población residente (RTVE, 2018) o debilitar la relación futura en temas de seguridad (May, 2017b).

La UE ha conseguido mantener la unidad negociadora y ha hecho frente a las amenazas británicas limitando su capacidad negociadora ante la evidencia de que nada podía

³ "Theresa May no sabía cómo funcionaba la UE cuando activó el Artículo 50 y pensó que podía llegar a un acuerdo para el Brexit negociando directamente con los líderes europeos. No funcionó durante la negociación de [David] Cameron antes del referéndum y tampoco ha funcionado ahora". Declaraciones del exrepresentante permanente del Reino Unido ante la Unión Europea, Ivan Rogers.



ofrecer a cambio de sus pretensiones. La pérdida de opciones condujo al Gobierno británico a utilizar un último recurso: amenazar de forma sucesiva a la Unión, con provocar un caos total (May, 2018), y a su Parlamento, con no salir de la Unión si no era aprobado el acuerdo ofrecido por Bruselas que finalmente aceptó el gabinete May tras haberlo rechazado previamente (El País, 2019a).

Neutralizada la estrategia negociadora británica la cuestión quedó planteada en unos términos esencialmente técnicos: ¿cómo dar forma a las exigencias de salida expresadas libre y unilateralmente por el Gobierno británico? Conviene recordar que las "líneas rojas" definían un ámbito muy estrecho sin apenas margen de maniobra.

El trabajo de la Comisión y de la delegación negociadora europea consistió en dar forma jurídica a esas propuestas británicas protegiendo la integridad del acervo comunitario. No fue discutida, rechazada o aceptada una propuesta británica que nunca llegó a ser presentada. Por parte de Londres sólo se manifestaron deseos y cuando esos deseos fueron trasladados al texto de un tratado el resultado frustró la ilusión emocional generada con el Brexit de forma que el Parlamento rechazó hasta en tres ocasiones, y por amplia mayoría, la propuesta aceptada por su Gobierno. Esto condujo a una situación de bloqueo institucional que acabó forzando la dimisión de la Sra. May y la constitución de un nuevo gabinete conservador con Boris Johnson al frente, a partir del 24 de julio de 2019.

Johnson, feroz oponente al acuerdo alcanzado por el gobierno May, presentó a finales del mes de octubre de 2019 al Parlamento británico un nuevo acuerdo con la UE negociado en un tiempo record. En realidad, no puede hablarse con propiedad de que se tratara de un nuevo acuerdo sino de una modificación del documento cerrado con Theresa May en 2018 que afectaba, fundamentalmente, a la situación de la frontera entre Irlanda e Irlanda del Norte.

En el acuerdo de 2018, la denominada "salvaguarda irlandesa" (*backstop*) fue pensada para evitar la reinstauración de una frontera física entre Irlanda e Irlanda del Norte. Esta disposición buscaba preservar los *acuerdos de paz de viernes santo* de 1998, que pusieron fin a tres décadas de violencia en el Ulster, al tiempo que se protegía la integridad del mercado único europeo. Se trataba de una solución de último recurso que solo entraría en vigor si, tras el periodo de transición previsto en el acuerdo, Londres y Bruselas no encontraban una solución mejor.

En el acuerdo suscrito por el gobierno Johnson con la UE el 17 de octubre de 2019 (BBC, 2019), el denominado "protocolo irlandés" dejó de ser una cláusula de salvaguarda para convertirse en una situación permanente mientras así lo decidiera el parlamento de Irlanda del Norte. En este acuerdo se prevé que esta región forme parte del territorio aduanero británico, aunque se encuentre sometida al régimen aduanero comunitario y bajo la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. De esta forma, los controles fronterizos se realizarán en los puertos de entrada a Irlanda del Norte y no en la frontera con la República de Irlanda, para controlar las mercancías declaradas como destinadas a Irlanda, incluso si proceden de otras partes del Reino Unido. En consecuencia, la nueva frontera aduanera se traslada al Canal de Irlanda.

Para llegar a este acuerdo tanto el Reino Unido como la UE hicieron importantes concesiones, lo cual constituyó toda una sorpresa dada la intransigencia soberanista que había abanderado Johnson hasta entonces y las solemnes declaraciones realizadas por las autoridades europeas afirmando que el acuerdo de 2018 estaba cerrado y no podía volver a ser renegociado (El País, 2019b).

El factor determinante que permitió alcanzar el acuerdo fue el cambio producido en la posición del gobierno de Dublín que aceptó esta solución de compromiso. Esto permitió el alineamiento del resto de los socios comunitarios con la Comisión que desde el



comienzo de la negociación había otorgado a Irlanda la última palabra sobre esta cuestión específica del acuerdo de retirada británico. El único límite innegociable era, y sigue siendo, preservar la integridad del mercado único europeo, y el acuerdo así lo garantiza.

Con su estilo grandilocuente, Boris Johnson presentó la firma del acuerdo con la UE como una "gran victoria" (Day, 2019). Su mejor argumento consistió en asegurar que la anterior salvaguarda irlandesa (*backstop*) había desaparecido. La pervivencia de esa situación aduanera especial quedaba en manos, exclusivamente, del parlamento irlandés. Cada cuatro años la Asamblea de Irlanda del Norte podrá votar abandonar este régimen especial, lo cual supondría su desconexión de la Unión Europea y el establecimiento de la frontera con Irlanda como frontera exterior de la UE. Si la Asamblea aprueba por mayoría simple mantener el régimen especial, se prorrogará por otros cuatro años. En caso de que se obtuviera una votación favorable con mayoría reforzada (lo cual implicaría contar con los votos de los partidos católicos y protestantes), la renovación sería por ocho años. En el caso de que no fuera aprobada, se establecería un periodo de dos años para negociar la nueva fórmula que lo sustituiría (El Confidencial, 2019).

Los unionistas norirlandeses del DUP (*Democratic Unionist Party*) manifestaron su oposición a las disposiciones alcanzadas en el nuevo acuerdo, pero su influencia como sostén del gobierno conservador en minoría desapareció al lograr Johnson una holgada mayoría absoluta de la cámara en los comicios celebrados el 12 de diciembre de 2019. El acuerdo fue finalmente aprobado y el Reino Unido se retiró oficialmente de la UE el día 31 de enero de 2020.

Desde entonces, y hasta que expire el período de transición fijado hasta el 31 de diciembre de 2020, la relación bilateral se ha mantenido, en sus efectos prácticos, en unos términos semejantes a los que regían hasta ese momento: el Reino Unido permanece dentro del mercado único y la unión aduanera durante el período de transición, sin ser ya Estado miembro, por lo que carece de voz y voto en las instituciones comunitarias. Aunque se ofrecía la posibilidad de prorrogar el período de transición para ofrecer más tiempo a las comisiones negociadoras del tratado que regule la relación futura, el Gobierno británico desestimó esta posibilidad. Esta decisión trasladó una fuerte presión a las comisiones negociadoras encargadas de acordar el tratado que rija las relaciones bilaterales futuras al ver limitado el tiempo disponible para cerrar una negociación que, como se ha podido comprobar, está resultando sumamente difícil.

Cuando ya parecía que este capítulo había sido cerrado con éxito, con la entrada en vigor del Acuerdo de Retirada (Acuerdo, 2020) que ha permitido la salida formal del Reino Unido de la Unión, el Gobierno británico presentó ante el Parlamento, a comienzos de septiembre de 2020, un proyecto de ley sobre el mercado interno (*Internal Market Bill*) diseñado para permitir que los bienes y servicios fluyan libremente a través de Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte cuando concluya el periodo transitorio el 1 de enero de 2021. Sorpresivamente, en su articulado se incluye la posibilidad de modificar unilateralmente los términos acordados en el mencionado Acuerdo.

Invocando el derecho "a actuar en el mejor interés de Irlanda del Norte y del mercado interno del Reino Unido" (UK Government, 2020) la ley permitiría eliminar la obligación del Reino Unido de controlar las mercancías procedentes del resto de Gran Bretaña con destino a Irlanda del Norte. Esto es, eliminar la "frontera" en el canal de Irlanda, a la que se había comprometido en el Acuerdo, sin restablecer la frontera territorial entre Irlanda e Irlanda del Norte. Se trata, precisamente del punto clave sobre el que se había construido el Acuerdo de Retirada que permite asegurar tanto la vigencia de los *acuerdos de viernes santo* como la integridad del mercado interior europeo.

La iniciativa legislativa supone una violación de los términos acordados con la Unión Europea de la que es plenamente consciente el Gobierno británico. El ministro para Irlanda del Norte, Brandon Lewis, ha declarado públicamente: "*will break international*



law" (The Guardian, 2020a). El responsable del departamento legal del Gobierno británico, Jonathan Jones, presentó su dimisión, en consecuencia.

Según Lewis, se trataría de una violación del Derecho internacional "muy específica y limitada", amparada en la necesidad de que el Gobierno reconsidere sus obligaciones internacionales en la medida en que "las circunstancias" han cambiado.

Implícitamente, el Gobierno británico está apelando al artículo 62⁴ de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados que establece el principio *rebus sic stantibus*. El problema es que las circunstancias no han cambiado, todo lo contrario. Incluso el propio Acuerdo preveía la aplicación de este compromiso aun cuando no fuera acordado un tratado comercial dentro del plazo temporal previsto.

La acción unilateral del Gobierno británico, en caso de que entre en vigor el proyecto de ley de mercado interior, viola los compromisos internacionales del Reino Unido y, como ha manifestado Theresa May ante el Parlamento (BBC, 2020a), compromete de forma perdurable su reputación internacional⁵

La desmedida de la iniciativa legislativa británica es de tal alcance que las autoridades europeas han iniciado un expediente sancionador tras su aprobación en el Parlamento de Westminster por amplia mayoría (340 votos favorables frente a 256 negativos) aun estando pendiente de su paso por la Cámara de los Lores para su aprobación definitiva. Presionado por el ala intransigente del Partido Conservador, Johnson tuvo que incluir una salvaguarda adicional en el texto del proyecto de ley por la cual el Gobierno no podrá modificar los compromisos alcanzados en el Acuerdo de Retirada sin contar con la autorización expresa del Parlamento.

Específicamente, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, anunció el envío de una "carta de notificación formal" para abrir un procedimiento de infracción que llevará el caso ante el Tribunal de Justicia de la UE, bajo cuya jurisdicción se sigue encontrando el Reino Unido durante el vigente período transitorio (The Guardian, 2020b). El expediente de infracción no se incoa por las posibles violaciones del Acuerdo a que pueda dar lugar la Ley de Mercado Interior, sino por violación del artículo 5 del Acuerdo de Retirada, donde se recoge la necesidad de negociar de buena fe entre ambas partes.

El recorrido legal del expediente sancionador no quedaría paralizado por el fin del período transitorio. El artículo 87 del Acuerdo de Retirada establece que la Comisión Europea dispone de un plazo de hasta cuatro años, una vez concluido el período transitorio, para iniciar un procedimiento contra el Reino Unido, si considera que ha incumplido alguna de sus obligaciones contraídas por el Acuerdo. El texto del Acuerdo también prevé que si una de las partes considera que se ha producido una vulneración de lo acordado puede solicitar ante el Comité Conjunto la creación de un panel de arbitraje que se constituiría en los tres meses posteriores a la solicitud. Si la cuestión objeto de reclamación estuviera relacionada con el Derecho de la Unión el panel no se pronunciaría y dirigiría el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en tanto que intérprete último del Derecho comunitario.

⁴ 62.1 Un cambio fundamental en las circunstancias ocurrido con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un tratado y que no fue previsto por las partes no podrá alegarse como causa para dar por terminado el tratado o retirarse de él a menos que:

a) la existencia de esas circunstancias constituyera una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por el tratado, y
b) ese cambio tenga por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deban cumplirse en virtud del tratado.

⁵ "This can only weaken the UK in the eyes of the world (...) our reputation as a country that sticks by its word will have been tarnished". John Major, Tony Blair, Gordon Brown y David Cameron también se han pronunciado en contra del proyecto de ley.



Aunque la eficacia legal del procedimiento iniciado sea limitada y, sobre todo, lenta, representa un gesto de firmeza por parte de la Comisión en la negociación comercial bilateral que permanece abierta. Dados los antecedentes que registran el comportamiento político de Boris Johnson a lo largo de esta prolongada negociación plagado de golpes de efecto, en Bruselas no se descarta que se pueda tratar de un nuevo guiño teatral dirigido al sector más intransigente del Partido Conservador antes de alcanzar un compromiso final sobre el acuerdo comercial en negociación, que para ser concluido en las próximas semanas exigirá asumir algunas renunciaciones respecto de sus postulados iniciales (El Confidencial, 2020a).

Se trate o no de una estratagema en la recta final de la negociación, la realidad es que el protocolo relativo a Irlanda supone un instrumento legal de complejísima aplicación que va a exigir, para su correcta aplicación, no sólo la buena voluntad de ambas partes sino de una aplicación exhaustiva y rigurosa de los controles previstos para evitar que se acabe generando un agujero negro en el mercado interior de la Unión. Una fea nube en el horizonte que amenaza la futura relación que finalmente se acuerde entre el Reino Unido y la UE.

3. El acuerdo comercial que regiría las relaciones futuras entre el Reino Unido y la UE

Aunque las relaciones futuras entre ambos socios no pueden ser circunscritas de forma exclusiva al ámbito comercial, el futuro tratado comercial será la clave que apunte la relación bilateral que logre establecerse.

La UE no cuenta con un modelo único de vinculación con sus socios comerciales. En realidad, se muestra sumamente flexible en el tipo de relación comercial que establece con terceros Estados. En la actualidad pueden identificarse hasta cinco modalidades diferentes de vinculación (cuadro 1): a través de la pertenencia al Espacio Económico Europeo, donde participan Islandia, Noruega y Liechtenstein; la Asociación Europea de Libre Comercio, donde se encuentra Suiza; los Acuerdos de Unión Aduanera, como el que se mantiene con Turquía; un Acuerdo de Libre Comercio como el vigente con Canadá; y el marco general establecido por la Organización Mundial de Comercio.

Cuadro 1.- Modalidades de relación comercial de la Unión Europea con terceros Estados

Tipo de acuerdo	Países	Características
Espacio Económico Europeo (EEE)	Islandia Noruega Liechtenstein	<ul style="list-style-type: none">- La pertenencia al EEE implica el acceso al mercado interior común con libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales.- Pese a no ser Estados miembro, su participación es necesaria para adoptar alrededor de un 20% de los actos jurídicos de la UE.- Quedan fuera del acuerdo la Política Agrícola Común y las políticas de pesca, la Unión Aduanera, la Política Comercial Común, la Unión Económica y Monetaria, la Política Exterior y de Seguridad Común, y los asuntos de justicia e interior, aunque estos países forman parte del Espacio Schengen.
Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)	Suiza	<ul style="list-style-type: none">- Participa en el Espacio Económico Europeo a través de la EFTA. Esto implica aceptar la legislación europea, contribuir al presupuesto comunitario y la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE.- Fuera de la Unión Aduanera.- Pertenece al Espacio Schengen



Unión Aduanera con la UE	Turquía	<ul style="list-style-type: none"> - Sin derecho de establecimiento para bancos. - Práctica libertad de movimiento de bienes GATS⁶ sobre servicios - Sin reglas de origen y costes aduaneros reducidos para la mayoría de los productos. - Regulaciones y estándares de la UE comprobados en frontera. Adopción de los aranceles de la UE para el comercio que no proceda de ella. Sin influencia en la reglamentación o los acuerdos comerciales suscritos por la UE con terceros Estados. - Comercio de servicios financieros en régimen de tercer país. - Movimiento de trabajadores restringido.
Acuerdo de Libre Comercio	Canadá	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso al mercado único europeo con aranceles muy bajos. En general, los bienes son los menos afectados, pero los servicios tienen un acceso limitado. - Reglas de origen y costes aduaneros, con controles en frontera para verificar la conformidad con los reglamentos comunitarios. - Comercio de servicios financieros: con carácter prudencial, en régimen de tercer país. Sin establecimiento automático para bancos. - El movimiento de trabajadores, posiblemente no restringido por completo.
Organización Mundial de Comercio (OMC)		<ul style="list-style-type: none"> - Aranceles de nación más favorecida y cuotas del GATS para los servicios. - Reglas de origen y costes de aduanas. - Aplicación del conjunto de regulaciones y estándares de la UE comprobados en frontera. - Comercio de servicios financieros en régimen de tercer país. - Sin provisiones para el movimiento de trabajadores.

Fuente: Vega, 2019:12 y 17; y elaboración propia.

Con semejante ejemplo de flexibilidad cabe esperar que el Reino Unido pueda encontrar un encaje a la medida en su relación futura con la UE, pero no está siendo fácil, ni rápido. Desde luego, la forma que adopte el futuro acuerdo que rijan las relaciones comerciales entre la UE y el Reino Unido no tiene por qué adaptarse, necesariamente, a una de las fórmulas descritas y es probable que, como ya ocurriera con Suiza en su momento, se defina un encaje a la medida para este caso concreto.

La situación de Suiza (European Commission, 2019) es verdaderamente especial, en la medida en que tras rechazar en referéndum su adhesión a la UE en 1992, el gobierno helvético trató de buscar la vinculación más estrecha posible con el Espacio Económico Europeo (EEE), salvo en aquellos aspectos que habían concitado el rechazo del electorado. En consecuencia, el resultado de esa negociación, desarrollada en dos fases, fue la firma de diez tratados bilaterales que regulan ámbitos como la libre circulación de personas (Suiza participa del Acuerdo de Schengen), tráfico aéreo y por carretera, agricultura, contratación pública o ciencia. Suiza contribuye al presupuesto comunitario y se encuentra fuera de la Unión Aduanera. Tiene un acuerdo de cooperación en la represión de actividades financieras fraudulentas pero sus bancos carecen del derecho para establecerse en territorio de la Unión.

⁶ GATS: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (1995).



Sin duda, la piedra de toque de la relación futura radica en la no pertenencia del Reino Unido al Mercado Único Europeo. Tras su salida de la Unión abandonó al mismo tiempo el EEE lo que supuso su retirada del mercado único. Desde luego, podría adherirse a la EFTA y participar en el EEE a través de ella. Pero, en tal caso, tendría que adoptar la legislación europea, contribuir al presupuesto comunitario y aceptar la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Todo lo cual implicaría volver a la casilla de salida, pero en peores condiciones.

En todo caso, a la vista de las opciones disponibles, el Reino Unido podría lograr un estatus semejante al que ahora tienen países como Noruega, Suiza, Turquía o Canadá: fuera de las instituciones y con una capacidad de influencia muy limitada sobre la política de Bruselas. Será un país tercero frente a un bloque comercial que, hasta ahora, ha sabido preservar su unidad y su fortaleza negociadora.

La aspiración del Gobierno británico es alcanzar un acuerdo de libre comercio con la UE, semejante al establecido entre la UE y Canadá. Así lo manifestó en un primer momento el Gobierno de Theresa May y así lo ha confirmado el Gobierno Johnson, propuesta que no ha sido rechazada por la Unión. Las negociaciones comerciales se iniciaron en marzo de 2020, una vez consumada la retirada, y han sido particularmente difíciles. Se trata de una negociación internacional convencional en la que cada parte trata de perseguir unos intereses que, en principio, no son convergentes. La UE ha conseguido superar, hasta el presente, la dificultad intrínseca que supone fijar una posición negociadora común entre 27 Estados. Estas circunstancias, presentes en todo acuerdo comercial firmado por la UE, son las responsables de que los periodos negociadores que tradicionalmente han requerido este tipo de acuerdos antes de lograr su conclusión fueran particularmente largos. En el caso del Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá, conocido como CETA (por sus siglas en inglés, *Comprehensive Economic Trade Agreement*) fueron siete años, no entrando en vigor, de forma provisional, hasta el 21 de septiembre de 2017 (European Commission, 2017). Sería un hecho verdaderamente insólito que el acuerdo con el Reino Unido pudiera ser concluido en apenas siete meses, antes del término del periodo transitorio.

La presión temporal introducida en el proceso negociador fue una acción deliberada del Gobierno Johnson, al no solicitar una prolongación del periodo transitorio. Si el objetivo perseguido era lograr flexibilizar la posición negociadora de Bruselas ante la amenaza de un "Brexit duro", esta estrategia negociadora no ha obtenido los resultados deseados. La negociación sigue estancada en un buen número de puntos críticos sobre los que no se ha alcanzado acuerdo cuando apenas se dispone de unas pocas semanas antes de que se agote el plazo temporal disponible para cerrar un acuerdo.

Los puntos donde se concentran las mayores divergencias son el contenido del futuro acuerdo relativo a la pesca (la UE quiere mantener una situación lo más parecida a la actual mientras que el Reino Unido aspira a imponer una negociación anual sobre licencias y volumen de capturas), la armonización regulatoria (un alineamiento común de las respectivas regulaciones que permitiría reducir los controles en frontera) y lo que posiblemente constituye la cuestión central: el denominado *level-playing field* (terreno de juego equilibrado).

Esta expresión hace referencia a la preservación de una leal competencia en condiciones de mercado impidiendo que el Reino Unido pueda llevar a cabo una suerte de *dumping* que perjudique al mercado único. El temor de Bruselas radica en la posibilidad de que la economía británica pueda transformarse en un modelo basado en bajos impuestos y baja regulación, rebajando sus estándares medioambientales, sociales o laborales y autorizando las ayudas públicas a las empresas, para hacer competencia desleal a los competidores europeos.



Si en el seno de la UE las empresas no pueden recibir ayudas del Estado para no distorsionar la competencia, si tienen que cumplir exigentes estándares sociales, laborales y medioambientales y mantener una fiscalidad en la línea con el resto de los socios europeos, la creación de un enclave al otro del Canal de la Mancha, de un nuevo Hong Kong con acceso al mercado europeo, rompería el mercado interno.

El temor a esta posibilidad ya fue expresado por la UE en la Declaración política sobre las relaciones futuras con el Reino Unido (Declaración, 2019), un documento político no vinculante en términos jurídicos. En ella se establecían las bases sobre las que se negociaría el futuro acuerdo comercial comprometiéndose a desarrollar “una asociación económica ambiciosa, amplia y equilibrada” (punto 17). Un compromiso que resulta terriblemente difícil de materializar porque afecta al fundamento mismo sobre el que se ha erigido el discurso legitimador del Brexit: la recuperación de la soberanía perdida a través de la plena capacidad normativa y regulatoria (O’Toole, 2020).

La conclusión de las negociaciones comerciales se ha revelado enormemente difícil. No se trata de una disputa planteada en términos diplomáticos que permita llegar al mejor acuerdo posible dando satisfacción a ambas partes. A parte de su extraordinaria complejidad técnica, la negociación enfrenta dos estrategias que resultan innegociables para cada una de las partes: la preservación del mercado interior para la Unión y la satisfacción de las expectativas despertadas durante la campaña del Brexit entre la población británica. Las promesas lanzadas por los *brexiters*, en su mayoría falsas o imposibles de cumplir, comprometen no sólo la estabilidad del actual gobierno sino la estrategia de futuro que pretendía seguir el Reino Unido tras su retirada de la UE.

4. La incierta aplicación de *Global Britain* como estrategia de futuro para el Reino Unido

Aunque no se hayan extinguido las esperanzas de alcanzar un acuerdo en el último momento es perceptible la sensación de incredulidad en los ambientes políticos de Bruselas, y también entre los altos funcionarios británicos, con respecto a la posición negociadora del Gobierno Johnson (El Confidencial, 2020a). Se espera una última pirueta que, como ya ocurriera en septiembre de 2019, permita cerrar *in extremis* la negociación comercial. Y por idénticos motivos se teme, igualmente, que a continuación el Gobierno británico incumpla los compromisos acordados.

En ocasiones, el Reino Unido proyecta la imagen de un preso que huye a la carrera de la prisión que le retenía. El deseo por lograr la ansiada libertad se impone sobre cualquier otra consideración, aunque en el intento se lleve por delante la reputación y el buen nombre del país que había sido uno de los socios europeos más cumplidores del Derecho de la UE (Mangas, 2020)⁷. 47 años encerrados en la “cárcel” comunitaria posiblemente les haya hecho sobreestimar sus propias capacidades y también idealizar ese mundo exterior al que pretenden regresar y que tan poco parecido guarda con el de hace medio siglo. En medio de la pugna geopolítica que dirimen chinos y estadounidenses, junto a otras potencias de menor rango, las posibilidades de convertirse en un actor relevante autónomo son ciertamente limitadas.

Pero Boris Johnson no se amilana ante el desafío. En su primer discurso como jefe del gobierno expuso la idea de recuperar el “papel natural e histórico” del Reino Unido como “emprendedor, que mira hacia el exterior y que es verdaderamente global, generoso y comprometido con el mundo” (Johnson, 2019). Proyecto que volvió a invocar el Secretario para las Relaciones Exteriores, Dominic Raab, ante el Parlamento en el

⁷ En 43 años (1973-2015), el Reino Unido fue demandado por incumplimiento del Derecho de la UE ante el Tribunal de Justicia en 139 ocasiones. En 30 años (1986-2015) España recibió 244 demandas.



momento en que se materializaba la retirada (Raab, 2020). De esta forma, se retomaba la narrativa de una *Global Britain* que aspira a proyectar al país como un líder mundial. Creada originalmente como eslogan para contrarrestar el temor a que el Brexit pudiera conducir al país a la marginación internacional. Enunciada como gran proyecto político por Theresa May, constituye una suerte de estrategia para orientar la proyección internacional británica en la nueva etapa que se inicia (Glencross y McCourt, 2018). Su concepción y aplicación despiertan, sin embargo, serias dudas.

Una de las ilusiones que animaron el Brexit consistía en poder liberarse de las restricciones que la UE imponía al Reino Unido en sus relaciones con terceros Estados, lo cual le hacía perder oportunidades económicas. Una vez consumada la retirada el país recuperaría la libertad para negociar acuerdos comerciales con todo el mundo.

Efectivamente, desde el 1 de febrero de 2020 el Reino Unido ha podido negociar y concertar acuerdos comerciales con plena autonomía, pero los resultados logrados por su despliegue diplomático han sido limitados. La estructura del comercio exterior británico, como es común a todos los Estados miembros, se encuentra muy condicionada por su pertenencia a la UE. Un 60% de sus intercambios se realizaba a través de cauces comunitarios (11% directamente con la Unión y un 49% a través de los tratados comerciales de la UE). Dada su pertenencia a la Unión, el Reino Unido formaba parte de alrededor de 40 acuerdos comerciales suscritos por la UE con más de 70 países. Hasta finales de agosto de 2020, la diplomacia comercial británica había logrado que 19 de estos acuerdos fueran transferidos, de manera que pudieran ser aplicados a partir del 1 de enero de 2021 (cuadro 2). En su conjunto representan el 8% del volumen total de sus intercambios (BBC, 2020b).

Cuadro 2.- Acuerdos comerciales del Reino Unido que entrarán en vigor el 1 de enero de 2021 (agosto 2020)

Country or territory	Value of trade with the UK in 2018	Country or territory	Value of trade with the UK in 2018
Andean countries	£3.4bn	Liechtenstein	£146m
Caribbean countries	£3.7bn	Morocco	£2.5bn
Central America	£1.1bn	Pacific Islands	£163m
Chile	£2bn	Palestinian Authority	£41m
Eastern and Southern Africa	£2bn	South Korea	£14.8bn
Georgia	£123m	Southern Africa nations	£10.2bn
Israel	£4.2bn	Switzerland	£32.4bn
Jordan	£448m	The Faroe Islands	£252m
Kosovo	£8m	Tunisia	£542m
Lebanon	£762m		

Fuente: BBCb, 2020.



Siguen pendientes de negociar acuerdos con países que actualmente no tienen acuerdos comerciales con la UE: Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, entre otros. Los esfuerzos diplomáticos desplegados por Londres ante unos socios tan cercanos política y culturalmente no han dado frutos hasta el momento. Las expectativas despertadas en el Reino Unido por la pertenencia a un pasado compartido no se comparan con la realidad de un mercado mundial en férrea competencia. Como ha declarado el viceprimer ministro de Nueva Zelanda, Winston Peters, “el Reino Unido parece que está algo oxidado” y se le ha olvidado negociar (El Confidencial, 2020b)⁸, lo cual no implica necesariamente que no se puedan cerrar acuerdos en los próximos meses.

El mayor logro alcanzado por la diplomacia británica hasta el momento ha sido la firma de un acuerdo de libre comercio con Japón en el mes de septiembre de 2020 (El Confidencial, 2020c). El acuerdo, que básicamente es una transposición del existente con la UE, aunque Londres haya insistido en destacar que va más allá, representa el 2% del comercio exterior británico y se prevé que tendrá un impacto positivo sobre el PIB británico del 0,07%, en el largo plazo.

Como no podía ser de otro modo, las alternativas comerciales a la UE, aunque factibles, no están resultando ni rápidas ni fáciles de lograr para una diplomacia que hacía décadas que no se enfrenta a negociaciones de estas características. Por proximidad, estructura de mercado e integración entre las respectivas economías, el mercado interior europeo va a seguir siendo, al menos en el próximo decenio, un factor esencial para la prosperidad británica. La paradójica consecuencia de esta realidad es que sólo la firma de un acuerdo comercial con la UE podrá compensar los perjuicios comerciales para el Reino Unido derivados del Brexit (Brakman et al., 2018).

En el caso de que finalmente no pueda concertarse este acuerdo con la UE en el exiguo plazo temporal del que se dispone, una vez vencido el periodo transitorio, los intercambios bilaterales pasarían a realizarse, a partir del 1 de enero de 2021 siguiendo las normas básicas establecidas por la Organización Mundial de Comercio (OMC). Ello implicaría aplicar aranceles a la mayor parte de las exportaciones británicas al continente (obviamente, el Reino Unido podría hacer lo propio con los productos comunitarios). También supondría restablecer los controles de mercancía en frontera, lo cual implicaría la saturación de las aduanas y previsiblemente un incremento del retraso en los suministros. Y la industria de servicios británica también perdería el acceso garantizado al mercado europeo. Todo ello en un contexto de recesión económica agravada por la pandemia del COVID-19 que ha supuesto una caída histórica del PIB del 20,4% en el segundo semestre del año (The Guardian, 2020c).

El Gobierno de Boris Johnson trata de delinear algunas directrices para restablecer la posición de Reino Unido en el tablero del poder global, pero difícilmente el proyecto *Global Britain* podrá constituir la estrategia adecuada. En primer lugar, porque resulta contradictoria con las propias bases sociales que respaldaron el Brexit. Un proyecto que aspira a la plena integración en el proceso globalizador choca frontalmente con la percepción de amenaza que muchos ciudadanos británicos sienten ante esa apertura al exterior (Gaston, 2020). En segundo lugar, por la desconexión que subyace en su concepción con respecto al contexto internacional actual. Difícilmente el Reino Unido podrá recuperar la posición predominante ocupada durante su pasado imperial siendo una economía de tamaño mediano en un mundo dominado por grandes potencias y bloques comerciales. El Reino Unido no puede pretender convertirse en una superpotencia comercial contando únicamente con optimismo (Saunders, 2019).

⁸ “Nunca han tenido una prueba, por así decirlo. Es como entrar en un Ashes [famosa competición de críquet entre Inglaterra y Australia] cuando no has jugado durante 30 años; es lo mismo que le está pasando ahora al Reino Unido”.



Los límites materiales a las aspiraciones que encarna el proyecto *Global Britain* se ponen en evidencia con facilidad en la práctica. Ante las presiones ejercidas por la Administración Trump, el gobierno británico no ha dudado en sumarse a la política estadounidense frente a China, limitando su acceso al mercado interno prohibiendo inversiones en sectores estratégicos como el nuclear o excluyendo a Huawei de la aplicación del 5G en territorio británico (Sendagorta, 2020). Cuando el interés fundamental británico radicaría en alcanzar un amplio acuerdo comercial con China su autonomía estratégica se ve condicionada por la influencia geopolítica de los Estados Unidos. En todo caso, está por ver la capacidad negociadora de la diplomacia británica para concluir un acuerdo comercial favorable a sus intereses frente a una potencia como China.

5. Conclusiones provisionales

Aunque el proceso analizado sigue abierto y el nivel de incertidumbre sobre su desenlace es considerable, pueden extraerse algunas conclusiones a título provisional.

La primera de ellas tiene que ver con la integridad y pervivencia de la Unión Europea. La confusión rayana en el caos en que se ha visto sumido el Reino Unido seguramente servirá para desalentar cualquier nuevo intento de activar el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea por parte de otro Estado miembro. Pero que la retirada británica no desencadene el desmantelamiento de la Unión no debe de ocultar la evidencia de que la UE necesita replantear su modelo de integración ante el alud de desafíos a los que se enfrenta. La *vía funcionalista* seguida en el proceso de integración europea desde sus inicios ha dado todos sus frutos posibles. Los problemas a los que nos enfrentamos exceden las decisiones técnicas parciales que puedan adoptarse. El futuro de la Unión sólo parece asegurado iniciando una nueva *vía federalizante*.

A la larga lista de dificultades que nos aquejan, las amenazas a la seguridad presentes en nuestras fronteras exteriores, la competencia geopolítica o la creciente dualización social y territorial de la Unión, no puede descartarse que se sume un nuevo e imprevisto problema: la relación futura con el Reino Unido. Si la retirada británica no logra satisfacer las aspiraciones políticas y económicas de la sociedad británica se verá abocada a una crisis cuyos efectos sin duda afectarán a la Unión. Si, por el contrario, la estrategia *Global Britain* tiene éxito y logra convertirse en un nodo comercial y financiero de la economía global, la UE deberá extremar la vigilancia para preservar la integridad de su mercado interior. No puede descartarse que la relación futura con el Reino Unido pueda evolucionar por unos cauces conflictivos que nos convierta en competidores directos, cuando no en rivales.

Y finalmente, con independencia de la relación comercial que pueda establecerse entre británicos y europeos comunitarios, se producirá, en todo caso, la última gran paradoja del Brexit: el haber lanzado este traumático, incierto y divisivo proceso para lograr una posición internacional, política y comercial, que en términos objetivos será indiscutiblemente peor de la que se partía. No deja de ser irónico que la gran esperanza a la que parecen acogerse los *brexiteers* sea convertir al Reino Unido en un enclave al estilo de lo que fue Hong Kong durante su etapa colonial: una economía parasitaria de un gran mercado.

Referencias

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 (2020). Diario Oficial de la Unión Europea L 29/7 (31/01/2020). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal->



content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2020.029.01.0007.01.SPA&toc=OJ:L:2020:029:FULL.

BBC (2019). "Brexit: What is in Boris Johnson's new deal with the EU?" (21/10/2019). Disponible en <https://www.bbc.com/news/uk-50083026>.

BBC (2020a). "Theresa May 'cannot support' government's Brexit bill" (21/09/2020). Disponible en <https://www.bbc.com/news/uk-politics-54242235>.

BBC (2020b). "Brexit: What trade deals has the UK done so far?". BBC (11/09/2020). Disponible en <https://www.bbc.com/news/uk-47213842>.

Bobbio, Norberto (1995). *Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus (2º ed.)

Brakman, Steven; Garretsen, Harry and Koh, Tristan (2018). "Consequences of Brexit and options for a 'Global Britain'". *Papers in Regional Science* nº97, 55-72. Disponible en <https://doi.org/10.1111/pirs.12343>.

Butler, David and Ranney, Austin (eds.) (1978). *Referendums, A comparative study of practice and theory*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Castellà Andreu, Josep Maria (2016). "El referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada". *Revista de Derecho Político* nº97, 299-333. Disponible en http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DerechoPolitico-2016-97-5040/Referendum_sobre_Brexit.pdf.

Costas, Antón (2015). "El efecto túnel". *La Vanguardia* (3/06/2015). Disponible en <http://www.ub.edu/graap/Articulos/2015-06-03-Efecto%20Tunel-LV.pdf>.

Day, Charles (2019). "Boris Johnson's biggest Brexit deal victory", *The Spectator* (17/10/2019). Disponible en <https://blogs.spectator.co.uk/2019/10/boris-johnsons-biggest-brexit-deal-victory/>

Declaración política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido (2019/C 66 I/02) (2019). *Diario Oficial de la Unión Europea* C 66 I/185 (19/02/2019). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12019W/DCL&from=EN>.

Dhingra, Swati / Ottaviano, Gianmarco / Sampson, Thomas and Van Reenen, John (2016). *The consequences of Brexit for UK trade and living standards*. Londres: Centre for Economic Performance (CEP) – London School of Economics. Disponible en http://eprints.lse.ac.uk/66144/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_LSE%20BrexitVote%20blog_brexit02.pdf

DRAE. *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*. Disponible en <https://dle.rae.es/diccionario>.

El Confidencial (2019). "La letra pequeña del Brexit de Boris: las concesiones que han desbloqueado el pacto", *El Confidencial* (17/10/2019). Disponible en https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2019-10-17/irlanda-del-norte-se-alineara-con-el-mercado-unico-de-la-ue_2287663/

El Confidencial (2020a). "Crece el optimismo para un acuerdo comercial del Brexit pese al 'teatro' de Boris". *El Confidencial* (28/09/2020). Disponible en https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-09-28/crece-el-optimismo-para-un-acuerdo-comercial-del-brexit_2764987/.

El Confidencial (2020b). "Reino Unido está oxidado: tras el Brexit, al Gobierno de Boris se le olvidó negociar". *El Confidencial* (18/08/2020). Disponible en



https://www.elconfidencial.com/mundo/2020-08-18/reino-unido-oxidado-brexit-boris-johnson_2714700/.

El Confidencial (2020c). "Reino Unido firma con Japón su primer gran acuerdo comercial tras el Brexit". El Confidencial (11/09/2020). Disponible en https://www.elconfidencial.com/economia/2020-09-11/reino-unido-japon-gran-acuerdo-comercial-brexit_2744451/.

El País (2019a). "May intenta trasladar a la UE la responsabilidad de un fracaso en el acuerdo del Brexit", El País (8/3/2019). Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/03/08/actualidad/1552056109_087065.html

El País (2019b). "Tusk y Johnson se echan las culpas por un posible Brexit duro" (24/8/2019). Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/08/24/actualidad/1566672213_904679.html

European Commission (2017). EU-Canada Comprehensive Economic Trade Agreement. Disponible en https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index_en.htm

European Commission (2019). Switzerland - Trade. Disponible en <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/switzerland/>

European Council (2017). Remarks by President Donald Tusk on the next steps following the UK notification (Brussels, 31/03/2017). Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/31/tusk-remarks-meeting-muscat-malta/>

Fukuyama, Francis (2019). *Identidad. La demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*. Barcelona: Deusto.

Gaston, Sophia (2020). "Securitising Openness: A Central Challenge of the Global Britain Project". UK Perspectives - British Foreign Policy Group (September 2020). Disponible en <https://bfp.org.uk/2020/09/securing-openness/>.

Glencross, Andrew and McCourt, David (2018). "Living Up to a New Role in the World: The Challenges of 'Global Britain'", *Orbis* vol. 62, nº 4, 582-597. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2018.08.010>.

Goodwin, Matthew y Eatwell, Roger (2019). *Nacionalpopulismo: por qué está triunfando y de qué forma es un reto para la democracia*. Barcelona, Península.

Grygiel, Jakub (2016). "The Return of Europe's Nation-States: The Upside to the EU's Crisis". *Foreign Affairs* vol. 95 nº 5, 94-101. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/43946960>.

Guilluy, Christophe (2019). *No society: El fin de la clase media occidental*. Madrid: Taurus.

Johnson, Boris (2019). Boris Johnson's first speech as Prime Minister (24/07/2019) <https://www.politicshome.com/news/article/read-in-full-boris-johnsons-first-speech-as-prime-minister>.

Juncker, Jean-Claude (2016): State of the Union Address 2016: Towards a better Europe - a Europe that protects, empowers and defends (Strasbourg, 14 Septiembre 2016). Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm

King, Stephen D. (2017). *Grave New World: The End of Globalization, the Return of History*. Yale University Press.

May, Theresa (2017a). The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech (17 Enero 2017). Disponible en <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>



May, Theresa (2017b). "May's Brexit interview with Andrew Neil" (BBC, 30/3/2017). Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=g5_b1KiFB3c

May, Theresa (2018). Statement from Downing Street after EU leaders reject her Chequers (21/9/2018). Disponible en <https://www.facebook.com/bbcnews/videos/theresa-may-statement-live/2132624340325076/>

O'Toole, Fintan (2020). Un fracaso heroico, el Brexit y la política del dolor. Madrid: Capitán Swing.

Patel, Oliver (2018). The EU and the Brexit Negotiations: Institutions, Strategies and Objectives. Londres: UCL European Institute. Disponible en https://www.ucl.ac.uk/european-institute/sites/european-institute/files/eu_and_the_brexit_negotiations.pdf

Piketty, Thomas (2019). Capital e ideología. Barcelona: Deusto.

Raab, Dominic (2020). Dominic Raab MP tells MPs of plans for a 'Global Britain' (03/02/2020). Disponible en <https://www.parliament.uk/business/news/2020/february/statement-on-global-britain/>.

Rogers, Ivan (2019). "Entrevista", El Mundo (12/3/2019). Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2019/03/12/5c862cf7fdddff41b48b45df.html>

Rosling, Hans, et allí (2018). Factfulness. Diez razones por las que estamos equivocados sobre el mundo. Barcelona: Deusto.

RTVE (Radio Televisión Española) (2018). "May advierte de que la libre circulación de europeos en Reino Unido acabará en cuanto entre en vigor el 'Brexit'. Descarta garantizar los derechos de los que lleguen a partir de marzo de 2019" (1.2.2018). Disponible en <http://www.rtve.es/noticias/20180201/theresa-may-advierte-libre-circulacion-europeos-reino-unido-acabara-cuanto-entre-vigor-brexit/1671780.shtml>.

Rueda, David (2014). "Dualization, crisis and the welfare state". Socio-Economic Review vol. 12 nº 2, 381-407. Disponible en <https://doi.org/10.1093/ser/mwu015>.

Sartori, Giovanni (1988). Teoría de la democracia. Vol.1 El debate contemporáneo. Madrid: Alianza Editorial.

Saunders, Robert (2019). "Myths from a small island: the dangers of a buccaneering view of British history". New Statesman (09/10/2019). Disponible en <https://www.newstatesman.com/politics/uk/2019/10/myths-small-island-dangers-buccaneering-view-british-history>.

Sendagorta, Fidel (2020). Estrategias de poder. China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad. Barcelona: Deusto.

The Guardian (2020a). "Government admits new Brexit bill 'will break international law'". The Guardian (8.9.2020). Disponible en <https://www.theguardian.com/politics/2020/sep/08/government-admits-new-brexit-bill-will-break-international-law>.

The Guardian (2020b). "Brexit: EU launches legal action against UK for breaching withdrawal agreement" (01/10/2020). Disponible en <https://www.theguardian.com/politics/2020/oct/01/brexit-eu-launches-legal-action-against-uk-for-breaching-withdrawal-agreement>.

The Guardian (2020c). "UK falls into recession as GDP tumbles 20.4% in April-June - as it happened". The Guardian (12/08/2020). Disponible en



<https://www.theguardian.com/business/live/2020/aug/12/uk-gdp-slump-recession-covid-19-q2-june-business-live>.

UK Government (2020). UK internal market. Policy paper (9.9.2020). Disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/uk-internal-market/uk-internal-market>.

Vega, Juan Luis (coord.) (2019). Brexit: balance de situación y perspectivas. Madrid: Banco de España. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/19/Fich/do1905.pdf>.