



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



LA PRIMERA ETAPA DE NEGOCIACIONES PARA EL *BREXIT*: TEMAS Y ACTORES PRINCIPALES

4 DE OCTUBRE DE 2017

NOTA DE COYUNTURA



Imagen: Reuters

La elección convocada por Theresa May esta primavera dio otro vuelco al ya vertiginoso e impredecible proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea. Al invocar el Tratado de Lisboa en abril de este año, el Reino Unido accedió a pactar su salida del bloque europeo durante un periodo no mayor a los dos años, temporalidad durante la cual se debían de acordar todos los nuevos lineamientos de la relación. Entre éstos, destacan como especialmente problemáticos la migración, el comercio y los lazos económicos, así como lo que se espera a futuro de ambas partes. La decisión tomada por la sociedad británica en el histórico referéndum del verano de 2016 y su legitimación por la Primera Ministra Theresa May dieron comienzo a un nuevo capítulo de complejidades políticas, diplomáticas y económicas cuyas consecuencias no podrán ser determinadas en su totalidad por muchos años. Hoy, los primeros encuentros de los equipos de negociación evidencian lo poco preparadas que estaban ambas partes para un proceso de separación.

Introducción

El Partido Conservador aún no se ha recuperado de las peleas sectarias que comenzaron previo al referéndum de 2016 y, adicionalmente, las divisiones dentro de éste se han agudizado entre Ministros cuyas visiones de *brexit* parecen no alinearse. Un tema que la ciudadanía no definió al escoger abandonar el bloque europeo fue de qué manera sucedería dicho proceso: entre los conceptos del “*brexit* duro” y el “*brexit* suave” existen una gran cantidad de opciones.

El denominado “*brexit* duro”, apoyado por la Primera Ministra desde su toma de posesión, conlleva un final irrevocable para la relación actual e implica abandonar el mercado común y la zona aduanera así como terminar con el libre movimiento europeo y acabar con la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por otra parte, un “*brexit* suave” implicaría avanzar hacia estos objetivos de distanciamiento sin efectuar cambios tan dramáticos, no obstante, el problema central de la definición de éstos términos es que existen un sinnúmero de opciones para los mismos.

Al mismo tiempo, el Partido Laborista bajo el liderazgo de Jeremy Corbyn, continúa fortaleciéndose ante la aparente indecisión del Partido Conservador, cuya líder es vista como débil. Los reportes sobre las peleas dentro del gabinete así como la multiplicidad de opiniones de sus miembros acerca de los procesos de negociación con la UE han evidenciado un gobierno fracturado entre múltiples lealtades y liderazgos. A finales del verano, varios medios británicos comenzaron a especular si la Primera Ministra Theresa May, sería capaz de permanecer en su cargo hasta el próximo año.

Varios altos oficiales de la Unión Europea han dudado del progreso de las negociaciones y también han cuestionado la cohesión de sus contrapartes. Desde principios de la negociación comenzaron a publicarse documentos filtrados y comentarios que indicaban una relativa insatisfacción con el equipo británico. La primera ronda de negociaciones ha concluido, aunque con pocos avances y con la dura aseveración de Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea, de que se necesitará “de un milagro” para que en la segunda ronda se obtengan resultados diferentes.

Primera fase de las negociaciones

La primera ronda de negociaciones inició el 19 de junio, donde se decidió organizar ciclos de cuatro semanas que culminarían en el quinto encuentro el 9 de octubre. Se establecieron tres grupos de discusión: uno dedicado a los derechos ciudadanos, otro para el acuerdo financiero y otros temas de separación, y finalmente uno presidido por los Jefes de la negociación, Michel Barnier (EU) y David Davis (UK) acerca del tema de Irlanda e Irlanda del Norte.

La primera “victoria” fue para la Unión Europea, al lograr que el Reino Unido concediera no intercalar las discusiones comerciales junto con las discusiones sobre la separación.¹ Esto implica que hasta no cumplir satisfactoriamente con el cometido de asegurar los derechos ciudadanos, la Unión Europea no avanzará en las negociaciones de índole comercial relativas al Mercado Común o la unión aduanera. Desafortunadamente, ha habido poca claridad en otros avances, aunque actualmente se están discutiendo los derechos ciudadanos, el acuerdo financiero post-membresía, la jurisdicción del Tribunal Europeo y el tema de la seguridad del bloque y la región.

El debate acerca de los derechos ciudadanos es complejo dado que para garantizar que los europeos en el Reino Unido tengan las mismas protecciones que fuera de éste, el país deberá de aceptar la jurisdicción europea, lo cual es una de las “líneas rojas” de la Primera Ministra May.² Juncker destacó la incompatibilidad de resguardar los derechos con la exclusión del Tribunal, mientras que May aseguró que el marco legal de su país se reforzará para incluir las protecciones necesarias. Para los negociadores europeos, dicha oferta es poco precisa y se presta también a que, al estudiar las protecciones europeas, las cortes británicas rechacen ciertos juicios y por ende no mantengan un marco legal consistente con el del Tribunal.³

Al respecto, el Reino Unido anunció durante su invocación del Artículo 50 del Tratado de Lisboa para dejar la UE, que implementaría un “Gran Acto Revocatorio” que buscará terminar con la jurisdicción de las Cortes de Justicia Europeas y el Acta de Comunidades Europeas de 1972. Simultáneamente la propuesta, ahora llamada Ley de (Retiro) la Unión Europea, también adoptará toda la legislación europea para que pueda existir una transición ordenada el día después de *brexít*.⁴ El gobierno busca evitar un “hoyo negro” en términos legales y ha decidido adoptar todas las leyes actuales para después “enmendar, eliminar y mejorar” la legislación según su criterio.⁵ La Cámara Alta advirtió que éste es un reto de gran complejidad, mientras que los partidos opositores denunciaron que hacer uso de los “Poderes de Enrique VIII” bajo los cuales se puede legislar sin consulta al Parlamento implicará abusos y mala legislación. Hasta ahora, la propuesta de ley ha sido aprobada en sus primeras dos lecturas en la Cámara Baja (326 votos a favor frente a 290 en contra) pero se enfrenta a otro debate en la Cámara de los Comunes antes de ser enviada a la Cámara de los Lores.⁶

Otra preocupación constante sigue siendo la de los vínculos entre Irlanda e Irlanda del Norte, y éstas y el Reino Unido y la Unión Europea. En su último documento al respecto, publicado el 16 de agosto, el gobierno británico reitera nuevamente su compromiso de mantener toda la normatividad estipulada en el Acuerdo de Viernes Santo de 1998.⁷ El acuerdo efectivamente terminó el conflicto armado en la isla al permitir el libre flujo de bienes y personas entre ambos territorios así como la multiplicidad de identidades nacionales, étnicas y culturales. Michel Barnier, Jefe negociador de la UE, ha

¹ Seán Clarke, “Brexit talks: how things stand after the September round”, *The Guardian*, 29 de septiembre de 2017. Consultado el 2 de octubre de 2017 en: <https://goo.gl/LjHgQj>

² *Idem*.

³ *Idem*

⁴ *BBC*, “Brexit: EU repeal bill wins first Commons vote”, 12 de septiembre de 2017. Consultado el 13 de septiembre de 2017 en: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-41235522>

⁵ *Idem*

⁶ *Idem*

⁷ Seán Clarke, *op. cit.*

declarado que no será posible mantener una frontera sin controles o fricción (como estipula el acuerdo) cuando el país deje el mercado común y la unión aduanera.⁸ Irlanda del Norte ha asegurado, por otro lado, que no busca un acuerdo especial dentro de la UE y que sí abandonará el mercado común como parte del Reino Unido, no obstante algunos críticos consideran que de ser el caso, el Reino Unido no se habrá salido realmente de dichas zonas económicas. Parece ser que se presentará el compromiso de instaurar aduanas marítimas y puntos de chequeos que creen una frontera más tangible entre Irlanda y el Reino Unido, compromiso que podría satisfacer a ambas partes sin interrumpir la frontera terrestre.⁹

El debate referente a los pagos y contribuciones que debe de continuar gestionando el Reino Unido a la UE ha sido de los más tensos y más reveladores de los encuentros. En parte por la constante filtración de información al respecto pero también por lo complejo del tema. Bajo la regulación actual, todos los miembros de la UE pagan una cantidad anual, la cual implicó que en 2015 los países contribuyeron entre el 6.3% y el 0.3% de su ingreso nacional bruto per cápita (INB).¹⁰ Dicho presupuesto es después redistribuido a través de la Unión para cubrir todo tipo de gastos: desde pago a funcionarios públicos hasta proyectos de investigación o subsidios agrícolas o rurales.

Por lo pronto, el Ministro encargado de la negociación de *brexit*, David Davis, aseguró que el Reino Unido no pagará 100 mil millones de libras, cifra especulativa de lo que costaría la separación.¹¹ Aunque no se ha decidido la cifra (ha sido difícil determinar cómo calcularla, sin embargo el monto de 100 mil millones ha sido la mayor citada oficialmente), los británicos han acusado a los europeos de “extorsión”, mientras que los europeos han reaccionado cuestionando lo serio y confiable del gobierno británico.¹² En esencia, el debate sobre el costo de la separación es un debate sobre la buena voluntad de ambas partes ante la mesa de negociación y es una prueba continua de que no será fácil deshacer una relación altamente institucionalizada de casi medio siglo.

Nuevos lineamientos

En un importante discurso en Florencia, Italia, el 22 de septiembre, May aseguró que el Reino Unido estaba incondicionalmente comprometido a resguardar la seguridad de Europa al tiempo que adelantó la creación de un “nuevo y valiente” acuerdo de seguridad.¹³ La Primera Ministra también comunicó su esperanza de que como socios comerciales, la UE y el Reino Unido logren mejores acuerdos a los que pactó el bloque con Canadá o Noruega, y reiteró en múltiples ocasiones la amistad entre ambos. May dijo que su país buscaba ser el “amigo y socio más fuerte de la Unión

⁸ Rob Merrick, “Minister insists UK will leave EU ‘as one nation’, spurning suggestion Northern Ireland could stay in single market”, *The Independent*, publicado y consultado el 2 de octubre de 2017 en: <https://goo.gl/p4NRtW>

⁹ *Idem*

¹⁰ European Budget Commission, “EU expenditure and revenue 2014-2020”, *European Union*, 2014, consultado el 28 de septiembre de 2017 en: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm

¹¹ Seán Clarke, op. cit.

¹² *Idem*

¹³ William Booth, Karla Adam, “British Prime Minister Theresa May offers Brexit details in landmark speech”, *The Washington Post*, 22 de septiembre de 2017. Consultado el 28 de septiembre de 2017 en: <https://goo.gl/8AWd1x>

Europea” y dijo que se necesitan soluciones creativas y ambiciosas para que la nueva etapa de la relación sea exitosa.¹⁴ No obstante, May no presentó ninguna política concreta al respecto.

En cuanto al pago del “divorcio” que tanto ha despertado acusaciones entre negociadores europeos y británicos sobre abusos o incumplimientos de compromisos, May dijo que su país no deseaba que el bloque resintiera económicamente su partida.¹⁵ Según *The New York Times*, para cumplir dicha vaga promesa, el Reino Unido deberá de pagar alrededor de 20 mil millones de euros al dejar la UE. May también adelantó su disposición a “honrar” otros proyectos acordados durante su membresía.¹⁶ Se espera que la alta suma traiga consigo acceso al mercado común, según muchas fuentes oficiales.

No obstante, el tema de mayor importancia en el discurso de May fue su sugerencia de crear un “periodo de implementación” después de *brexit*, durante el cual el comercio y las regulaciones aduaneras continúen de la manera actual. Aunque muchos debaten las especificidades que implicaría su sugerencia, en general se interpretó de la siguiente manera: el Reino Unido abandonaría la UE en marzo de 2019, como originalmente se ha estipulado, pero operaría bajo las reglas del bloque por alrededor de dos años más. Dicha transición implicaría que habría dos rompimientos durante *brexit*; el primero en marzo del 2019 sería político y diplomático (*de jure*); mientras que el segundo sería el pragmático-logístico (*de facto*) y ocurriría en algún punto del 2021.¹⁷ May insistió en que dicha medida restauraría la certidumbre de la iniciativa privada y las empresas mientras asegura que la transición será en efecto, temporal.

Aunque al inicio de su mandato May aseguró que “ningún acuerdo es mejor que un mal acuerdo”, refiriéndose al hipotético escenario en el cual los equipos negociadores no logran consenso alguno y el Reino Unido se retira del bloque europeo sin pactos acerca de su futura interacción, hoy pocos creen que dicho escenario sea posible. La cambiante posición del gobierno así como la insistencia de los negociadores europeos de que no cederán a demandas incompatibles con sus principios fundacionales provenientes del RU (libre mercado sin libre movimiento de personas, por ejemplo) han contribuido a casi eliminar dicho escenario. Cabe también destacar que la presión ejercida por la población y en particular los votantes alineados con el Partido Laborista y otros movimientos de izquierda también ha sido crucial para minimizar esta posibilidad.

Otro punto importante en el cual se retractó May de posiciones asumidas previamente durante su discurso en Florencia fue en relación con la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El 22 de septiembre, la mandataria dijo que las Cortes británicas “deberían de tomar en consideración los juicios del Tribunal” para preservar los derechos ciudadanos existentes.¹⁸

El gobierno británico anunció que su *White Paper* (Libro Blanco) sobre la política migratoria de la Unión post-*brexit*, (esencialmente el mapa de ruta en términos de políticas públicas) se presentará a

¹⁴ *Idem*

¹⁵ Stephen Castle, “Theresa May seeks to unlock Brexit talks in Florence”, *The New York Times*, 22 de septiembre de 2017. Consultado el 29 de septiembre de 2017 en: <https://goo.gl/8fsXRX>

¹⁶ *Idem*

¹⁷ William Booth, Karla Adam *op. cit.*

¹⁸ George Eaton, “Theresa May’s Brexit speech sowed the UK is still guilty of wishful thinking”, *The New Statesman*, 22 de septiembre de 2017. Consultado el 29 de septiembre de 2017 en: <https://goo.gl/pYPwPo>

finales del otoño, aunque un boceto de éste fue filtrado a los medios en agosto. El documento, defendido por la Primera Ministra y su gobierno pero considerado incompleto, señala en 82 páginas la estrategia de la isla para controlar sus fronteras. Primeramente, se destaca que cualquier nuevo inmigrante deberá de mejorar la vida de los residentes actuales y se estipulan medidas para detener la migración de baja calificación y especialización.¹⁹

Los migrantes europeos que no cuenten con especialización laboral o académica podrán obtener permiso de residencia por hasta 2 años y aquellos de “alta especialización” podrán obtener permisos de trabajo de 3 a 5 años.²⁰ Asimismo, se retiraría por fases el derecho de los europeos y sus familias a vivir y trabajar en Reino Unido y cambiarían los permisos familiares. Todo europeo que ingrese al Reino Unido deberá de presentar su pasaporte y no una credencial de identidad nacional, como es el caso hoy día. A través del documento se enfatiza la necesidad de poner al “Reino Unido primero” y se menciona explícitamente que “donde sea posible, los británicos deberán de satisfacer sus necesidades laborales mediante [candidatos] residentes. Es más importante que nunca contar con las aptitudes necesarias a nivel doméstico para construir una economía fuerte y competitiva”.²¹

Discordia en el Partido Conservador

El 2 de octubre se celebró en Londres la Conferencia del Partido Conservador, la cual sirvió como un espacio más para evidenciar las rupturas ideológicas y de liderazgo dentro del partido. El Ministro de Economía Philip Hammond y la líder de los Conservadores Escoceses, Ruth Davidson, insinuaron que el cargo del Ministro de Relaciones Exteriores, Boris Johnson, no está seguro y lo acusaron de impulsar su agenda a través de los medios. No obstante, la popularidad del controversial ex Alcalde de Londres parece haberse incrementado gracias a sus intervenciones mediáticas según una encuesta del mismo partido.

Johnson ha sido un difícil aliado de May: la Primera Ministra lo escogió para el importante cargo dado su protagonismo en las campañas de salida de la Unión, pero la visión de Johnson nunca se ha alineado exactamente con la de May o con la mayoría del gabinete. Aunque se ha escrito ampliamente sobre roces entre los políticos desde el inicio de su colaboración, el más reciente y notable tiene que ver con las peleas por liderazgo dentro del partido.²² Para muchos, la decisión del Ministro Johnson de publicar un artículo que delinea su “visión de un Reino Unido valiente y exitoso” ante *brexit* una semana antes del discurso de la Primera Ministra que buscaba hacer lo mismo fue poco más que una provocación.

El artículo de Johnson, publicado en *The Daily Telegraph*, destacó que el país no deberá de pagar por tener acceso al mercado común y en su lugar debe reformar su sistema fiduciario para atraer

¹⁹ Nick Hopkins, Alan Travis, “Leaked document reveals UK Brexit plan to deter EU immigrants”, *The Guardian*, 5 de septiembre de 2017. Consultado el 14 de septiembre de 2017 en: <https://goo.gl/5hpfCo>

²⁰ *Idem*

²¹ *Idem*

²² *ITV*, “Boris Johnson sets out Brexit vision but insists he’s ‘all behind’ May”, 16 de septiembre de 2017. Consultado el 28 de septiembre de 2017 en: <https://goo.gl/bNQa1w>

inversionistas. Cabe destacar que Johnson no mencionó un proceso de transición, lo cual muchos interpretaron como una división clara entre la ideología de May y los miembros de su gabinete.²³ Controversialmente, el Ministro de Exteriores también volvió a mencionar la promesa de canalizar 350 millones de libras a la semana al Sistema Nacional de Salud (NHS, por sus siglas en inglés) ya que dicha cantidad no estará destinada al pago de membresías de la UE. Durante la campaña del referéndum la cifra fue altamente debatida y se rechazó la posibilidad de que la cantidad mencionada pudiese simplemente re-etiquetarse al abandonar la Unión.²⁴

Recientemente se publicó un estudio relativo al impacto negativo que tendría cualquier tipo de *brexit* en el NHS en *The Lancet*, prestigiosa revista académica médica.²⁵ Sus autores aseguraron que al dejar la UE, es posible que disminuya el presupuesto del NHS y también concluyeron que una desaceleración económica en el país también podría resultar catastrófico para la frágil institución. Finalmente, los académicos advierten que las regulaciones para controlar la calidad del aire, la calidad de los productos médicos y controlar el consumo de tabaco podrán verse afectados negativamente después de abandonar la Unión.²⁶

El 29 de septiembre, una semana después del discurso de May en Florencia, Johnson le aseguró al diario *The Sun* que “no habría lugar a juegos” en cuanto a la fecha límite de las negociaciones. Añadió que el periodo de transición que sugiere May durará efectivamente 24 meses y ni un segundo más para evitar que la sociedad “se sienta traicionada”.²⁷ En su entrevista, el Ministro detalló las cuatro “líneas rojas” de las negociaciones con la Unión Europea: 1) No más de dos años para el periodo de transición; 2) el Reino Unido deberá rechazar cualquier nueva disposición del Tribunal Europeo durante la transición; 3) no habrá pagos para el Mercado Común en cuanto termine la transición; y 4) el Reino Unido no imitará legislación europea para obtener acceso al Mercado Común.²⁸ Johnson aseveró que el peor de los casos sería salir de la UE pero continuar “orbitando” a su alrededor, dado que dicha opción implica continuar obedeciendo su marco regulatorio.

En su discurso anual ante la Cámara Alta, el Ministro de Economía, Philip Hammond, anunció que el gobierno buscaba lograr un acuerdo transicional durante el proceso de *brexit* que se asemeje al *status quo* actual. El Ministro anunció que su intención última es evitar que las compañías deban de enfrentarse a más de un cambio en la relación entre la UE y el RU. Un periodo de transición que se asemeje a la situación actual evitaría que las compañías adopten una serie de regulaciones durante las negociaciones y otra distinta al terminar éstas. Hammond reiteró la posición del gobierno en cuanto a abandonar el mercado común y la unión aduanera en la primavera del 2019 pero comunicó que se trabajará para negociar un acuerdo mediante el cual los bienes y servicios puedan fluir

²³ Anushaka Asthana, “Boris Johnson: we will still claw back 350m a week after Brexit”, *The Guardian*, 16 de septiembre de 2017. Consultado el 18 de septiembre de 2017 en: <https://goo.gl/6KEb1v>

²⁴ *Idem*

²⁵ Denis Campbell, “Brexit in any form poses major risks to NHS, academics say”, *The Guardian*, 29 de septiembre de 2017. Consultado el 4 de octubre de 2017 en: <https://goo.gl/AG9YBi>

²⁶ *Idem*

²⁷ Tom Newton Dunn, “Boris Johnson reveals his four Brexit ‘red lines’ for Theresa May”, *The Sun*, 29 de septiembre de 2017. Consultado el 2 de octubre de 2017 en: <https://goo.gl/xg6sNN>

²⁸ *Idem*

ininterrumpidamente. Para lograr dicho cometido, lo más probable es que el gobierno declare el fin del libre movimiento, pero no introduzca medidas inmediatas para un nuevo sistema migratorio.

En cuanto a las aduanas, Hammond añadió que el gobierno gestionará acuerdos con terceros pero no podrá efectuar ninguno de éstos antes de culminar el proceso con la UE. La posición de Hammond es muy similar a la que impulsa el Partido Laborista, no obstante, para muchos conservadores el gobierno está avanzando con gran lentitud hacia su objetivo final: terminar con el “control europeo” sobre el Reino Unido.

Consideraciones finales

Theresa May dio su discurso en la Conferencia del Partido Conservador el 4 de octubre, mensaje de enorme importancia ante la crítica situación que enfrenta su gobierno. La relativa falta de confianza en la Primera Ministra es evidente al ver un sinnúmero de artículos y portadas que cuestionan su capacidad de mando así como su estrategia ante el reto político más complejo que ha enfrentado su país. Los altos perfiles de su gabinete, antes evidencia de su gran poder de convocatoria y conciliación política, son hoy amenazas imposibles de ignorar.

El discurso de May será importante para identificar su futuro en el liderazgo del partido, pero también el curso que continuará tomando la negociación de *brexit*. Bajo el liderazgo de la Primera Ministra, el proceso ha demostrado ser complejo y lento, poniendo en duda la fecha límite de dos años para las negociaciones. No obstante, su decisión de crear un periodo de implementación así como su disposición a alinear sus “líneas rojas” con una realidad pragmática más concreta indican posibles avances. De cualquier forma, el proceso ha demostrado una complejidad más allá de la que las partes anticipaban, sirviendo como referente para cualquier otro país que quisiera participar en el llamado “efecto dominó”. El Reino Unido continúa, como inauguró en junio de 2016 al votar por dejar la Unión después de casi medio siglo, en un estado de incertidumbre y confusión que parece llegó para quedarse.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y revisión
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez Mendoza
J. Enrique Sevilla Macip

Investigación y elaboración
Inés Carrasco Scherer

Octubre de 2017

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.



<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>