

NOTA RIESGO PAÍS

# BREXIT

## En la recta final

*Madrid: 20 de febrero de 2019*





# BREXIT

## En la recta final

Desde la celebración del referéndum sobre la permanencia de Reino Unido en la Unión Europea en junio de 2016, hace ya más de dos años y medio, asistimos a la mayor crisis política a la que el país ha hecho frente desde la II Guerra Mundial. La salida de Gran Bretaña del bloque comenzó siendo un asunto de política exterior, pero ha pasado a ser la principal causa de fractura política y social del país y su mayor exponente ha sido el abrumador rechazo del Parlamento británico al Acuerdo negociado con Bruselas. Para entender cómo se ha llegado a esta situación, resulta necesario conocer cuál ha sido la sucesión de acontecimientos desde que el por entonces primer ministro David Cameron convocase la consulta.

El resultado de la votación, en la que un 51,9% de los británicos apoyó la salida de Reino Unido del club comunitario, produjo un auténtico vuelco político. Los líderes laboristas y conservadores habían pedido el voto por la permanencia, por lo que se tenían serias dudas acerca de quién podría asumir el mandato de la población. El relevo de Cameron por la entonces ministra de Interior, Theresa May, no terminó de convencer a los conservadores más euroescépticos, ya que también había hecho campaña por la permanencia. Desde que tomó posesión del cargo, May hizo del Brexit la prioridad de su Gobierno. La famosa frase “Brexit means Brexit”, que pronunció tras ser elegida primera ministra, anticipaba la dureza de la posición británica frente a las negociaciones. El Gobierno británico estableció una serie de “líneas rojas” que pretendía no traspasar de cara a las conversaciones. Estos límites contemplaban el rechazo a la jurisdicción del Tribunal Europeo de Justicia; el fin de la libre circulación de personas; la negativa a seguir contribuyendo al presupuesto de la Unión Europea y la autonomía regulatoria en materia comercial.

En marzo de 2017 May activó el Artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, por el cual un Estado miembro solicita su retirada unilateral del club comunitario. Se abrió así un período de dos años durante el cual las delegaciones británica y europea, esta última liderada por el comisario Michel Barnier, negociarían los términos en los que se produciría la salida del Reino Unido del bloque. Con el objetivo de afrontar las conversaciones con un mayor respaldo político, May convocó elecciones para junio de 2017. El resultado, sin embargo, fue opuesto al que ella esperaba, pues perdió la escasa mayoría parlamentaria con la que contaba el Partido Conservador y se vio obligada a pactar con el norirlandés Partido Unionista Democrático (DUP, por sus siglas en inglés), que se comprometió a apoyarla en la estrategia que llevase a cabo para sacar a Gran Bretaña de la Unión.

## ➔ *Comienzo de las negociaciones*

La Unión Europea también estableció sus prioridades: las negociaciones sobre un futuro acuerdo comercial entre la UE y Reino Unido no comenzarían hasta que no se hubiese firmado un acuerdo de salida definitivo. La prioridad para el bloque era asegurar los derechos de los ciudadanos europeos en Reino Unido y viceversa; establecer el coste de salida de Gran Bretaña, conocido también como “Brexit divorce bill” y asegurar la vigencia de los Acuerdos de Viernes Santo que pusieron fin a más de tres décadas de conflicto en el Ulster.

Desde entonces, y hasta la ratificación del texto definitivo en noviembre de 2018, se han ido alcanzando acuerdos parciales que permitían continuar avanzando en las negociaciones. En primer lugar, se estableció la duración del período de transición, que tenía por objeto suavizar el impacto de la salida. Si bien Reino Unido dejará de formar parte de la UE el 29 de marzo de 2019, no será hasta el 31 de diciembre de 2020 cuando la legislación europea deje de tener vigencia en su territorio. Durante este período, ambas partes negociarán los términos que regirán su relación futura.

El principal escollo se encontraba en cómo resolver la cuestión de la frontera con Irlanda del Norte. El equipo británico debía proponer una solución por la que Reino Unido recuperase la soberanía comercial y el control de sus fronteras, dos de las principales promesas de la campaña por el Brexit y, a la vez, se evitase el restablecimiento de una frontera entre las dos Irlandas. En un intento imposible de cuadrar el círculo, el Gobierno británico publicó el pasado verano su propuesta, conocida como el “Plan de Chequers”, que contemplaba el cumplimiento de la regulación europea en materia comercial, la negociación de nuevos términos para el intercambio de servicios y capitales y limitar la libre circulación de personas salvo algunas excepciones. La propuesta británica fue inmediatamente rechazada por Barnier, quien reiteró que las cuatro libertades que aplican en la UE (personas, capitales, servicios y mercancías) son indivisibles.

La unidad del bloque europeo a la hora de afrontar las negociaciones durante estos dos años ha sido crucial para forzar a Reino Unido a realizar concesiones. La dureza inicial de la postura británica ha ido suavizándose poco a poco y, de hecho, el Acuerdo definitivo cruza todas las líneas rojas que inicialmente May había trazado. El texto consta de dos partes: el Acuerdo en sí mismo, que recoge los términos en los que se producirá la salida de Reino Unido de la UE, y una declaración política acerca de la relación futura entre ambos. En la primera parte, legalmente vinculante, se incluye el Protocolo sobre Irlanda del Norte, que tiene como objetivo evitar el restablecimiento de controles fronterizos entre las dos partes de la isla. El texto establece que si cuando finalice el período de transición en 2020 (siempre que no se haya solicitado una extensión del mismo) las partes no han alcanzado un acuerdo acerca del tipo de relación que mantendrán (en materia comercial, intercambio de servicios, reconocimiento de derechos ciudadanos, etc.), se creará una unión aduanera temporal entre Reino Unido y la UE. Por lo tanto, Reino Unido no podrá establecer aranceles ni cuotas sobre los bienes procedentes del resto de países de la Unión, y tendrá que respetar el arancel exterior común. Además, Irlanda del Norte continuará aplicando algunas de las reglas del mercado único; esto podría conducir al establecimiento de una frontera interna en Reino Unido, puesto que, dado que en el resto del país dichas reglas podrían no aplicarse, habría que establecer algún tipo de control sobre la circulación de bienes entre Irlanda del Norte y Gran Bretaña.

En cuanto a la libertad de movimiento de personas, se establecerá un área de movilidad conjunta que garantice la libre circulación de los ciudadanos británicos e irlandeses entre ambos países. Sin embargo, esto no permitirá a los ciudadanos británicos viajar al resto de países de la Unión.

Por último, el Protocolo no especifica una fecha de finalización de esta unión aduanera y no permite a Reino Unido abandonarla de forma unilateral.

La cláusula de salvaguarda de Irlanda del Norte, además de suponer el mayor obstáculo en las negociaciones con la UE, ha suscitado una enorme oposición política dentro del propio Reino Unido. De hecho, ha sido el motivo principal por el que los distintos grupos parlamentarios terminaron votando en contra del Acuerdo.

## → *El Parlamento rechaza el Acuerdo*

Si las conversaciones con la UE habían sido arduas, la votación del Acuerdo en el Parlamento británico se antojaba una empresa no menos compleja. May se enfrentaba a la Cámara enormemente debilitada. Tras la firma del Acuerdo, el ala más dura de su propio partido le acusaba de haber traicionado el mandato del pueblo británico y, por otro lado, el laborismo en bloque, liderado por Jeremy Corbyn, exigía nuevas elecciones para que un Ejecutivo renovado volviese a negociar con Bruselas. Mientras, los Veintisiete mantenían una postura firme: el Acuerdo estaba cerrado.

Ante el posible rechazo del texto en el Parlamento británico, Theresa May decidió posponer la votación, inicialmente prevista para diciembre de 2018, hasta enero de 2019. De esta forma intentaba ampliar su escaso apoyo político y, por otro lado, limitar el margen de maniobra de los opuestos al Acuerdo, ya que el plazo para la salida de Gran Bretaña de la UE cada vez estaba más próximo a agotarse.

Sin embargo, tal y como apuntaban todos los pronósticos, Westminster rechazó de forma rotunda el Acuerdo del Brexit con 432 votos en contra y 202 a favor. Este resultado supuso una sonora derrota política para May, de dimensiones mayores incluso de lo esperado. El líder de la oposición, Jeremy Corbyn, se vio obligado a presentar una moción de censura de la que la primera ministra salió airosa, con 325 votos a favor frente a 306 en contra, tan solo un día después del rechazo del Acuerdo. Sin embargo, el mandato del Parlamento continúa sin estar claro, ya que nadie ha presentado una alternativa al plan de May.

Tras este batacazo político la primera ministra mantuvo conversaciones con los distintos grupos parlamentarios. Como era de esperar, consensuar una postura común resultó imposible. Finalmente, se presentaron al parlamento siete enmiendas al texto, que se votaron el pasado 29 de enero, a tan solo dos meses de que se haga efectiva la salida. De esta votación salieron tres resultados significativos: los parlamentarios rechazaron una enmienda que pretendía la extensión del Artículo 50 durante nueve meses más; votaron a favor de una enmienda que dice que el Parlamento apoyará el acuerdo de salida si se renegocia la cláusula de salvaguardia de Irlanda y se ofrecen soluciones alternativas; y aprobaron una enmienda no vinculante que rechaza un Brexit sin acuerdo.

Siguiendo el mandato del Parlamento, May ha vuelto a Bruselas con el propósito de renegociar algunos puntos del acuerdo. El objetivo que persigue es que se incluyan garantías legales sobre el carácter temporal de la cláusula de salvaguarda irlandesa. La UE ha aceptado retomar las negociaciones como gesto de buena voluntad ante las dificultades de Londres para ratificar el texto. Sin embargo, Bruselas solo aceptará modificaciones en la declaración política, legalmente no vinculante, ya que mantiene que el Acuerdo de Salida se cerró el pasado mes de noviembre. El día 13 de febrero la primera ministra presentará el progreso de las negociaciones a la Cámara de los Comunes y el día 14 los diputados británicos presentarán y votarán distintas enmiendas como ya hicieron el día 29. Se cree que será la semana del 25 de febrero cuando se vuelva a someter a votación en el Parlamento británico el Acuerdo de Salida con las modificaciones que se hayan negociado con Bruselas (en caso de que las haya). Así pues, a dos meses y medio de que se haga efectiva la salida de Reino Unido de la UE, la incertidumbre continúa siendo absoluta. La opción de que se produzca una retirada sin acuerdo continúa siendo una posibilidad real y, pese a que tanto Bruselas como Londres quieren evitar ese escenario a toda costa, la realidad es que el Brexit se encuentra actualmente en un laberinto sin salida.

## ➔ Posibles escenarios

Tras el batacazo político que supuso el rechazo al texto la primera ministra ha mantenido conversaciones con los distintos grupos parlamentarios para intentar consensuar una postura común. Actualmente existen distintas opciones con mayor o menor probabilidad de éxito:

### 1. *Convocar un segundo referéndum*

Una opción que cada vez gana más peso entre los propios parlamentarios (favorables a la permanencia) pese a que la propia primera ministra se opone frontalmente. May no es partidaria de volver a hacer un llamamiento a las urnas dado el elevadísimo grado de polarización que presenta actualmente la sociedad británica.

### 2. *Solicitar la extensión del Artículo 50*

Lo que implicaría retrasar la fecha de salida del bloque comunitario más allá del 29 de marzo. La extensión del Art. 50 debe ser aprobada por unanimidad por el Consejo Europeo y los líderes de los Veintisiete han defendido posturas encontradas al respecto. En caso de que finalmente se aceptase, el plazo de extensión estaría limitado por las elecciones al Parlamento Europeo previstas para el próximo mes de mayo (o incluso julio, cuando se reúne por primera vez). Además, Barnier ya ha aclarado que, si Gran Bretaña solicita una ampliación del Artículo 50, deberá justificar el objetivo de dicho aplazamiento, algo que los propios ingleses siguen sin tener claro.

3. **Retirar el “Brexit”**

Pese a que este escenario apenas se contempla, lo cierto es que cuenta con el respaldo jurídico suficiente tras la sentencia del mes de diciembre del Tribunal Europeo de Justicia. En ella se autorizaba a Gran Bretaña a retirar de forma unilateral el Art. 50 y, de esta forma, paralizar el proceso del Brexit.

4. **Renegociar un nuevo acuerdo**

La primera ministra ha conseguido que Bruselas vuelva a sentarse en la mesa de negociaciones, algo que no ocurría desde noviembre. Actualmente el Secretario de Estado de Reino Unido para el Brexit, Stephen Barclay, mantiene conversaciones a nivel técnico con Michel Barnier para renegociar el carácter temporal de la cláusula de salvaguarda. No obstante, se tienen serias dudas acerca de si las negociaciones tendrán éxito dado que las exigencias de Londres contemplan la inclusión de garantías legales en la cláusula de salvaguarda, mientras Bruselas únicamente se ha comprometido a revisar la declaración política que no tiene ninguna vinculación legal.

5. **Salida sin acuerdo**

Esta es la opción preferida por el ala dura del partido conservador y, en el contexto actual, la que parece más probable. En caso de que se produjese una retirada desordenada, la relación entre ambos a partir del día 30 de marzo de 2019 se regiría por las reglas de la Organización Mundial del Comercio.

➔ **Consecuencias del Brexit para España**

La elevada incertidumbre que rodea a la salida de Reino Unido del bloque comunitario dificulta la estimación de los posibles efectos que ésta pueda tener en la economía europea. Si no se sabe qué tipo de acuerdo (en caso de que finalmente se llegue a alguno) va a regir entre las dos partes resulta muy complicado anticipar las posibles consecuencias. Pese al amplio abanico de estimaciones que se manejan, atendiendo a uno u otro escenario y una u otra fuente, todas coinciden en que el impacto económico de una salida sin acuerdo tendrá magnitudes difíciles de cuantificar y sus consecuencias persistirán durante décadas.

Las relaciones del Reino Unido con el resto del bloque difieren en intensidad y profundidad dependiendo del país del que se trate. En el caso de España, Reino Unido es el cuarto destino para las exportaciones y el sexto proveedor de mercancías. Es el principal destino para la inversión extranjera española y el segundo inversor extranjero, por detrás de Luxemburgo. Alrededor de 250.000 ciudadanos británicos viven en el territorio español, pero se estima que hasta un millón lo hace de forma intermitente. Por su parte, cerca de 170.000 españoles están censados en Gran Bretaña. Además, entre 17 y 18 millones de británicos visitan España cada año.



Se estima que España será el octavo país de la UE más afectado por el Brexit, por detrás de Irlanda, Bélgica u Holanda, entre otros. La industria financiera, además de la turística, está entre los sectores que más podrían sufrir las consecuencias, ya que dos de los principales bancos españoles, Banco Santander y Banco Sabadell, generan el 20% y el 10% de sus beneficios en Reino Unido, respectivamente. Además, la principal aerolínea española, Iberia, podría enfrentar problemas para operar en el espacio aéreo europeo, ya que forma parte del grupo británico IAG (que también incluye British Airways), por lo que podría perder sus permisos de vuelo dentro de la UE.

Cabe señalar, sin embargo, que en determinadas industrias ya se han acordado ampliaciones del plazo de vigencia de la regulación aunque se produzca una salida sin acuerdo. Los servicios financieros y la expedición de visados continuarán funcionando bajo las normas comunitarias durante doce meses más para intentar suavizar la transición al nuevo escenario. Actualmente ambas partes están negociando hacer extensiva esta circunstancia a otros sectores, como el transporte de mercancías o el aéreo, pero aún no se ha alcanzado un consenso al respecto.

© CESCE, S.A. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial, la distribución o comunicación pública de este documento, así como la edición de todo o parte de su contenido a través de cualquier proceso reprográfico, electrónico u otros sin autorización previa y expresa de su titular. La información contenida en este documento refleja exclusivamente comentarios y apreciaciones propias de esta Compañía, por lo que CESCE declina cualquier tipo y grado de responsabilidad por el uso incorrecto o indebido de dicha información.