Brexit: cuenta atrás

A menos de seis meses del *brexit*,[1] aún quedan escollos importantes por resolver y el proceso de ratificación del acuerdo de separación en el Reino Unido puede resultar complicado. A ello se suman las dudas sobre si, tras el *brexit*, los dos bloques llegarán a un acuerdo que garantice una estrecha relación entre ambos y minimice los daños económicos de la separación. En este Focus, repasaremos los principales retos que se deben abordar para garantizar una salida ordenada del Reino Unido y el proceso que se inicia inmediatamente después, el cual debería llevar a ambas partes a acordar el futuro marco de relaciones.

El proceso de salida del Reino Unido de la UE parecía estar bien encauzado cuando, en diciembre de 2017, la UE y el Reino Unido sentaron las bases del acuerdo de salida. Concretamente, ambas partes acordaron la cantidad que el Reino Unido debe pagar a la UE para honrar las obligaciones financieras contraídas mientras el Reino Unido formaba parte de la UE (el denominado *financial settlement* o *brexit bill*), los derechos de los ciudadanos británicos que actualmente residen en la UE (y viceversa) tras el *brexit*, y la aplicación de una cláusula *backstop* que garantice que la frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda se mantenga abierta sea cual sea el marco de relaciones futuro entre la UE y el Reino Unido.[2] También se acordó, en marzo de 2018, establecer un periodo de transición tras el *brexit* –hasta diciembre de 2020– durante el cual ambas partes negociarían su futura relación. En concreto, se acordó que durante dicho periodo el Reino Unido se mantendría dentro del mercado único y la unión aduanera para minimizar cualquier disrupción y ayudar a los distintos actores económicos a acomodarse al nuevo escenario *pos-brexit*. No obstante, la entrada en vigor de este periodo de transición está condicionada a que ambas partes cierren definitivamente el acuerdo de salida.

La consecución relativamente rápida de estas metas había reducido los temores a un fracaso en las negociaciones y una salida desordenada del Reino Unido. De hecho, se esperaba que pudieran cerrarse los detalles del acuerdo de salida a principios de este otoño, para así dar tiempo a que ambas partes pudieran ratificarlo antes de la fecha del *brexit*.[3]

Sin embargo, las negociaciones se están complicando, lo que ha retrasado la formalización del acuerdo final hasta, al menos, finales de año. En particular, las dos partes parecen no ponerse de acuerdo en la forma que debe tener la cláusula *backstop* sobre Irlanda. Para la UE, esta provisión debe contemplar que Irlanda del Norte se mantenga en la unión aduanera y en el mercado único de bienes indefinidamente. No obstante, ello implicaría dividir el territorio aduanero del Reino Unido, al imponer controles fronterizos entre Irlanda del Norte y el resto del Reino Unido –algo a lo que el Gobierno británico se opone firmemente. Asimismo, también excluiría a Irlanda del Norte de cualquier acuerdo comercial que el Reino Unido firmara con un tercer país. Por ello, el Gobierno británico propone que todo el Reino Unido (y no solo Irlanda del Norte) se mantenga, *de facto* y de manera temporal, en la unión aduanera más allá del periodo de transición. Asimismo, también ha sugerido la posibilidad de extender dicho periodo hasta finales de 2021 para dar más tiempo a las negociaciones de un futuro acuerdo comercial (y evitar así que se tenga que aplicar el *backstop*). Así, Reino Unido parece estar tratando de cerrar el acuerdo de salida sin detallar demasiado la solución al problema de la frontera irlandesa, mientras que la UE querría pasar a la siguiente etapa de las negociaciones con unas especificaciones claras sobre la cláusula *backstop*.

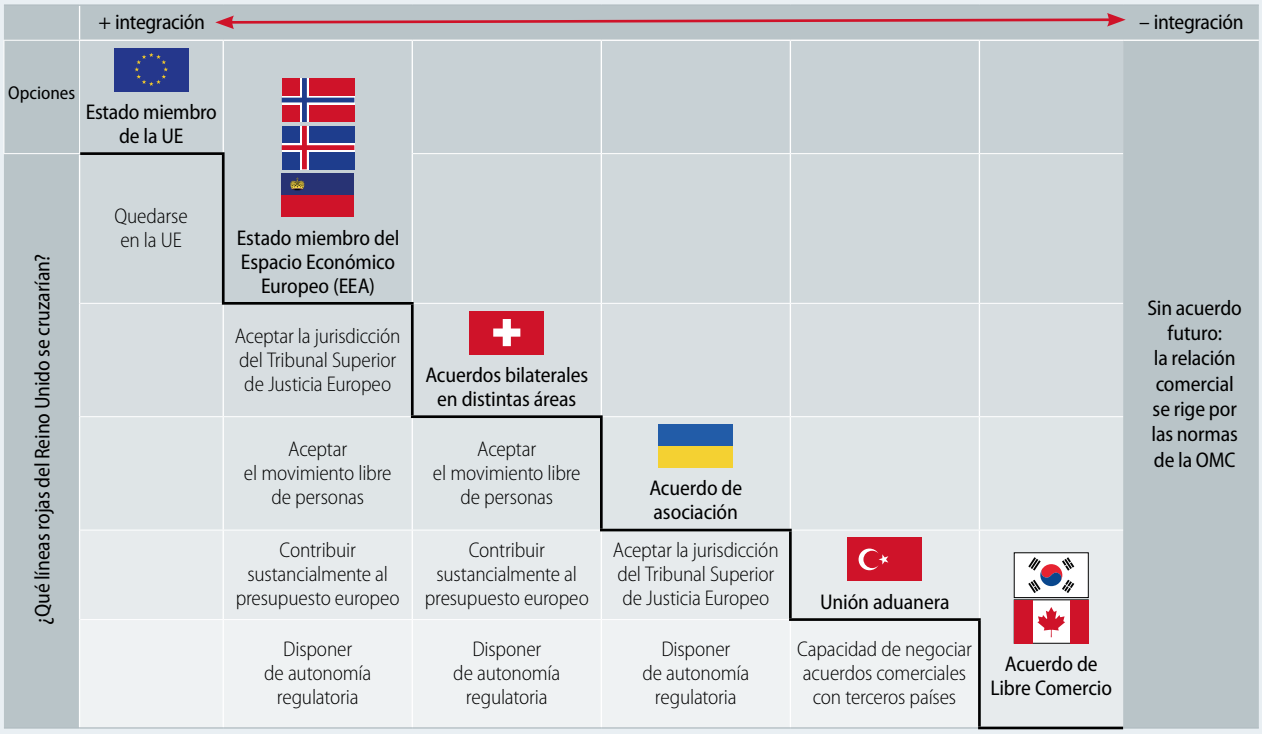
Además, una vez cerrado el acuerdo de salida, este deberá ratificarse en el Parlamento británico, un proceso que no será fácil y que puede poner en riesgo el acuerdo alcanzado entre el Gobierno británico y la UE. En la actualidad, el Gobierno británico no puede dar por sentado que logrará el apoyo necesario para ratificar el acuerdo en el Parlamento. Por un lado, el bloque euroescéptico dentro del partido conservador no quiere que el Gobierno británico haga concesiones a Bruselas para tratar de mantener la frontera abierta en Irlanda, ni que el Reino Unido esté atado a una unión aduanera con la UE durante un periodo más extenso del estrictamente necesario, por lo que puede terminar bloqueando la ratificación del acuerdo. Por otro lado, algunos diputados del partido laborista también estarían dispuestos a votar en contra del acuerdo que negocie el Gobierno británico y la UE. Con todo, se espera que el Gobierno británico consiga ratificar el acuerdo final –haciendo así efectivo el acuerdo de transición–, dado que la alternativa de llegar al día del *brexit* sin acuerdo de separación conllevaría elevados costes económicos.

Más allá del acuerdo de salida, tras el *brexit*, quedarán importantes cuestiones por resolver. En particular, el Reino Unido y la UE dispondrán de 21 meses –si no se extiende el periodo de transición– para trazar los detalles de su futura relación comercial. Aunque actualmente el marco de relaciones futuro es incierto, sí conocemos los principales ejes sobre los que girarán las negociaciones y la posición inicial de cada bloque.

Para la UE, el acuerdo futuro deberá respetar la normativa de la Unión. En particular, desde el inicio de las negociaciones, los 27 dejaron claro su compromiso con la indivisibilidad de las cuatro libertades que rigen el tratado de

1. Está previsto que el Reino Unido salga de la UE el 29 de marzo de 2019.
2. Esta cláusula se aplicaría solo hasta que tuviera efecto un marco futuro de relaciones que garantizara que la frontera se mantiene abierta.
3. El acuerdo de salida debe ser ratificado por la UE (por mayoría simple en el Parlamento Europeo y mayoría cualificada en el Consejo Europeo) y por el Reino Unido (ambas cámaras).

Marco de relaciones futuras entre el Reino Unido y la UE



Nota: *Cada bandera refleja un país con el que la UE tiene este tipo de relación.*
Fuente: *CaixaBank Research, a partir de documentos de la Comisión Europea.*

Roma y el Mercado Común Europeo, esto es: la libertad de movimiento de bienes, servicios, capital y personas. Asimismo, la UE también dejó claro que, a la hora de definir la relación *posbrexit*, quiere que el Reino Unido respete el equilibrio de beneficios y obligaciones que conlleva el acceso al mercado único.[4] En otras palabras, la UE no puede permitir que el Reino Unido escoja solamente aquellas partes del mercado único que le sean más convenientes y rechace las que no (lo que se conoce como *cherry-picking*). Por ello, según la UE, el Reino Unido puede o bien aceptar todas las obligaciones que conlleva el acceso al mercado único, tal y como hacen Estados no miembros de la UE pero miembros del Espacio Económico Europeo (como Noruega), o bien operar bajo lo que se llama régimen de tercer país (como, por ejemplo, hace Canadá) y optar por un acuerdo comercial bilateral con la UE.

La posición del Reino Unido, en cambio, es menos clara. Lo que sí sabemos es que el Gobierno británico tratará de evitar que se crucen sus líneas rojas, es decir, aquellos elementos que considera como no negociables (véase el gráfico adjunto). Muestra de ello es que, en su propuesta conocida como Chequers –la primera propuesta oficial del Reino Unido sobre la futura relación con la UE–, el Gobierno británico propone mantener el acceso al mercado único de bienes, pero sin aceptar la jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia Europeo en su totalidad ni el libre movimiento de personas. Sin embargo, ello es incompatible con la posición de la UE de cumplimiento de ciertas obligaciones para acceder al mercado único.

Por tanto, dada la existencia de estos condicionantes, parece poco probable un acuerdo que permita el comercio sin restricciones entre el Reino Unido y la UE, pero con control unilateral de la inmigración y ningún papel para el Tribunal Superior de Justicia Europeo. En este contexto, es probable que ambos bloques traten de negociar un acuerdo de asociación en distintas dimensiones (comercial, en seguridad, defensa y política exterior) que mantenga sus vínculos lo más estrechos posible. Con todo, cualquier modelo de relación futura que implique la salida del Reino Unido del mercado único y la unión aduanera conllevará barreras comerciales, especialmente en el comercio de servicios, sector en el que el Reino Unido es altamente competitivo.

4. Además de la libre circulación de personas, el acceso al mercado único también implicaría realizar contribuciones al presupuesto de la UE y aceptar la jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia Europeo.