



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



CONTENIDOS ESENCIALES E IMPLICACIONES DEL ACUERDO PRELIMINAR ENTRE LA UE Y EL REINO UNIDO: HACIA LA SEGUNDA FASE EN EL PROCESO BREXIT

15 DE ENERO DE 2018

NOTA DE COYUNTURA



Fuente: AFP / BBC

La Unión Europea y el Reino Unido han logrado completar su primera etapa de negociaciones, la cual define las bases para la salida del bloque comunitario en tres temas clave: derechos ciudadanos, la frontera irlandesa y el pago de salida. Dentro de lo pactado, es evidente que el gobierno británico ha tenido que retroceder de manera significativa en una serie de promesas sobre las que hasta finales de 2017, continuaba insistiendo. Sus concesiones evidencian la complejidad de la realidad del Brexit así como la manera en la cual están inquebrantablemente ligados ciertos conceptos. Asimismo, los acuerdos reflejan un alejamiento del denominado ‘Brexit duro’, que prometió la Primera Ministra Theresa May al inicio de su gobierno. El ‘Brexit suave’ al cual se acercan cada vez más las negociaciones implica cambios menos radicales en la relación, lo cual sin duda se traduce en importantes costos políticos para el gobierno de la Primera Ministra.

Essential components and implications of the preliminary agreement between the EU and the UK: Towards the second phase in the Brexit process

The European Union and the United Kingdom have managed to complete the first step in the negotiation process, which defined the foundations for their departure from the bloc on three key areas: citizens’ rights, the Irish border and their final payment to the 27 remaining nations. It is evident that the UK government has had to backtrack on a number of important promises that until the latter half of 2017 were still in place. Its concessions symbolize an acknowledgement of the complexities of the process as well as emphasize the way in which certain concepts are intrinsically linked. The agreement also exemplifies the ways in which Prime Minister Theresa May has had to let go of her promises of instilling a “hard Brexit”. A so-called “soft Brexit” looms nearer on the horizon embodying less radical changes to the bilateral relationship, which will inevitably lead to political costs on May’s leadership.

Introducción

El 8 de diciembre, Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea y Theresa May, Primera Ministra del Reino Unido, coincidieron en varios puntos clave que implican un avance concreto en las históricas negociaciones. Dicho acuerdo implica que el proceso de separación del Reino Unido de la Unión Europea podrá iniciar su segunda etapa, en la cual se establecerán bases para definir su relación posterior. El Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques ha seguido detenidamente el proceso del *Brexit* desde que la población de las cuatro naciones que conforman el Reino Unido (Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte) votaron con relación al proceso de retiro en junio de 2016. Como se ha mencionado en las Notas de Coyuntura previas, la primera etapa ha probado ser un reto mucho mayor de lo que el Gobierno británico anticipaba.

Desde un principio, los representantes de la Unión Europea advirtieron que el proceso, de por sí, *sui generis* estaría repleto de dificultades prácticas y logísticas. Para mitigarlas, exigieron seguir un desarrollo ordenado en el cual primero se establecerían las bases de la salida antes de discutir la nueva relación. Éstas tres bases fueron: 1) garantizar los derechos de los ciudadanos de la UE en Reino Unido y viceversa; 2) establecer claramente de qué manera Irlanda y el Reino Unido manejarían el caso específico de Irlanda del Norte y su frontera con el resto de la isla; y 3) acordar una suma única que debiese pagar el Reino Unido a la UE para poder mantener en operación sus proyectos a largo plazo, considerando que dichos recursos ya habían sido etiquetados en consideración de que el país había participado activamente en la creación de la agenda de desarrollo del bloque.

Además de considerar que se han logrado “suficientes” avances en dichos temas, Bruselas también ha aceptado extenderle al Reino Unido un periodo “transicional”. Cuando Theresa May solicitó dicha extensión, muchos consideraron que la Primera Ministra estaba demostrando una mayor consciencia acerca de las dificultades del proceso. Sin embargo, para otros, la solicitud fue vista como un acto contrario a sus promesas de campaña y sus primeros discursos en los cuales aseguró repetidamente que “*Brexit* significa *Brexit*”. Hoy en día, May se enfrenta a retos políticos internos y externos, al no poder ejercer un mayor poder sobre Bruselas y tener que aceptar sus términos originales para la negociación. Con todo en el desarrollo futuro de las negociaciones, para las cuales este año será clave, se verá si el periodo de concesiones inicial da lugar a un proceso mejor equilibrado o se mantiene.

Antecedentes

A mediados de 2016, Theresa May ascendió de ser Secretaria del Interior bajo el gobierno de David Cameron, al puesto más importante del Ejecutivo gracias a la renuncia del mismo y tras resultar vencedora en un complejo proceso de selección interna.¹ No obstante, dado que May llegó a ser Primera Ministra sin necesidad de una elección general, muchos especularon que la británica

¹ Para más información véase: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “El Reino Unido vota por abandonar la Unión Europea: consecuencias inmediatas y prospectiva a corto plazo”, *Senado de la República*, 8 de julio de 2016. Consultado el 12 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/PEz4s3>

necesitaría forzosamente llamar a dicho proceso democrático general para asegurar su liderazgo ante el enorme reto político que representaría el *Brexit*. El Partido Laborista, el segundo más grande del país, vivió durante esas mismas épocas una crisis interna significativa dado que su líder, Jeremy Corbyn, era visto por muchos como un izquierdista radical que no lograría convencer al electorado de elegirlos sobre el Partido Conservador que llevó al poder a Cameron (2010-2015) y posteriormente a May. No obstante, los intentos de reemplazarlo, Corbyn se mantuvo en su puesto. Aunque él y la gran mayoría de su partido habían abogado en contra de abandonar la Unión, decidió que aceptarían la decisión popular y junto con su “gabinete de espejo” (*shadow cabinet*)² comenzó diseñar sus propias propuestas para, en su perspectiva, administrar mejor el proceso de salida del bloque.

En marzo de 2017, conviene recordar, May invocó el Artículo 50 del Tratado de Lisboa que oficialmente da inicio a la cuenta regresiva de 2 años para gestionar la nueva etapa de su país y su relación con el bloque europeo. Cabe destacar que dicho artículo estipula ese periodo de tiempo para la negociación; lo que para muchos es absolutamente insuficiente para separar al país, que desde los años setenta forma parte clave de la Comunidad Europea, hoy denominada como Unión Europea. En gran parte, los críticos del *Brexit* argumentaban que dicho periodo reducido conllevaría a un gran caos y a apresurar procesos que implicarían muchas más complicaciones a futuro. No obstante, en noviembre de 2017, May logró conseguir que dicho plazo se extendiera por 21 meses más. La concesión, además de ser un gesto de buena fe de parte de la Unión Europea, era necesaria considerando el retraso inicial que se registraba en las negociaciones.

Theresa May inició su mandato en 2016 prometiendo un *Brexit* duro, que implicaría salirse del mercado único y la unión aduanera, además de abandonar el principio de libre movilidad del bloque y terminar con la jurisdicción del Tribunal Europeo sobre su país.³ Dicha posición eliminaba las alternativas de imitar los acuerdos de Suiza o Noruega, países que no son parte del bloque y sin embargo gozan de acceso preferencial (por encima de las reglas de la Organización Mundial de Comercio) a sus mercados al participar económicamente en la UE, o permitir el libre flujo de personas. No obstante, los planes de May comenzaron a flexibilizarse cuando, sorpresivamente, convocó a una elección general⁴ en junio.⁵

Aunque el Partido Conservador tenía una gran mayoría en el Parlamento, era importante para la supervivencia de May en el puesto y para sus negociaciones en Bruselas que la población respaldara su propia interpretación del *Brexit*. Los resultados contradijeron todas las predicciones que

² En Reino Unido se acostumbra que el segundo partido más representado en el Parlamento designe a Ministros para ocupar los mismos cargos que el gabinete del partido en el poder. Los y las Ministros/as generan propuestas alternas y debaten la eficacia de las políticas instauradas por el gabinete en función. Al proponer activamente distintos cambios, el Partido Laborista efectivamente presenta una alternativa actualizada y constante que sirve siempre de comparativa en caso de que se celebren nuevas elecciones.

³ Para más información véase: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La Primera Ministra del Reino Unido define primeros criterios para la salida de la Unión Europea”, *Senado de la República*, 10 de febrero de 2017. Consultado el 12 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/2Gx3fF>

⁴ Reino Unido cuenta con un plazo semi-flexible de elecciones: quien encabece el Ejecutivo puede convocar a una elección general de considerarlo adecuado, asimismo, el Parlamento también cuenta con dicha función. El esquema es “semi” flexible dado una regla reciente que indica que no pueden pasar más de 5 años sin que se convoque a una elección general. En este caso, las elecciones generales culminan en el nombramiento de un/a nuevo/a Primer/a Ministro/a (o bien, la reelección del/la anterior) y asimismo, se disputan todos los escaños de la Cámara Baja del Reino Unido.

⁵ Para más información véase: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “Elección del 8 de junio en el Reino Unido: modificaciones al panorama político nacional y las negociaciones con la Unión Europea”, *Senado de la República*, 15 de junio de 2017. Consultado el 12 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/Mt4TRL>

aseguraban el partido mantendría su enorme ventaja al indicar que el Partido Conservador no logró alcanzar la mayoría requerida para gobernar sin una coalición, demostrando así que la población no confiaba plenamente en la estrategia de May.⁶ Cabe destacar que una de sus promesas más controversiales fue que el Reino Unido abandonaría las negociaciones de no conseguir un “buen acuerdo” dado que preferirían “no tener acuerdo alguno, a un mal acuerdo”. Esencialmente esto significaría reducir la interacción comercial con la Unión Europea a los estándares de la OMC; sin embargo, en términos sociales (por ejemplo, derechos ciudadanos) y políticos (la frontera de Irlanda e Irlanda del Norte) nunca estuvo claro qué significaría no tener un acuerdo pactado en el mediano plazo.

El Alcalde de Londres, Sadiq Khan, comisionó a la consultora económica *Cambridge Econometrics* a realizar un estudio del impacto que tendrían los distintos escenarios de *Brexit* en su país y en particular en su ciudad. El reporte, publicado en enero de 2018, destacó que en el peor de los casos, salirse del bloque sin concertar acuerdo alguno (la versión más extrema del “*Brexit* duro”, mencionada anteriormente) implicaría para Londres una pérdida de 87,000 trabajos aunada a una pérdida económica total de casi once mil millones de libras y un crecimiento económico 2.1% menor para el año 2030.⁷ Asimismo, en el país se perderían 482,000 trabajos, 54.5 mil millones de libras de libras y ocurriría, según sus predicciones una reducción a las inversiones totales de casi 47 mil millones de libras. El crecimiento económico disminuiría también para el año 2030 y a un grado mayor que el de 3% menor para el año 2030. El reporte indica que, en el peor escenario, se perderían alrededor de 120,000 trabajos en el sector financiero (uno de los más importantes del Reino Unido, ubicado mayoritariamente en Londres) y 92,000 en ciencia y tecnología.⁸

Los resultados de la primera negociación⁹

El 8 de diciembre, los equipos negociadores del Reino Unido y la Unión Europea liderados respectivamente por el Ministro David Davis, por un lado, y Michel Barnier, por el otro, publicaron un documento conjunto detallando lo acordado para la primera fase del proceso de salida. En éste, se detallan los principios bajo los cuales partirá la negociación de ambas partes y se especifican los criterios a aplicar. A continuación, un resumen de los mismos:

I. Derechos ciudadanos

En términos de los derechos ciudadanos, se acordó que ambas partes:

1. proveerán protección recíproca para ciudadanos de la Unión y el RU, a fin de facilitar el ejercicio efectivo de los derechos derivados de las normas de la Unión y basado en decisiones

⁶ Previo al comicio electoral, el Partido Conservador contaba con 331 escaños, posteriormente, en 2017 este número se redujo a 297 de un total de 650.

⁷ Cambridge Econometrics, “Preparing for *Brexit*”, *Greater London Authority*, enero de 2018. Consultado el 15 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/jqavM2>

⁸ *Idem*

⁹ De no indicar otra fuente, toda la información de este apartado fue obtenida en: *Comisión Europea*, “Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom’s orderly withdrawal from the European Union”, 8 de diciembre de 2017. Consultado el 11 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/TpqjGG>

previas de vida, donde aquellos ciudadanos hayan ejercido su derecho a la libertad de movimiento previamente a la “fecha especificada”.

2. La “fecha especificada” se refiere a la fecha en la cual el Reino Unido formalmente deje de ser parte de la Unión – citado como el 29 de marzo de 2019. Bajo dicho principio, se pactó que los ciudadanos de ambas partes que residan legalmente en la UE o el Reino Unido entrarán bajo el "Acuerdo de Salida" el cual prohibirá "cualquier discriminación por motivos de nacionalidad".
3. Los familiares que no residan en ninguno de los 28 países incluidos en el acuerdo podrán reunirse con los ciudadanos residentes siempre y cuando hayan tenido lazos familiares previos a la fecha de salida, así como niños "nacidos o legalmente adoptados" posterior a la salida siempre y cuando al menos uno de sus padres sea beneficiario de los derechos antes mencionados.
4. Ambas partes podrán pedir que las personas que busquen gozar de dichas protecciones, deban obtener un estatus que les garantice su derecho a la ciudadanía para lo cual les será otorgado un "documento de residencia que valide sus derechos". Las dos partes se comprometen a asegurar que las solicitudes serán simples, accesibles y fáciles de completar.
5. Los documentos serán gratuitos o tendrán un precio equivalente al de documentos similares en el país que los emita. Los gobiernos transformarán los permisos de aquellos que ya cuenten con el estatus de residente permanente a su nuevo formato, sin costo, pero primero deberán verificar su identidad y confirmar su continua residencia.
6. Los ciudadanos tendrán acceso a los mismos servicios de salud y todos deberán de recibir trato igualitario en términos de empleo, estudios, asistencia social y facilidades financieras.
7. El Reino Unido se compromete a presentar la Ley de Acuerdo de Salida e Implementación para traducir a elementos legales lo pactado. Dicha ley incorporará los derechos antes mencionados a la ley británica y una vez que sea adoptado tomará precedente sobre todas las posibles "leyes incompatibles o inconsistentes". Finalmente, el Tribunal de Justicia Europeo tendrá la última palabra sobre la interpretación de los derechos hasta la fecha de salida, no obstante, las Cortes británicas podrán referir casos especialmente complejos al Tribunal europeo hasta 8 años después del 2020.

Finalmente se garantizó la seguridad de permanencia e igualdad de derechos fundamentales de los ciudadanos en los 28 países en cuestión. Aunque a principios de las negociaciones se cuestionó si May, quién durante su tiempo como Ministra del Interior dirigió una agresiva campaña anti-inmigrante, intentaría socavar los derechos de residencia y trabajo de personas establecidas en el país (y por lógica recíproca poner en peligro también los de sus ciudadanos en Europa), la primera fase desmiente dicha posibilidad. Aunque sin duda esta fue una noticia bien recibida por muchos, para otros, fue una prueba más de que el Reino Unido no lograría restablecer plenamente la soberanía deseada en materia migratoria. Evidentemente, los europeos residentes en el Reino Unido podrán continuar reubicando a sus familiares lo cual implica que un gran número de personas podrán estar exentas de cualquier tipo de proceso restrictivo posterior al 2020. Asimismo, esta noticia será de gran

alivio para los comercios, negocios y empresas que dependen del trabajo de 2.15 millones de ciudadanos europeos.¹⁰

Aun así, las negociaciones apuntan al eventual final del libre movimiento de personas en el Reino Unido. Un detalle importante a resolver en un futuro será si los ciudadanos que residan en el país posterior a la salida oficial (marzo 2019) y durante el periodo de transición (abril 2019 – diciembre 2020) podrán también solicitar su derecho a la residencia. Los países del bloque consideran que esta es una concesión justa, más Jacob Rees-Mogg, Parlamentario Conservador, argumentó que el libre movimiento deberá terminar no al final del periodo de transición, pero a finales de marzo de 2019.¹¹ Dado que durante la transición el Reino Unido acuerda a continuar operando bajo las leyes que rigen a la UE, este será nuevamente un punto de tensión entre los euroescépticos del Reino Unido y los europeos de la Unión.

Vale también considerar que desde que se publicaron los resultados del referéndum de 2016, ha disminuido la migración europea al país, así como también, han incrementado los números de europeos que han decidido regresar a países del bloque.¹² En diciembre varias compañías advirtieron a la Cámara de Comercio Británica que ya sufren los efectos de una migración reducida. Asimismo, el Gobernador del Banco Inglés, Mark Carney, admitió que el voto de 2016 ya había surtido efecto en la economía y que se esperaban “años difíciles”.¹³ En parte, esto tiene que ver con que desde mediados de 2016 ha sido más difícil para compañías de toda índole atraer y retener a trabajadores europeos. A finales de 2017 se reportó que alrededor de 10,000 trabajadores de salud habían renunciado desde junio de 2016 y la migración neta de la UE disminuyó en un 37% de marzo de 2016 a marzo de 2017.¹⁴ A fecha de publicación, una de las noticias más sonadas en Reino Unido es la falta de personal en su Servicio Nacional de Salud, por lo cual el éxodo de trabajadores europeos es de particular relevancia.¹⁵

En general, podría decirse que para ambas partes dicho acuerdo no es ni triunfo ni derrota, con excepción de que 28 países tendrán ahora que destinar recursos para la creación y operación de dichos procesos, así como designar nuevos lineamientos migratorios a futuro a fin de tener respuestas a cada una de las modalidades posibles.

II. Frontera de Irlanda

El principio que rige esta compleja parte del acuerdo, estipula que "ambas partes reafirman que los logros, beneficios y compromisos del proceso de paz permanecerán siendo de suprema importancia para la paz, estabilidad y reconciliación." Reiteran que el Acuerdo de Viernes Santo de 1998 que

¹⁰ *BBC News*, “Reality Check: How many EU nationals live in the UK?”, 8 de junio de 2017. Consultado el 12 de enero de 2018 en: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-uk-leaves-the-eu-36745584>

¹¹ Gabriela Baczynska, Jan Strupczewski, “EU wants citizens to keep UK residence rights in transition period”, *Reuters*, 10 de enero de 2018. Consultado el 15 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/oE5jbt>

¹² Andrew Atkinson, “Immigration falls as EU citizens quit UK after Brexit vote”, *Bloomberg*, 24 de agosto de 2017. Consultado el 15 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/GVgXHA>

¹³ Shafi Musaddique, “Cost of Brexit: the impact on business and the economy in 2017 and beyond”, *The Independent*, 26 de diciembre de 2017. Consultado el 15 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/cKSnNI>

¹⁴ *Ídem*; y, Lisa O’Carroll, “Almost 10,000 EU health workers have quit NHS since Brexit vote”, *The Guardian*, 21 de septiembre de 2017. Consultado el 15 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/PZ31NN>

¹⁵ Caroline Mortimer, “Medical students being urged to help in NHS hospitals as crisis worsens” *The Independent*, 15 de enero de 2018, consultado el mismo día en: <https://goo.gl/5dKK5K>

logró el cese al fuego en la provincia norte de la isla "debe ser protegido en su totalidad lo cual se extiende a su aplicación práctica", lo mismo que la vigencia del concepto de fronteras abiertas. El texto indica que el Reino Unido:

1. Reconoce la membresía de Irlanda a la UE y su lugar en el mercado único y la unión aduanera; asimismo también reconoce su compromiso a "preservar la integridad de su mercado interno y del lugar que ocupa Irlanda del Norte dentro de éste, al tiempo que abandona el mercado interno y la unión aduanera de la Unión Europea".
2. Por ende, el Reino Unido se compromete a proteger la cooperación Norte-Sur de la isla de Irlanda y evitar la creación de una frontera física, lo cual "buscará lograr a través de la nueva relación con la UE".
3. En el caso de que esto no suceda durante la segunda fase, el Reino Unido propondrá soluciones específicas para lidiar con la situación especial de la isla. De no ser aceptadas éstas por la UE, el Reino Unido "se mantendrá completamente alineado con las reglas del mercado único y la unión aduanera que, (...) apoyen la economía de la isla y protejan el Acuerdo de 1998."
4. Esta provisión podrá ser evitada únicamente si la Asamblea de Irlanda del Norte y su Ejecutivo acuerdan que se podrán establecer acuerdos distintos a los vigentes con las otras 3 naciones (Inglaterra, Gales y Escocia) que consideren apropiados para Irlanda del Norte. Asimismo, el Reino Unido garantizará que el resto de sus naciones tendrán acceso ininterrumpido al mercado de Irlanda del Norte.
5. Ambas partes se comprometen a establecer mecanismos que aseguren la implementación y vigilancia de acuerdos específicos que protejan la integridad del mercado único y la unión aduanera.
6. Irlanda y el Reino Unido podrán continuar trabajando en acuerdos bilaterales relativos al movimiento de personas entre sus territorios y éste último permitirá que continúen operando los principios de libre movilidad en el área, incluyendo el libre movimiento de ciudadanos europeos, un compromiso continuo de Irlanda bajo la legislación europea. Los dos países continuarán financiando programas de paz e integración en la isla.
7. Finalmente, las partes se comprometen a desarrollar lineamientos detallados en la segunda fase de la negociación. Éstos incluirán la consideración del movimiento de bienes y servicios entre ambos países.

Dichas provisiones garantizan que no se castigará económicamente a Irlanda del Norte por tener un estatus diferente al del resto del Reino Unido y, crucialmente, le delegan un poder importante de decisión. De esta manera y asegurando que en caso de que no se alcance un acuerdo más integral, se evitará imponer mandatos directos sobre Irlanda del Norte que potencialmente repercutan de manera negativa en Irlanda. Dado que ambas comparten un espacio geográfico y que sus economías y culturas están cercanamente ligadas si el Reino Unido decidiera cambiar las interacciones económicas de su provincia con Irlanda, ésta última podría verse directamente afectada. De igual

manera, se evitará que Londres imponga sin consultar a los norirlandeses, cualquier medida que éstos puedan interpretar como unilateral - lo cual mitiga de manera importante la posibilidad de que se generen nuevos conflictos por falta de soberanía. Es importante recordar que de las cuatro naciones que componen al Reino Unido, tres (Escocia, Gales e Irlanda del Norte) cuentan con sus propios parlamentos locales y sus ejecutivos. En Inglaterra, este es el Parlamento nacional (*Westminster*). Los gobiernos locales, en particular el de Irlanda del Norte, han luchado por décadas para establecer lo que consideran un balance justo con los poderes centrales. No está de más recordar que el conflicto irlandés del Siglo XX ocurrió gracias a que muchos norirlandeses consideraron que no contaban con la misma soberanía que las otras naciones y que Londres imponía sobre ellos reglas de manera arbitraria que interpretaban como falta de interés en el bienestar de sus comunidades o como parte de una reprochable actitud centralista.

No obstante, se dificulta aún más la promesa de May de abandonar completamente el mercado único y la unión aduanera, dado que el mismo texto que acordó su gobierno estipula que de no lograr negociar que se mantenga la frontera abierta, el país deberá de mantenerse alineado con ambos mecanismos. Sin embargo, también existe la posibilidad de que Irlanda del Norte acepte tener un estatus especial. Para que esto suceda tendría que ocurrir una nueva elección general que implique la derrota del partido DUP, con el cual May formó su actual coalición, ya que la agrupación se niega a aceptar cualquier estatus diferenciado o que considere lo separará aún más de las otras tres naciones dentro de la isla británica.

Este apartado podría calificarse como una victoria para Bruselas dado que May tuvo que aceptar la posibilidad de no abandonar el mercado único bajo la premisa de una negociación pendiente con Irlanda. Sin embargo, también podría ser visto como una modesta y preliminar victoria para el Reino Unido dado que deja la puerta abierta a permanecer dentro del *estatus quo*, sin que necesariamente tengan que adoptar el resto de las obligaciones de los Estados miembros. Si bien, esto deberá determinarse con claridad en acuerdos posteriores.

III. Acuerdo financiero

Se estipula que ambas partes han coincidido en la metodología para calcular la suma del monto que deberá otorgar el Reino Unido a la UE. Dicha metodología consiste en considerar la participación en los presupuestos anuales hasta 2020, los compromisos a cumplir hasta dicha fecha, así como obligaciones y deudas (*liabilities*) previamente contraídas. En consecuencia:

1. El Reino Unido se compromete a contribuir y participar en la implementación del presupuesto de la Unión durante 2019 y 2020, como si hubiese permanecido en la Unión.
2. Asimismo, los principios establecidos para calcular el monto de separación incluyen las siguientes consideraciones:
 - a. El Reino Unido no financiará ningún compromiso que no requiera fondos de todos los miembros y recibirá proporcionalmente cualquier beneficio financiero que hubiese recibido bajo la membresía.
 - b. El dinero será calculado según los compromisos actuales, eliminando los que ya no son vigentes y el presupuesto ya etiquetado. El total será calculado mediante el uso de información pública.

3. Aunque no se cita el total dentro del documento, sí se destaca que el dinero se calculó según la participación continua del Reino Unido en el Marco Multianual de Financiamiento hasta su salida y su aportación proporcional a acuerdos del Banco de Inversión Europea, el Banco Central Europeo, los Fondos de Inversión de la UE, la asistencia a refugiados en Turquía, el Fondo de Emergencia Europeo, la asistencia para eliminar las causas de la migración irregular del continente Africano, los Consejos de la Unión y el Fondo Europeo de Desarrollo. Las sumas estimadas por el centro de pensamiento económico europeo *Bruegel*, oscilan de 20 mil millones de libras hasta 60 mil millones, cifras que repiten distintas fuentes, aunque otras ascienden hasta los 80 mil millones.¹⁶ No obstante, el vocero de la Primera Ministra comentó que anticipaban que el total sería de entre 35 y 39 mil millones de libras ¹⁷
4. El Reino Unido comunicó que quizás desearía participar en algunos programas de la Unión posterior al 2020 como Estado no afiliado.

El más controversial acuerdo logrado a finales del 2017 fue sin duda acordar el “costo del divorcio” como se ha llamado a la suma que debería pagar el Reino Unido a la UE. Dicho monto representaría una contribución única que la Unión Europea considera “justa” dado que su agenda de desarrollo planeada hasta 2020 consideraba contribuciones anuales del país. Una tensión durante la negociación de dicha suma fue que para el Reino Unido, el dinero implicaba una garantía de acceso al mercado común, o bien, un puente para un acuerdo económico favorable en la segunda etapa; no obstante, para la UE el capital significaba únicamente cumplir con lo pactado y lo veían como un pago justo por abandonar un plan conjunto sin necesariamente otorgar garantía alguna hacia el futuro.¹⁸ El Ministerio del Tesoro aseguró en octubre que el país no pagaría ningún monto a la UE si no se le garantizaba un acuerdo económico favorable. No obstante, en diciembre, el Ministro de Hacienda, Philip Hammond, se vio obligado a aclarar que sí se pagaría la suma, aún si no se lograra acordar nada en términos de un nuevo acuerdo comercial.¹⁹

Cabe señalar que auditores del gobierno británico están actualmente “investigando” las implicaciones de la suma que ya acordó pagar para cerciorarse que sea “razonable”.²⁰ La Oficina Nacional de Auditorías aseguró que examinará a profundidad la metodología, dado que varios legisladores han reprochado el total citado de 39 mil millones de libras o la metodología que la produjo. No está de más recordar que el Ministro de Relaciones Exteriores, Boris Johnson, aseguró en 2017 que el país no pagaría ningún monto para dejar la Unión. Nuevamente, pareciera que Bruselas consiguió hacer prevalecer su criterio sobre las posiciones iniciales de los actores políticos británicos.

¹⁶ Zsolt Darvas, Konstantinos Efstathiou, Inés Goncalves Raposo, “Divorce settlement or leaving the club? A breakdown of the Brexit bill”, *Bruegel*, 2017. Consultado el 15 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/bbb3kc>

¹⁷ Adam Payne, Adam Bienkov, “The UK government says it will pay a 39bn pound divorce bill”, *Business Insider*, 8 de diciembre de 2017. Consultado el 15 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/4gKTGF>

¹⁸ Rob Merrick, “UK will not pay Brexit divorce bill without favourable EU trade deal, vows Treasury Minister Liz Truss”, *The Independent*, 29 de noviembre de 2017. Consultado el 9 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/9HTZ26>

¹⁹ Rob Merrick, “UK will pay Brexit divorce bill even if no trade deal reached with EU, Hammond says”, *The Independent*, 6 de diciembre de 2017. Consultado el 11 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/DUypED>

²⁰ Rob Merrick, “Theresa May’s 39bn Brexit divorce bill to be investigated by auditors to establish if ‘it is reasonable’”, *The Independent*, 10 de enero de 2018. Consultado el 12 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/HkZDfh>

IV. Otros acuerdos

En el último apartado se especifica que, aunque el Reino Unido abandonará Euratom²¹, el país “será responsable de su protección nuclear y se compromete a establecer un régimen futuro que provea cobertura y efectividad equivalente a los acuerdos existentes”. Asimismo, las partes se comprometen a “minimizar la afectación a empresas y consumidores” en términos de la circulación de productos en los 28 países y reiteran su deseo de continuar cooperando cercanamente en temas de seguridad y asuntos criminales. De particular importancia es que el documento destaca que los principios y compromisos del reporte no predeterminan los acuerdos subsecuentes de la relación futura entre ambas partes y que deben de ser respetados en todas circunstancias sin importar la naturaleza de cualquier acuerdo futuro entre la UE y el Reino Unido.

El inicio de la segunda fase

El 20 de diciembre, la Comisión Europea publicó sus lineamientos para la segunda fase. Entre éstos, destacan:

1. La importancia de concertar “acuerdos detallados” en cuanto a la situación de la Isla de Irlanda y la continuidad de un grupo de trabajo que atenderá dicha problemática. El documento señala que parte de estos acuerdos tendrán que ver con la primera fase, mientras que otros serán parte de la segunda: es decir, algunos establecerán bases para la salida y otros dictaminarán cómo se administrará la subsecuente relación.
2. La segunda fase requiere necesariamente que sus resultados se traduzcan a “términos legales” e indica que esto también deberá lograrse en cuanto a lo pactado durante la primera etapa.
3. El anexo insiste que durante el periodo transicional se deberán mantener en pie los lineamientos “fundamentales” que se han aplicado durante todo el proceso. De particular importancia es la reiteración de que “mantener la integridad del mercado único excluye la participación selectiva”; toda vez que una entidad “que no es miembro de la Unión y no cumple con las mismas obligaciones que los miembros, no podrá contar con los mismos derechos y beneficios”. Igualmente reitera que las cuatro libertades del mercado único²² “son indivisibles y no se podrá ‘escoger entre ellas’”.
4. Durante el periodo transicional, el Reino Unido deberá cumplir con todas y cada una de las obligaciones fundamentales de un Estado miembro. No obstante, podrá ser “invitado” a reuniones y comités que le conciernen o donde sea necesario, según el criterio de la Unión. Como regla general, en todo caso, no tendrá derecho al voto. Además, se deberán definir claramente las condiciones bajo las cuales la “excepcional asistencia” sea permitida.
5. Durante este periodo, se mantendrán vigentes las competencias del Tribunal de Justicia europeo en las cuatro naciones que conforman el país.

²¹ Euratom es una organización internacional que se especializa en estudiar, desarrollar y distribuir energía nuclear a los países miembros al tiempo que vende el resto a terceros. Aunque está separado de la Unión Europea, está gobernada por las instituciones de la UE y cuenta con la misma membresía.

²² Libre movimiento de bienes, capital, servicios y trabajo.

6. Finalmente, y de suma importancia es la fecha límite establecida para dicho acuerdo: 31 de diciembre de 2020.²³

El avance a la segunda etapa es un paso que debería de reconfortar y esperanzar no solamente a la ciudadanía colectiva pero también a los mercados. En efecto, tras disiparse el rumor de que se logró consolidar un acuerdo con Bruselas relativo a la frontera irlandesa, la libra recuperó terreno sobre el euro, llegando a su punto más alto la primera semana de diciembre desde junio de 2017.²⁴ De igual manera, la aceptación del periodo transicional también ha sido un acuerdo estratégico cuya motivación, aseguró May, fue redoblar la confianza de los mercados. Y en efecto, el anuncio de la extensión también impulsó el valor de la libra, la cual se había debilitado en octubre tras los comentarios de Michel Barnier en cuanto a un *impasse* en las negociaciones.²⁵

Se estipula que los meses de transición comenzarán inmediatamente después de marzo de 2019 (fecha que marca el final de los 2 años previstos en el Tratado de Lisboa) y se espera que, durante éstos, la relación mantenga su estatus actual en preparación para el cambio radical que implicará el retiro oficial y completo del Reino Unido de la UE. Aunque originalmente, May solicitó fuera una extensión adicional de 2 años, los líderes de la UE han indicado que están dispuestos a otorgar un plazo no mayor a los 21 meses, lo cual implicaría que éste periodo “transicional” terminará a más tardar el 31 de diciembre de 2020.²⁶

Aunque económicamente el acuerdo de transición ha probado ser favorable por la estabilidad continuada que garantiza, nuevamente ha hecho a May incurrir en un costo político significativo. Es imperativo recordar que parte del impulso que logró que se ganara la campaña para abandonar la UE se debió a un deseo de incrementar la soberanía del país tanto en materia migratoria como comercial. En particular, en distintos momentos sobresalió un énfasis en temas migratorios, jurídicos (eliminar la jurisdicción del Tribunal Europeo fue constantemente citado como un tema clave) y regulatorios. Al extender su membresía en la Unión por dos años más, al tiempo que se abandona la capacidad de ejercer cualquier poder sobre ésta, May esencialmente hace realidad el peor escenario para los euroescépticos: que Bruselas tenga control sobre el país sin que éste pueda intervenir mayormente en las reglas que se le exigen cumplir. Hasta 2020, permanecerá en pie el libre movimiento de personas y toda regulación gestionada en Europa, además de que el bloque tendrá la decisión unilateral de “invitar” a Reino Unido a ciertos comités. Vale prestar especial atención en cómo se deciden otorgar o no dichas invitaciones, dado que podría prestarse para ulteriores y muy importantes controversias.

²³ *European Commission*, “ANNEX I to the Recommendation for a COUNCIL DECISION supplementing the Council Decision of 22 May 2017 authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for an agreement setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union”, 20 de diciembre de 2017. Consultado el 8 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/5vsJEM>

²⁴ Belinda Robinson, “Brexiteer deal sends sterling to six-month high against euro”, *Express*, 8 de diciembre de 2017. Consultado el 8 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/2EdkkV>

²⁵ Fred Imbert, “Pound jumps versus dollar on report UK may get 2 year Brexit extension”, *CNBC*, 12 de octubre de 2017. Consultado el 11 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/rem9Bj>

²⁶ *BBC News*, “EU says Brexit transition to end by 31 december 2020”, 20 de diciembre de 2017. Consultado el 8 de enero de 2018 en: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-42426542>

El costo político de un *Brexit* “suave” y prospectivas

Dos hechos son de particular importancia en términos de los avances hacia la segunda fase de las negociaciones: 1) el hecho de que comienza a materializarse el proceso; y, 2) que quedan claros los retrocesos y las concesiones que ha tenido que aceptar *prima facie* Theresa May en su debilitada situación.

Aún sin considerar las debilidades de May, también hay quienes opinan que un *Brexit* suave sería dañino para la política británica en general. El daño sería más importante aún que el que algunos decían sufriría dentro de la UE, la cual muchos argumentaron socavaba los principios soberanos de Gran Bretaña. Una consecuencia del *Brexit* suave, asegura el Dr. Robin Niblett, Director del Centro de pensamiento británico *Chatham House*, es que la posibilidad de permanecer en el mercado único “le otorgaría a las compañías privadas un acceso sin restricción [pero] sin que el gobierno británico pueda designar las reglas que regulan al mismo”. Niblett argumenta que lo mismo ocurre con la permanencia a la unión aduanera, lo cual implica que el Reino Unido tendría que atenerse a los nuevos acuerdos comerciales que gestione el bloque de 27, sin poder participar en éstos. Una enorme desventaja de esto sería que los futuros acuerdos no sean ventajosos para el RU. Además, asegura, dicha cesión de “control” va en contra de los principios originales del deseo de abandonar la Unión y no haría más que continuar erosionando la confianza en las instituciones públicas.

Finalmente, el voto del Parlamento efectuado en diciembre que otorga mayores poderes al legislativo sobre cualquier acuerdo pactado con Bruselas, nuevamente confiere un golpe importante a la permanencia de May y a las capacidades de negociación del Reino Unido ante Bruselas.²⁷ Para muchos el voto del “*Withdrawal Bill*” o Ley de Salida dificulta cada vez más los planes de May acerca de gestionar un “*Brexit* duro”, ya que tendrá que considerar que la mayoría del Parlamento no apoya dicha medida (ningún partido más allá del Conservador se ha pronunciado a favor de un *Brexit* duro y aún dentro del mismo difiere la opinión de lo que esto representa).²⁸

Esencialmente el 12 de diciembre, Westminster votó por bloquear al gobierno de cambiar cualquier legislación doméstica antes de que el Parlamento apruebe el acuerdo de *Brexit*, lo cual implica que los legisladores tendrán la última palabra sobre este. Asimismo, se cuestiona el plan de May de adoptar directamente todas las leyes europeas para que después Westminster las modifique o elimine a su criterio. Entre las enmiendas destacadas de la nueva ley se encuentran aquellas que exhortan al gobierno a explicar de qué manera se adoptará la “Carta de Derechos Fundamentales” de la UE; y se requiere que el Ejecutivo trabaje con los parlamentos de Galés y Escocia para aclarar ciertos puntos así como garantizar que se respete el acuerdo de Belfast que ha facilitado la paz en Irlanda del Norte.²⁹ Finalmente, el Parlamento limita al gobierno de implementar sus acuerdos con la UE antes de que éste de su consentimiento a lo pactado. Esto bien podría implicar un regreso a la mesa de negociación con Bruselas si no se aprueba lo pactado con la UE. De igual manera, podría impulsar la posibilidad del peor escenario de *Brexit* – abandonar la Unión sin un acuerdo.

²⁷ Heahter Stewart, Peter Walker, Jessica Elgot, “Tory Brexit rebels inflict major defeat on Theresa May”, *The Guardian*, 14 de diciembre de 2017. Consultado el 12 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/W8DZ7>

²⁸ *Idem*

²⁹ *Parliament*, “The European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019: Summary of Commons Committee Stage”, 9 de enero de 2018. Consultado el 15 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/4gKTGF>

Consideraciones finales

Ningún observador crítico ha descartado la posibilidad de que May no logre completar el trabajo que inició y sin duda eso podría definirse durante el 2018. Una nueva elección general bien podría significar un avance positivo en términos de lo que podría representar para el acuerdo relativo a Irlanda del Norte pero también podría reavivar conflictos y disputas que polaricen aún más el proceso. Si bien es cierto que el país mostró su división sobre el *Brexit* mediante su voto en el referéndum de 2016, al conocerse más a detalle las implicaciones del proceso, cada día parecen desarrollarse mayor pluralidad de opiniones y planteamientos. Será difícil para cualquier líder establecer un mandato fuerte en un proceso que tiene alrededor suyo tantas opiniones tan divergentes.

No cabe duda que el fin de la primera etapa resuelve ciertas interrogantes al tiempo que deja pendientes muchas otras. Lo que resulta obvio es que el *Brexit* no tendrá conclusión definitiva en 2018 o siquiera en 2020 – ya que entre más avanza el proceso, más se evidencia que la nueva relación tendrá que ser una negociación constante, que no tomará forma en su totalidad hasta dentro de al menos una generación. No existen, y quizá no existirán, respuestas concisas que puedan predecir lo que ocurrirá en Irlanda del Norte, o como esto afecte la manera en la cual se regule la migración recíproca y se mantengan ambas economías funcionales en su interacción hasta que se pongan en práctica las bases de los acuerdos, especialmente dado que mucho depende también de las regulaciones internas que adopte el Reino Unido.

Fu Jing del centro de pensamiento *Friends of Europe* (Amigos de Europa) considera que para mitigar la incertidumbre que se continuará produciendo en los mercados y en la economía global, las negociaciones deberían de conducirse en privado.³⁰ En efecto, uno de los grandes retos hasta ahora ha sido lograr lidiar con la polarización mediática y los impactos económicos de cada decisión o cada rumor que surge de Bruselas. Fu Jing argumenta también que aunque la lógica de que la Unión Europea debe mostrarse fuerte para evitar el llamado efecto dominó en el que más países querrían abandonar la UE, estudios señalan que el 57% de los europeos consideran a la Unión algo positivo – cifra comparable a la aceptación de la misma previa a la crisis de 2007. La economía mundial, asegura, ha visto enorme inestabilidad desde la crisis del 2008 y una manera en la cual ambas partes podrían trabajar para mitigar su participación en dicha volatilidad sería mediante la rápida adopción de un acuerdo que cause “la menor inconveniencia” para el Reino Unido. El “*Brexit* suave” podrá tener costos políticos indeseables para el Partido Conservador y para el Reino Unido, más un “*Brexit* duro” repercutirá no solamente en los involucrados, pero también en la economía mundial y por ende, en miles de millones de personas lejos del área de Schengen.

³⁰ Fu Jing, “Brexit Negotiators Should Consider Global Impact”, *Friends of Europe*, 4 de enero de 2018. Consultado el 15 de enero de 2018 en: <https://goo.gl/pi7gPY>



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y revisión
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez Mendoza

Investigación y elaboración
Inés Carrasco Scherer

Enero de 2018

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.

 **CGBSenado**

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