

¿Brexít o Brought: salida o expulsión?

José A. Estévez Araújo

I

El 25 de noviembre de 2018 se firmó el Acuerdo para la retirada de Gran Bretaña de la Unión Europea. En junio de 2016 había tenido lugar un referéndum en el que los británicos se pronunciaron a favor de la salida de su país de la UE. El 29 de marzo de 2017, el gobierno británico comunicó al Consejo Europeo su intención de abandonar la Unión. La salida del Reino Unido de la UE se hará efectiva el 29 de marzo de 2019. El acuerdo firmado en noviembre contiene las normas que regirán las relaciones entre la UE y Gran Bretaña desde el momento en que se haga efectiva su salida hasta el 31 de diciembre de 2020.

El Acuerdo para la retirada de Gran Bretaña de la UE puede ser sintetizado en las dos cláusulas siguientes:

a) Los representantes británicos serán expulsados de todas las instituciones europeas.

b) Gran Bretaña quedará sometida al derecho comunitario y a las decisiones que adopte la UE durante el periodo de vigencia del acuerdo.

El documento parece más un “Brought” (desahucio) que un “Brexít” (salida). Se asemeja más a una orden de desalojo que a un nuevo contrato de arrendamiento. En la forma, la redacción del “acuerdo” es más propia de un mandato dictado por la autoridad que de un convenio entre iguales.

Los negociadores han necesitado unas quinientas páginas para plasmar estos dos mandatos. El documento es muy extenso porque se reitera específicamente el sometimiento de Gran Bretaña al derecho comunitario y a las decisiones de la UE, para todos y cada uno de los ámbitos de actividad y todas y cada una de las instituciones europeas. Se subraya especialmente que Gran Bretaña está sometida a las sentencias que dicte el Tribunal de Justicia de la UE. Se señala también que las cuatro libertades constitutivas del mercado único (circulación de mercancías, de servicios, de trabajadores y de capitales) siguen vigentes en el Reino Unido hasta que acabe el año 2019.

Otra de las razones de su extensión es el gran número de normas transitorias que regulan los procesos económicos, políticos o jurídicos que se inicien durante el periodo de vigencia del acuerdo, pero no hayan culminado al finalizar el mismo. Un ejemplo de este tipo de situaciones sería el siguiente:

una compañía radicada en GB encarga la fabricación de una serie de componentes a una empresa del continente, pero el pedido no ha sido entregado al terminar el año 2020. ¿Qué normativa regulará la circulación de estas mercancías a partir del 1 de enero de 2021? Según el acuerdo, será aplicable la normativa comunitaria vigente, con independencia de si la Unión y el Reino Unido han firmado o no un tratado de libre comercio para esas fechas.

Un tercer grupo de normas establecen de forma detallada garantías, procedimientos e instituciones específicas para proteger los derechos de los ciudadanos europeos que residan en Gran Bretaña y de los británicos que residan en el continente. En buena parte no hacen más que reiterar lo ya establecido en esta materia y en otros casos se trata de normas transitorias que regulan situaciones como el estatus que tendrá a partir de 2021 el nacional de un estado de la UE que haya fijado su domicilio en el Reino Unido, sin que hayan transcurrido los cinco años necesarios para obtener el permiso de residencia permanente al finalizar el año 2020. El acuerdo dispone que en este tipo de supuestos la persona afectada tiene derecho a seguir residiendo en Gran Bretaña y a obtener la residencia permanente cuando haya cumplido los cinco años de estancia.

Además del Acuerdo, el 25 de noviembre se aprobó también una Declaración Política. Esta declaración no tiene carácter vinculante. Contiene un rosario de buenos propósitos de cara a la negociación de un tratado que establezca de manera definitiva el régimen de las relaciones entre la Unión Europea y Gran Bretaña. La cuestión de Irlanda, que ha sido constantemente presentada como el principal escollo para alcanzar un acuerdo ha sido externalizada a la Declaración.

El problema de Irlanda tiene que ver con el Ulster. Esa región del norte de la isla forma parte del Reino Unido. Si Gran Bretaña sale de la UE, entonces habría que establecer una frontera fuerte entre el Ulster y el resto de Irlanda, que seguirá siendo un estado miembro. En Irlanda seguirá rigiendo el derecho europeo y en el Ulster no. Si se da al Ulster un estatuto especial que le permita de alguna forma seguir integrado en el mercado único, entonces habría que establecer una frontera fuerte entre Irlanda e Inglaterra. En realidad, el problema es más político que técnico. La Sra. May necesita del apoyo parlamentario de los "unionistas" del Ulster por lo que no puede aceptar la idea de una frontera fuerte entre éste e Inglaterra. Por su parte, el gobierno de Irlanda no quiere que se intensifique la división entre las dos partes de la isla.

Los parlamentarios conservadores se enfrentan a un grave dilema: si no apoyan el acuerdo, se producirá un Brexit "duro" que tendrá consecuencias económicas catastróficas para Gran Bretaña; si lo respaldan corren el peligro de perder sus escaños en las próximas elecciones.

La Sra. May está teniendo muchos problemas para que el acuerdo sea ratificado por el Parlamento británico, pues ni siquiera cuenta con el apoyo de los diputados de su propio partido. La primera ministra postergó la votación para la aprobación del tratado hasta enero de 2019, al constatar que carecía del apoyo suficiente en el Parlamento para ratificarlo tras tres días seguidos de intensos debates en la Cámara.

En diciembre, la señora May fue sometida a una "moción de confianza" impulsada por los parlamentarios de su propio partido. Esto significa que un grupo de diputados conservadores querían obligarla a dimitir de su cargo de primera ministra. Superó el trance, pero con más de 100 votos en contra de renovarle la confianza, es decir, un tercio de los parlamentarios de su partido. Por otro lado, el resultado no permite en absoluto augurar que los doscientos que votaron a favor de May vayan a validar el acuerdo en enero.

Además de lidiar con la batalla en el frente interno, la señora May se ha dedicado a peregrinar por el continente para intentar conseguir "más" concesiones de la UE (como si hubiese logrado ya alguna). Tras superar la moción de confianza, la primera ministra declaró que conseguiría que el Consejo Europeo modificase algunos puntos del acuerdo en su reunión del 13 de diciembre. "Aquí está nuestra misión renovada: llevar a cabo el Brexit que la gente ha decidido", afirmó.

Pero el 13 de diciembre la UE adoptó una decisión en la que se dice que: "El Consejo Europeo vuelve a confirmar sus Conclusiones de 25 de noviembre de 2018, en las que refrendó el Acuerdo de Retirada y aprobó la Declaración Política. La Unión se atiene a este Acuerdo y tiene intención de proceder a su ratificación. El Acuerdo no está abierto a renegociación". El Consejo no modificó, por tanto, ni siquiera la Declaración Política, a pesar de que es un documento más "flexible" que el Acuerdo y pueden introducirse cambios sin establecer nuevas obligaciones vinculantes pues es sólo un conjunto de buenas intenciones. El Consejo, utilizando uno de esos ingeniosos recursos de la diplomacia se limitó a hacer unas pocas "aclaraciones" relativas a Irlanda. En ellas se señala que el llamado *backstop* sólo se aplicará como último recurso. En la jerga de las negociaciones el *backstop* significa que el Ulster esté sometido a la misma regulación que el resto de Irlanda. Resulta difícil creer que estas aclaraciones puedan ser presentadas por May como una concesión arrancada a la UE.

Un Brexit "duro", es decir, sin acuerdo tendría consecuencias muy negativas para la economía británica, especialmente en el único sector en que es una potencia global: el de los servicios financieros. Estos tienen una enorme importancia económica para Gran Bretaña. Los servicios financieros generaron el 6,5% de la producción británica en 2017. El sector pagó tributos por valor de 27.300 millones de libras ese mismo año, lo que representa, aproximadamente, el 7% del total de los ingresos fiscales británicos. Las entidades financieras proporciona más de un millón de empleos (diariamente entran en la City unas 400.000 personas que trabajan en sus oficinas y residen en otros barrios de Londres). Los servicios financieros hacen posible que Gran Bretaña tenga una balanza de pagos equilibrada. Las exportaciones del sector superaron 61 mil millones de libras, frente a los 11 mil millones de las importaciones. El superávit de 51 mil millones compensa el déficit en otros sectores de la economía.

Para calibrar el impacto de un Brexit duro en el sector de los servicios financieros británicos es necesario tener en cuenta el dato de que el 44% de las exportaciones de estos servicios tienen como destino la UE. La City goza de una regulación más flexible de la que rige en el continente, por lo que grandes entidades financieras globales se han instalado en Gran Bretaña para poder tener "pasaporte europeo" y operar en el mercado único. Un Brexit duro provocaría una desbandada de los bancos y una gran pérdida de puestos de trabajo. Algunas empresas financieras han empezado a crear sedes en el continente trasladando allí a sus empleados más cualificados. Esta mudanza se está realizando de momento con cuentagotas, pero se convertiría en una estampida en el caso de que no hubiera acuerdo. Los representantes de las entidades financieras se mostraron muy satisfechos con el acuerdo alcanzado por la señora May, que les permite seguir operando en el mercado único durante los próximos dos años e intentar desatascar un grave escollo para las negociaciones entre Gran Bretaña y la UE de cara a un futuro tratado: la libre circulación de servicios financieros.

Si los parlamentarios británicos apoyan el Acuerdo para evitar las desastrosas consecuencias de un Brexit duro se enfrentan al peligro de perder sus escaños, un peligro que es especialmente grave en el caso de los conservadores.

Esta hipótesis se basa en tres argumentos.

1.- El Acuerdo no satisface ni a quienes votaron a favor del Brexit en el referéndum de 2016 ni a quienes votaron en contra.

Una encuesta realizada inmediatamente después de la firma del Acuerdo, entre el 26 y el 29 de noviembre, planteó a los británicos la siguiente

pregunta: "Se ha firmado un borrador de acuerdo sobre las condiciones del Brexit entre el gobierno y la Unión Europea. Por lo que ha visto o escuchado sobre el acuerdo hasta el momento, ¿apoya o se opone al borrador de acuerdo sobre el Brexit?" El 44% de los encuestados manifestó su oposición al acuerdo y el 25% su apoyo. Un 30% no quiso o no supo contestar. El porcentaje de personas que rechazan el acuerdo no cambia excesivamente en función de la variable del sentido del voto en el referéndum. Es decir: se manifiestan insatisfechos tanto los que votaron que sí al Brexit (46%) como los que votaron que no (49%).

Apoyar el acuerdo puede tener como consecuencia una pérdida de apoyo electoral, especialmente para los conservadores, pues fue su líder quien lo negoció y firmó. El partido conservador ya perdió 12 escaños y la mayoría absoluta del Parlamento en las elecciones de 2017. La Primera Ministra convocó estas elecciones anticipadas para reforzar su postura de cara a las negociaciones del Brexit. Los resultados en términos de relación votos-escaños fueron bastante paradójicos, pues el Partido Conservador obtuvo más votos en términos absolutos que en 2015, con un incremento superior al millón y medio de sufragios y también en porcentaje (5,5% más), pero, como se ha señalado perdió escaños en el parlamento.

2.-El sí al Brexit ganó en la gran mayoría de las circunscripciones electorales

Los resultados del referéndum fueron muy ajustados: el 52% de los ciudadanos británicos votaron que sí y el 48%, que no. Pero si analizamos las cifras por circunscripciones electorales la lectura es bastante distinta: el sí ganó en más del sesenta por ciento de éstas. El dato resulta muy significativo debido a las características del sistema electoral británico. En el Reino Unido hay 650 circunscripciones electorales, que son unipersonales. El sistema electoral es mayoritario puro: el candidato que saca más votos gana la elección (sistema que se denomina "first-past-the-post").

El sí sólo ganó en una de las circunscripciones electorales de Escocia, mientras que en Londres e Irlanda del Norte ganó el no, por lo que las circunscripciones en las que la mayoría de los electores apoyaron el Brexit se concentran en Inglaterra (excepto la ciudad de Londres) y en Gales. Los candidatos de esas regiones tienen frente a sí, pues, a un electorado que apoyó mayoritariamente el sí en más de dos tercios de las circunscripciones. En las elecciones de 2017 los conservadores perdieron 24 escaños en esa zona.

3.- Es más fácil atacar el Acuerdo desde una posición favorable al Brexit que defenderlo, sea desde una postura independentista o unionista

Esta apreciación se basa en dos cuestiones que tuvieron gran relevancia en la campaña a favor del Brexit y que están estrechamente entrelazadas entre sí: el control de la inmigración comunitaria y el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud (NHS en sus siglas inglesas).

-El Acuerdo mantiene la libertad de circulación de los trabajadores entre la UE y el Reino Unido en los mismos términos en que está establecida en el Mercado Único. En el momento de su firma había 3,2 millones de inmigrantes procedentes de la Unión Europea en Gran Bretaña, frente a 1'2 millones de británicos que tienen su residencia en un país de la Unión. La inmigración europea ha crecido mucho desde principios de esta década, a partir del momento en que el Reino Unido empezó a salir de la crisis. De los tres millones de inmigrantes comunitarios casi un millón proceden de Polonia. El acuerdo garantiza no sólo los derechos de los ciudadanos comunitarios que ya residan en Gran Bretaña, sino también los de quienes lleguen durante su periodo de vigencia. Eso significa que el Reino Unido seguirá sin tener control sobre la inmigración comunitaria. Recuperar ese poder fue uno de los principales argumentos utilizados en favor del Brexit.

-Muchos británicos consideran que la causa del mal funcionamiento de la sanidad pública es el gran número de inmigrantes que hay en Gran Bretaña que sobrecargan los servicios de salud. En realidad, los inmigrantes comunitarios aportan más en impuestos de lo que reciben en servicios, pero los británicos se mostraron absolutamente impermeables a este dato objetivo durante la campaña del referéndum, por lo que quienes abogaban por el no decidieron no seguir utilizándolo. La causa del mal funcionamiento de la sanidad pública hay que buscarla en los recortes presupuestarios, que se agudizaron con la llegada de los conservadores al poder en el año 2010. Pero la percepción de los británicos es que los polacos están compitiendo con ellos por unos servicios sanitarios menguantes. La preocupación por el funcionamiento del NHS aumenta con la edad. Esa es la razón de que el 90% de los ciudadanos mayores de 65 años acudieran a votar el día del referéndum. El 64% de los votantes de esa franja de edad apoyaron el Brexit.

III

Las perspectivas para el futuro inmediato no son nada halagüeñas

La primera ministra británica postergó hasta mediados de enero la discusión parlamentaria sobre el acuerdo, como se ha mencionado más arriba. Su estrategia persigue que la votación se realice lo más cerca posible de la fecha en que se hará efectiva la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea. De ese modo, los diputados se verán sometidos a la presión que supone un Brexit

"duro". La Unión Europea ya señaló claramente en diciembre que ni el acuerdo ni la Declaración Política son negociables. No habría tiempo de realizar elecciones ni un nuevo referéndum en Gran Bretaña.

La inminencia de caer en el abismo que significaría un Brexit sin acuerdo ejercería una gran presión sobre los diputados debido a sus desastrosas consecuencias. Como se ha señalado antes, se produciría una desbandada de los bancos. El transporte sufriría un colapso. Los vuelos entre el continente y la isla quedarían suspendidos y el puerto de Dover paralizado, lo que afectaría muy negativamente al sector manufacturero pues interrumpiría el tráfico de componentes entre empresas británicas y empresas de la Unión. Las importaciones de alimentos también se verían muy afectadas... Los británicos sufrirían estas consecuencias desastrosas de forma inmediata. Sería como un repentino puñetazo en la cara.

Los diputados contrarios al Acuerdo están explorando la posibilidad de solicitar una prolongación del periodo transitorio y retrasar unos meses la salida efectiva de la Unión Europea. De esa forma contrarrestarían la estrategia de May. Para que se posponga el Brexit se necesita el acuerdo de los 27 Estados de la Unión. Pero el presidente de la Comisión ya ha señalado que no se prorrogará el periodo transitorio a menos que haya una buena razón para ello. La renegociación del Acuerdo no entraría en ese supuesto. Pero se ha dado a entender que la convocatoria de un nuevo referéndum sería un buen motivo para retrasar la fecha de la salida efectiva de Gran Bretaña de la UE. Por otro lado, el 10 de diciembre el Tribunal de Justicia de la UE tomó una decisión de urgencia, a instancia de los nacionalistas escoceses, en la que establece que el Reino Unido puede revocar su decisión de abandonar la Unión de manera unilateral si así lo decide antes del 29 de marzo.

En cualquier caso, la Unión está adoptando ya medidas en el marco de un plan de contingencia para el caso de un Brexit sin acuerdo, por lo que parece considerar que ese escenario es probable. La Comisión insiste en que estas medidas se adoptan unilateralmente teniendo en cuenta únicamente los intereses de la UE, pero que no atenuarán el impacto negativo de una salida sin acuerdo para los países de la Unión. Se trata de actuaciones que pretenden salvaguardar mecanismos básicos para el funcionamiento de la economía europea. Varias de ellas se centran en la cuestión del transporte. Se adopta una regulación transitoria para que los aviones británicos puedan volar a Europa y viceversa. También se mantiene temporalmente la libertad de transporte de mercancías por carretera, siempre que haya reciprocidad por parte británica. Asimismo se adoptan medidas respecto al transporte marítimo, pero no queda claro si podrán impedir el colapso del tráfico a través del Canal de la Mancha.

El único sector económico específico para el que se han aprobado medidas en este paquete es el sector financiero. Estas medidas están dirigidas a salvaguardar durante uno o dos años el funcionamiento de unos mecanismos sin los que el propio sistema financiero de la UE colapsaría. Esto demuestra el alto grado de interconexión de Gran Bretaña con la Unión en materia de servicios financieros.

Un alto porcentaje de británicos creen que la economía de Gran Bretaña funcionaría igual o mejor con la salida del país de la UE. Esta creencia carece de fundamentos sólidos. Se basa en percepciones como que el mal funcionamiento del servicio nacional de salud se solucionaría si se destinase al mismo el dinero que el Reino Unido tiene que pagar a la UE, o que la culpa de todo la tienen los inmigrantes comunitarios. Los argumentos de los analistas económicos en favor del Brexit tampoco parecen muy sólidos. El más utilizado es que, fuera de la UE, Gran Bretaña tendría mucha mayor libertad para desarrollar su propia política comercial en el ámbito internacional. Supuestamente, esta mayor capacidad de maniobra le permitiría por ejemplo expandir el sector de servicios financieros. Pero lo cierto es que ese sector ya se está expandiendo en Asia (sobre todo en Japón) estando dentro de la UE. Las últimas tandas de tratados comerciales y de inversiones que ha firmado la Unión son ya muy liberales, por lo que no se ve claro qué tipo de ventajas podría obtener Gran Bretaña si firmase sus propios tratados. En cualquier caso, aunque esta previsión fuese cierta, los efectos beneficiosos tardarían bastante tiempo en manifestarse, por lo que los británicos tendrían que atravesar por una situación muy difícil durante un periodo de tiempo bastante prolongado.

No sería ético desear que los británicos tengan que sufrir un duro escarmiento para darse cuenta de la irracionalidad de una decisión muy marcada por la xenofobia. Eso además pondría en peligro a los inmigrantes que serían los chivos expiatorios del colapso. Jeremy Corbyn ha afirmado en alguna ocasión que la Unión Europea no es más que un instrumento del capitalismo neoliberal, en lo que tiene buena parte de razón. Pero eso no significa que sea sencillo desengancharse de ella, por lo que el dirigente laborista acabó haciendo campaña a favor de la permanencia.

Los laboristas de Corbyn tienen un proyecto de Brexit alternativo al de May, pero es bastante tibio y no tiene un contenido decididamente antineoliberal. Su objetivo es negociar un generoso tratado económico con la UE que permitiría conservar el acceso al mercado único junto con la posibilidad de desarrollar una política comercial propia con otros países. Los laboristas consideran que un acuerdo de este tipo constituiría una barrera eficiente para proteger los derechos de los trabajadores y de los consumidores que se verían drásticamente reducidos en un Brexit sin acuerdo. Creen que este proyecto

recibiría el apoyo tanto de quienes están a favor como de quienes están en contra del Brexit.

Esta propuesta no cumple las expectativas que despierta la postura crítica de Corbyn respecto de la Unión Europea. Salir de la UE para poner en práctica un programa de reversión de las políticas neoliberales es muy difícil para Gran Bretaña, pero no imposible siendo la quinta potencia económica del planeta. De momento está claro que los laboristas de Corbyn no tienen el apoyo social ni la hegemonía cultural necesaria para poner en práctica un proyecto de estas características. En las circunstancias presentes, habría que estar muy satisfechos si el descontento hacia los conservadores se canaliza votando a los laboristas en unas próximas elecciones, en lugar de ser instrumentalizado en favor de la extrema derecha.

31/12/2018