

EL BREXIT DE NUNCA ACABAR

ALFONSO DASTIS QUECEDO*

Resulta difícil escribir sobre algo que no se acaba de producir y sobre lo que además no existe acuerdo acerca de su contenido. Para unos iba a ser un acontecimiento liberador y rápido, para otros un proceso arduo y prolongado. Lleva camino de lo segundo y entretanto se ha convertido en un partido político, pero lo que no acaba es de consumarse y algunos piensan que existe una posibilidad real de que nunca llegue a producirse. Es más, el panorama cambia tanto, especialmente en el Reino Unido, que cualquier intento de pronóstico corre el riesgo de ser superado rápidamente por los acontecimientos.

No obstante, haya o no finalmente Brexit, de lo que caben pocas dudas es de que este proceso ha producido una serie de efectos en las dos partes involucradas, el Reino Unido y la Unión Europea, sobre los que me gustaría hacer unas observaciones.

En primer lugar sobre el Referéndum, cuyo resultado desafió no pocas expectativas. En efecto, parecía racionalmente esperable una victoria de los partidarios de la permanencia. Abandonar la Unión Europea privaba al Reino Unido de una posición privilegiada desde donde proseguir su política tradicional de garantizar el equilibrio de poder en Europa, posición que además había ido adaptando a sus intereses con sucesivos opt-outs que le permitían una aplicación selectiva de partes no menores del ordenamiento de la Unión .

Por razones de pura política interna se optó por someter a referéndum una cuestión de ese calado y su resultado confirma las dudas de que el referéndum sea un instrumento apropiado para dirimir cuestiones que dividen o tienen potencial para dividir profundamente a un país y cuya respuesta requiere una evaluación de problemas complejos.

En este caso, parece claro que lejos de resolver la cuestión planteada ha agudizado las diferencias y divisiones en torno a la misma y encierra el riesgo de desencadenar una espiral de referéndums sucesivos o al menos de peticiones de ellos. Por otro lado, su resultado parece responder a una división del cuerpo electoral que no responde a la tradicional disyuntiva izquierda-derecha sino a la contraposición entre mundo rural y urbano, actitudes carradas o abiertas hacia el exterior o, si se quiere, la separación entre los anywheres y los somewheres de que habla David Goodhart, entre aquellas personas que se sienten a gusto en cualquier sitio y no tienen una acendrada identidad territorial y quienes se identifican muy estrechamente con un territorio o país.

* Embajador de España. Exministro de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Finalmente, en el caso concreto del referéndum sobre el Brexit, se constata la dificultad de corregir durante una campaña electoral la impresión trasladada durante décadas sobre la naturaleza de la Unión Europea y su relación con el Reino Unido.

Recordemos que las negociaciones de Messina fueron calificadas como excavaciones arqueológicas en un olvidado pueblo de Sicilia que no conducirían a ningún acuerdo y que si tal acuerdo llegaba nunca funcionaría. Esa premonición no se cumplió y el Reino Unido acabó solicitando su adhesión pero para el Reino Unido su ingreso en la Unión Europea fue una cuestión de conveniencia y no realmente de convicción y que ya fue cuestionada en los 70 siendo incluso sometida la permanencia a Referéndum.

Desde entonces la pertenencia a la Unión se ha considerado como un mal menor y ha sido rodeada de todo tipo de reservas frente a cualquier tipo de avances en la integración. Pues bien, parece claro que no se puede vencer una campaña electoral con el mensaje de que después de todo no era tan malo pertenecer a la Unión y de que en todo caso la salida será peor. Se trataba, aunque sea fácil decirlo a posteriori, de una especie de derrota anunciada.

En todo caso, para sus partidarios, el Brexit estaba destinado a liberar al Reino Unido de las ataduras que le ligan a la Unión Europea, permitirle recobrar pasada grandeza y convertirse en una potencia de alcance global. En cambio lleva camino de dividir al país, desmontar su sistema político, cuestionar el sistema representativo, polarizar a sus ciudadanos y crear una incertidumbre en los empresarios que puede ser harto perjudicial para la economía.

Desde la perspectiva de la Unión Europea se veía el proceso con aprensión por miedo a que dividiera la Unión en la respuesta a dar al Reino Unido y animara a otros Estados miembros a encarar también la línea de salida con el consiguiente riesgo para la integridad de la propia Unión.

Del desarrollo de la negociación hasta ahora cabe extraer ciertas enseñanzas, en primer lugar respecto del Reino Unido. No la menos importante es la necesidad de preparar la negociación, de no lanzarse a ella sin tener claros los objetivos, las alternativas y teniendo opciones de retirada, además de tener en tu propio campo una posición fijada y acordada con un respaldo sólido y un equipo cohesionado. Nada de esto ocurrió en el Reino Unido.

Se puso en marcha la negociación mediante la Notificación del artículo 50, que limitaba en principio el margen temporal de la negociación a dos años, sin tener suficientemente preparada la estrategia de negociación y con ideas excesivamente optimistas, cuando no fantasiosas, sobre la facilidad del proceso y su duración, así como sobre las modalidades de negociación. Los expertos del equipo de negociación han visto su posición socavada constantemente por políticos sin el suficiente conocimiento ni experiencia de una negociación europea, mientras que la postura negociadora de la Unión se basa y nunca cuestiona los fundamentos negociadores sentados por los expertos sobre la base de las reglas jurídicas y los principios fundamentales del ordenamiento de la Unión.

Al final el Reino Unido ha acabado aceptando la posición de la Unión de una manera un tanto sorprendente, hasta el punto que se haya podido afirmar que el Reino Unido se iba a convertir en un Estado vasallo, empeorando su condición respecto de la Unión al pasar a tener que aceptar las normas que ésta apruebe sin participar en su elaboración. Sin caer en esos calificativos extremos, uno no puede dejar de preguntarse a qué obedece la aceptación casi completa por parte del Reino Unido de la estrategia escalonada de negociación de la Unión con un acuerdo de retirada en el que se comprometía a pagar una cantidad de dinero en calidad de liquidación y se aceptaban unas condiciones respecto a los ciudadanos de las dos partes, así como de la situación de Irlanda del Norte, antes de negociar el acuerdo sobre la relación futura. Se abandonaba igualmente la estrategia de confrontación renunciando a la amenaza de la salida sin acuerdo, debilitando sustancialmente la posición negociadora.

Ello además combinado con unos objetivos inalcanzables en su conjunto. Los partidarios del brexit dicen querer recobrar el control sobre sus leyes y tribunales, sobre su dinero, y sobre sus fronteras o, por decirlo con más precisión, sobre la inmigración. Todo ello alimentado por fantasías de poder segmentar el mercado interior aceptando unas libertades y negando otras, garantizando el reconocimiento mutuo y la equivalencia de normas sin control común, etc. En definitiva, asumiendo que la Unión iba a flexibilizar sus normas para acomodar al Reino Unido.

Es decir, habría comercio sin barreras o fricciones sin libre circulación o aceptación de la jurisdicción del TJUE, simplemente por la benevolencia de la Unión ante la alineación desde fuera y unilateral de sus normas por parte del Reino Unido. Esta confianza en la alineación unilateral desde fuera de las normas como garante de reconocimiento mutuo sin necesidad de control judicial, parece estar también detrás de la confianza británica en un futuro optimista para su sector de servicios en la relación con la Unión.

Ya de por sí causa perplejidad querer abandonar la Unión para poder concluir acuerdos comerciales preferenciales de manera autónoma porque los concluidos por la Unión no son suficientes y hacerlo al precio de tener que concluir un acuerdo comercial preferencial con el principal socio comercial, es decir, la propia Unión Europea.

Pues bien, algunos negociadores británicos, quizá conscientes de esta contradicción, han propuesto soluciones a la medida del Reino Unido que incorporarían uno o más pluses sobre un acuerdo preferencial, y así se ha hablado de acuerdos Canadá plus o Noruega Plus, o Turquía plus, por ejemplo.

Pero parece difícil que estas fórmulas, por mucho que puedan adaptarse al Reino Unido puedan satisfacer a la vez todos los objetivos que persigue este país o respetar todas sus líneas rojas. En el caso de Noruega porque, aun garantizando libertad comercial exterior por no estar en unión aduanera con la UE, se mantiene dentro del mercado interior y no ofrece exclusión de la libre circulación de personas. En el caso de Turquía porque ofreciendo exclusión de la libre circulación está vinculada por una Unión Aduanera que limita la libertad de conclusión de acuerdos comerciales. En el caso de Canadá, en fin, no

dejaría de ser un acuerdo comercial preferencial y nos encontraríamos con la contradicción antes señalada.

En definitiva el Reino Unido estaría ante un trilema imposible de resolver. En efecto, no es posible al mismo tiempo salir de la unión aduanera y el mercado interior, mantener la unidad interna del Reino Unido e Irlanda del Norte, y proteger el Acuerdo del Viernes Santo que excluye una frontera entre Irlanda e Irlanda del Norte. Si no se quiere que existan controles, por discretos y limitados que sean, entre Irlanda e Irlanda del Norte o entre Irlanda del Norte y el resto del Reino Unido, es inevitable que el Reino Unido permanezca en el mercado interior y la Unión Aduanera, lo que vulneraría una de las líneas rojas fijadas por el Gobierno británico.

El resultado de ello es el bien conocido backstop, punto crucial del acuerdo de retirada que ha provocado repetidas derrotas de aquél en el parlamento británico y ha conducido a la postre a la caída de la primera ministra Theresa May, desencadenando el consiguiente proceso de elección de un nuevo líder del partido conservador que la sustituya como primer ministro.

Mientras eso ocurra y aunque siempre resulta aventurado hacer pronósticos parece razonable esbozar al menos tres alternativas. Parece claro que el nuevo primer ministro pretenderá negociar algunas partes del paquete acordado por la primera ministra méxico con la unión, al menos el backstop. Está también la alternativa de una salida sin acuerdo y finalmente la de unas elecciones. Ninguna de estas opciones resulta excluyente entre sí consideradas sucesivamente.

No es este el lugar para analizar en qué medida los arcanos de las reglas y tradiciones del parlamentarismo británico hacen más factible una u otra hipótesis, pero sí querría hacer alguna consideración sobre las dos primeras.

Por lo que hace al backstop, la principal crítica que se le hace en el Reino Unido es su carácter indefinido, que excluye una salida unilateral y que condenaría al país a permanecer en la unión aduanera y en el mercado interior en tanto y hasta que se acuerde por las dos partes una solución alternativa. Se da por sentado en el Reino Unido que el nuevo primer ministro tratará de renegociarlo y se asume que la Unión podría flexibilizar su postura, por ejemplo aceptando un límite temporal del backstop. Pero esto parece más bien una nueva suposición británica que no tiene en cuenta las razones objetivas que apuntalan la posición de la Unión y que tienen que ver con su consistente negativa a permitir una aplicación selectiva del derecho de la Unión. En definitiva, se trata de una manifestación concreta del trilema más arriba mencionado.

La liberación unilateral del backstop sí cabría naturalmente si el Reino Unido decidiera denunciar el acuerdo, pero esto nos colocaría en una situación similar a la salida sin acuerdo y a este respecto, sin perjuicio de que sea una opción apoyada por un cierto número de parlamentarios británicos, no puede dejar de constatarse que se trata de una opción rechazada explícitamente por el Parlamento británico, posición que ha hecho suya el propio gobierno.

Ahora bien, desde el punto de vista de una negociación tampoco puede dejar de constatarse que semejante postura debilita sustancialmente la posición negociadora de la parte que la asume y sólo cabe atribuirla a la aceptación por parte del Reino Unido de la profundidad de los lazos de todo tipo anudados con la Unión desde su adhesión y cuya ruptura conllevaría unas consecuencias que por lo menos los actuales negociadores y el actual Parlamento no están dispuestos a asumir. Otro tanto, por cierto, cabe decir de la aceptación por el Reino Unido de la necesidad de pagar una contribución financiera a la Unión antes de negociar la relación futura, o sea la negociación secuencial o escalonada que planteó la Unión desde el principio.

Lo que sí interesa señalar es que la opción de salida sin acuerdo no resuelve tampoco el trilema antes mencionado puesto que supondría el establecimiento de controles entre Irlanda e Irlanda del norte, al menos por parte de la Unión. Procede recordar, además que, como están las cosas, es la opción que se produciría automáticamente el 31 de octubre si no se aprobara antes nueva legislación en el Reino Unido, algo que alguno de los candidatos a nuevo primer ministro pretendería impedir bloqueando las reuniones del Parlamento, lo que, de ocurrir, profundizaría aún más el impacto del brexit en el sistema parlamentario británico.

Sin que quepa excluir pues que la opción de la salida sin acuerdo vuelva a estar sobre la mesa cuando haya un nuevo negociador británico, se debe plantear también la posibilidad de nuevas solicitudes de prórroga e incluso de la posible retirada de la notificación del artículo 50. La primera opción en manos de la Unión y la segunda en manos del Reino Unido.

Como es sabido, la concesión de nuevas prórrogas requiere la unanimidad de la Unión y hay quien especula con que esta bien podría no alcanzarse. Sin embargo, no creo que ningún Estado miembro, por mucho que tense la cuerda, esté dispuesto a desencadenar ese escenario de salida desordenada que también tendría efectos negativos para la Unión, aunque puedan ser menores que para el Reino Unido. Queda por ver, si esta situación se prolonga cual sería las medidas que el resto de los Estados miembros adoptarían en el caso de que el Reino Unido tomara una actitud poco cooperativa durante ese periodo, que no podría ir mucho más allá de requerir del Reino Unido mientras siga en ella un compromiso político de no obstaculizar la acción de la Unión, a la vista del pronunciamiento del Tribunal de Justicia en el caso Whigtman en el sentido de que mientras el Reino Unido sea parte de la Unión seguirá teniendo todos sus derechos y obligaciones.

En cuanto a la retirada de la notificación del artículo 50, se antoja políticamente imposible sin que medie un nuevo referéndum o unas elecciones, pero plantearía una situación complicada en la que se agudizarían las tensiones que la peculiar situación del Reino Unido dentro de la Unión ha venido provocando con sus opt-out, su cheque o su posición restrictiva en materia de desarrollo de la PESC. A la vista de la sentencia del Tribunal antes aludida no cabría esperar, en todo caso jurídicamente, alteración sustancial del statu quo, pero indudablemente plantearía un desafío políticamente.

Por lo que respecta a los efectos del proceso negociador desencadenado por el brexit sobre la propia Unión Europea, cabe extraer algunas enseñanzas que desmienten no pocos prejuicios prevalentes al inicio del proceso mencionados más arriba.

Así, creo que se pueden dar por disipados los temores con que se recibió la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión. Lejos de desencadenar un proceso centrífugo que animara a otros a seguir el ejemplo del Reino Unido, convirtiéndose en una especie de epidemia que pudiese poner en peligro la supervivencia de la Unión, ha resultado ser más bien una vacuna, haciendo subir el apoyo popular a la pertenencia a la Unión precisamente en aquellos Estados miembros a los que se consideraba propicios a seguir el ejemplo británico, los que algunos han llamados los viudos del Reino Unido en el continente.

También puede darse por conjurado el riesgo de división y de querellas en el seno de la Unión, en particular en cuanto a su posición negociadora, que podría ser explotada por el Reino Unido para obtener más ventajas. Vaya por delante que, a mi juicio, esa estrategia de división siempre habría sido contraproducente, porque habría dificultado la fijación de posición de la Unión y no habría hecho más que encallar una negociación que tenía y tiene unos plazos más o menos determinados.

Pero es que, antes al contrario, el desafío del abandono de la Unión por parte de uno de sus miembros no ha hecho más que fortalecer la unidad de la Unión, revelándose como un nuevo elemento federador que ayuda a la Unión a mantener su cohesión, como lo fue por ejemplo en el pasado la amenaza de la Unión Soviética. Cuando la Unión se enfrenta a un desafío más o menos existencial reacciona compactándose y reforzando su cohesión, como lo demuestra el hecho de que ha cerrado filas en torno a uno de sus miembros, Irlanda, aunque no sea de los más grandes o veteranos. Bien es verdad que lo que está en juego es un interés fundamental de ese miembro y que, además, es un interés en cierta manera compartido por la otra parte en la negociación.

En definitiva, no parece que este brexit de nunca acabar vaya a poner en cuestión la pervivencia de la Unión. Ésta preexistió al ingreso del Reino Unido y sobrevivirá a su salida. Pero, si se enquistada o cronifica, sí la puede poner a prueba en algunos aspectos. El efecto más importante de este proceso sería así el de distraer sus energías de otros desafíos a los que la Unión deberá hacer frente en un mundo global sometido a constante cambio.