

Álvaro Anchuelo*
Enrique Feás**

DESPUÉS DE LA PANDEMIA, EL BREXIT SEGUÍA AHÍ

Este artículo analiza de forma sistemática las negociaciones entre la UE-27 y el Reino Unido para definir su relación futura tras el Brexit. En el ámbito comercial, los compromisos que garanticen una competencia leal y la pesca constituyen las principales dificultades. Los intercambios de servicios, en particular financieros, son otro tema crucial. Respecto a seguridad, defensa, relaciones exteriores y la gobernanza del acuerdo, el Reino Unido opta por marcar distancias.

After the pandemic, Brexit was still there

This article systematically analyzes the negotiations between the EU-27 and the United Kingdom to define their future relationship after Brexit. In the commercial sphere, the commitments that guarantee fair competition and fishing constitute the main difficulties. Exchanges of services, particularly financial ones, are another crucial issue. Regarding security, defense, external relations and the governance of the agreement, the United Kingdom chooses to mark distances.

Palabras clave: Brexit, Unión Europea.

Keywords: Brexit, European Union.

JEL: F13, F15, F23, F55.

1. Introducción. El largo viaje hasta el desacuerdo

La entrada del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea comenzó con mal pie. En 1961, tras darse cuenta de que su intento alternativo de liderazgo comercial europeo a través del Acuerdo Europeo de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) no llegaría muy lejos, decidió por fin sumarse al proceso de integración continental iniciado con el Tratado de

Roma, pero se encontró con el veto de Francia. Ese fue, después de la Conferencia de Bretton Woods de 1944 —cuando se estableció que el nuevo orden económico mundial estaría gobernado desde Washington y basado en el dólar— y la crisis de Suez de 1956, el tercer baño de realidad geopolítica para el Reino Unido tras la posguerra. Tardó más de veinte años en adherirse a la Comunidad Económica Europea, y no es de extrañar que desde entonces su actitud ante los distintos impulsos integradores europeos fuera de desconfianza y de cuidadoso análisis coste-beneficio. Con algunas incongruencias: siempre favoreció la expansión de la Unión Europea hacia el este, pero luego fue la inmigración de los trabajadores de estos países hacia el Reino Unido la principal excusa para convocar un referéndum de salida.

* Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá.

** Investigador sénior asociado, Real Instituto Elcano. Técnico Comercial y Economista del Estado.

Versión de septiembre de 2020.

<https://doi.org/10.32796/ice.2020.916.7099>

El trato al Reino Unido, en todo caso, siempre fue especial. Empezando por el denominado cheque británico, establecido en 1984 y que en 2017 ascendía a casi 7.000 millones de euros, y sus numerosas excepciones individuales, *opt-outs*, a los tratados, que le mantuvieron fuera del euro, del Área de Schengen, del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y de la Carta Fundamental de Derechos de los Ciudadanos.

Aunque ya casi se haya olvidado, el Reino Unido estuvo a punto de conseguir (en febrero de 2016) un tratamiento especial por parte de la Unión Europea que incluía, entre otras muchas cosas, la posibilidad de restringir los derechos de los inmigrantes europeos. Fue la imposibilidad del primer ministro David Cameron de validar parlamentariamente ese acuerdo lo que le llevó a convocar un referéndum, con la convicción de que lo ganaría y acallaría para siempre las quejas de los euroescépticos de su partido. El resultado ya lo conocemos. Su sustituta, Theresa May, envió el 29 de marzo de 2017 una carta al Presidente del Consejo Europeo para notificar el inicio del procedimiento de salida del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Lo hizo de forma precipitada, sin que el Reino Unido hubiera decidido antes internamente qué relación quería mantener en el futuro con la Unión Europea, forzando a que el difícil debate interno fuera simultáneo al proceso de negociación con la Unión Europea.

Lo que debería haber sido una negociación rápida sobre la factura de los compromisos pendientes y los derechos de los ciudadanos para dar paso a la verdadera negociación relevante, la de la relación económica definitiva, se convirtió en una pesadilla. Olvidaron que un país no puede abandonar una unión aduanera (la Unión Europea, aparte de un mercado común, lo es) sin restablecer controles en frontera, y que el acuerdo de paz entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte dependía de forma inequívoca de la ausencia de dichos controles. Para resolver el problema, Theresa May aceptó dejar al Reino Unido en una unión aduanera con la UE, admitiendo además controles regulatorios en el mar de Irlanda. No era mala

idea, pero al sacrificar con ello la autonomía arancelaria británica jamás consiguió que el Parlamento británico aprobara su Acuerdo de Retirada. Boris Johnson tomó su relevo en julio de 2019, y tras amenazar con una salida abrupta, negoció de forma rápida un nuevo Acuerdo de Retirada en el que eliminó la unión aduanera con el conjunto del Reino Unido para limitarla a Irlanda del Norte (en un régimen «pseudoeuropeo», que implica controles incluso de mercancías en el mar de Irlanda, lo que le costó el apoyo de los unionistas) y que, aunque no fue aceptado por el Parlamento, le permitió convocar unas nuevas elecciones de las que obtuvo una mayoría holgada para aprobarlo.

El 1 de febrero de 2020, sin duda uno de los días más tristes de la historia de la integración europea, el Reino Unido dejó de ser formalmente miembro de la Unión. La salida política, sin embargo, dio pie a un período transitorio de apenas diez meses, hasta el 31 diciembre de 2020, para mantener las condiciones económicas mientras se negociaba un acuerdo de relación definitiva, cuya orientación general venía recogida en la Declaración Política anexa al Acuerdo de Retirada. Consciente de que negociar un acuerdo comercial en diez meses es tarea casi imposible, el Acuerdo daba la opción, sin embargo, de retrasar el Brexit económico hasta dos años más.

El mismo día en que el Reino Unido dejaba formalmente de ser un miembro de la Unión Europea, se confirmaban los primeros casos de coronavirus en el país. La pandemia afectó de forma intensa al Reino Unido, que inicialmente intentó una estrategia de contagio controlado, pero luego se vio obligado a medidas de confinamiento de la población. El propio primer ministro estuvo hospitalizado. Aunque la emergencia sanitaria y la previsible crisis económica hacían pensar que el Reino Unido optaría por pedir una prórroga del período transitorio para garantizar el cierre de un acuerdo razonable y evitar el previsible coste económico de una salida desordenada que provocaría un considerable aumento de los costes y fricciones aduaneras, la realidad es que su Gobierno dejó

pasar la fecha de 30 de junio, último día para solicitar una extensión del período transitorio. De este modo, el Brexit económico tendrá lugar, con o sin acuerdo comercial, el 1 de enero de 2021.

2. Las dificultades en la implementación del Acuerdo de Retirada

El Acuerdo de Retirada o Acuerdo de Salida consta de 185 artículos agrupados en seis partes, más tres protocolos y nueve anexos, que definen el fin de la relación bilateral y el período transitorio. Le acompaña una breve Declaración Política, que establece el marco general de negociación de las relaciones futuras (véase Cuadro 1).

Uno de los problemas del Brexit es que implica imponer controles aduaneros para el tráfico de bienes con los países fronterizos, y la única frontera terrestre que el Reino Unido mantiene con la Unión Europea no permite el establecimiento de controles por motivos políticos. Restaurar la frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda —marcada por las décadas de tensiones entre nacionalistas y unionistas y por los enfrentamientos entre el Ejército Republicano Irlandés (IRA, por sus siglas en inglés) y las autoridades británicas— se consideró desde el principio de las negociaciones una violación de los principios inspiradores del Acuerdo de Viernes Santo de 1998. Por este motivo, y para evitar que la reimposición de la frontera se convirtiese en un motivo de disputa durante la negociación de la relación comercial definitiva, la Unión Europea acordó con el Gobierno británico que la negociación de una salvaguarda irlandesa se incluyese directamente en el Acuerdo de Retirada.

Evitar una frontera física implica lograr formas alternativas de controlar cuatro factores: el pago de aranceles, el pago de IVA e impuestos especiales, el control sanitario de animales, plantas y productos agroalimentarios, y el control técnico y de seguridad de productos industriales y de consumo. Por este motivo, y a fin de evitar el control de mercancías entre

Irlanda del Norte e Irlanda, la forma más práctica de conseguirlo —al menos, con la tecnología actual— es que la regulación sanitaria, técnica y de seguridad y los aranceles y el régimen de IVA e impuestos especiales de la Unión Europea se mantenga en Irlanda del Norte, y los controles se trasladen a la frontera entre esta y Gran Bretaña, en el mar de Irlanda. Estos controles son imprescindibles, porque si Irlanda del Norte no controlara los productos que vienen de Gran Bretaña, podrían entrar sin control en el resto del mercado europeo sin haber pagado aranceles ni IVA, o sin ser compatibles con la legislación sanitaria o técnica europea. Por eso el Acuerdo de Retirada mantiene un régimen especial «pseudoeuropeo» en Irlanda del Norte, que debe mantener su regulación sanitaria y fitosanitaria y sus estándares de fabricación industrial conformes con la legislación europea. También ha de aplicar los mismos aranceles y régimen de IVA que la UE. No obstante, el Acuerdo permite que, cuando existan garantías suficientes de que los bienes van a ser consumidos en Irlanda del Norte, se apliquen los aranceles o régimen de IVA del Reino Unido (lo que permite, al menos teóricamente y mediante una maniobra jurídica imaginativa por parte de la Comisión, que Irlanda del Norte permanezca teóricamente en el territorio aduanero del Reino Unido, y no de la UE).

El problema radica en la aplicación efectiva del Acuerdo, que corresponde a las autoridades del Reino Unido. El Gobierno británico ha publicado un documento (UK Cabinet Office, 2020) en el que hace ver que los controles en el mar de Irlanda serán ínfimos o prácticamente inexistentes, algo difícilmente compatible con un control exhaustivo del tráfico de mercancías. La presentación por el Gobierno británico a su Parlamento de un proyecto de ley de mercado interior que, alentado por la presión de los unionistas, incluye la posibilidad de alterar el contenido de las disposiciones aduaneras del Protocolo de Irlanda, unida a la negativa británica hasta el momento de que se autorice la presencia de funcionarios europeos de apoyo para el control aduanero, añade una gran incertidumbre

CUADRO 1

ESTRUCTURA DEL ACUERDO DE RETIRADA

Apartado	Contenido
Disposiciones comunes (arts. 1 a 8)	Cláusulas generales para una comprensión y un funcionamiento correctos del Acuerdo de Retirada.
Derechos de los ciudadanos (arts. 9 a 39)	Disposiciones para proteger a los más de tres millones de ciudadanos de la UE que residen en el Reino Unido y a los más de un millón de ciudadanos del Reino Unido que residen en los países de la UE, salvaguardando su derecho de estancia, el reconocimiento de sus cualificaciones o sus derechos de Seguridad Social. Una autoridad independiente británica supervisará el proceso. Los trámites deberán ser sencillos.
Disposiciones sobre la separación (arts. 40 a 125)	Disposiciones sobre la separación, con las que se procura una disolución paulatina de los acuerdos actuales y una retirada ordenada (por ejemplo, para que los productos comercializados antes del final del período transitorio puedan seguir hasta su destino, para la protección de los derechos de propiedad intelectual —incluidas las indicaciones geográficas—, para la rescisión progresiva de la cooperación policial y judicial en materia penal y otros procedimientos administrativos y judiciales en curso, para la utilización de los datos y la información intercambiados antes del final del período transitorio, para las cuestiones relativas a Euratom y otros asuntos).
Transición (arts. 126 a 132)	Período transitorio, durante el cual la UE tratará al Reino Unido como si fuese un Estado miembro, excepto en lo referente a su participación en las instituciones y en las estructuras de gobernanza de la UE. El período transitorio permitirá a las Administraciones, las empresas y los ciudadanos, adaptarse a la retirada del Reino Unido.
Disposiciones financieras (arts. 133 a 163)	Liquidación financiera, que garantiza que el Reino Unido y la UE cumplan todas las obligaciones contraídas mientras que el Reino Unido era miembro de la UE. Se establece un método, no una cuantía, pero esta se corresponderá con la petición inicial de la Unión Europea (unos 50.000 millones de euros).
Disposiciones institucionales (arts. 164 a 185)	Estructura general de gobernanza del Acuerdo que procura una gestión, una aplicación y un cumplimiento eficaces, con mecanismos adecuados de solución de diferencias.
Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte (19 artículos)	Salvaguarda de Irlanda, es decir, solución jurídicamente operativa que evita una frontera rígida en la isla de Irlanda, protege la economía de toda la isla en su conjunto así como el Acuerdo de Viernes Santo (Belfast) en todos sus aspectos y conserva la integridad del mercado único de la Unión Europea.
Protocolo sobre las zonas de soberanía en Chipre (13 artículos)	Protocolo para proteger los intereses de los chipriotas que vivan y trabajen en esas zonas de soberanía del Reino Unido tras su retirada de la Unión Europea.
Protocolo sobre Gibraltar (6 artículos)	Protocolo que prevé una estrecha cooperación entre España y el Reino Unido en lo que atañe al Peñón sobre la aplicación de las disposiciones relativas a los derechos de los ciudadanos en virtud del Acuerdo de Retirada y que se refiere a la cooperación administrativa entre las autoridades competentes en una serie de ámbitos.
Anexos (I a IX)	Nueve anexos sobre coordinación en materia de Seguridad Social, prórroga de circulación de bienes, plazos de regímenes aduaneros, redes y bases de datos, Euratom, procedimientos de cooperación administrativa, evaluaciones durante período transitorio, reglamento del Comité Mixto y los Comités especializados, reglas de solución de diferencias y código de conducta de árbitros.
Declaración Política (141 artículos)	Bases para la negociación del Acuerdo de relación futura entre la UE y el Reino Unido, con cinco partes: disposiciones iniciales, asociación económica, asociación en materia de seguridad, mecanismos institucionales y horizontales y proceso futuro.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea (2020c).

sobre la voluntad efectiva de cumplimiento de lo ya firmado por parte del Reino Unido.

La negociación de un Acuerdo de Relación Definitiva. ¿Hacia un acuerdo de mínimos?

El 25 de febrero de 2020 la UE publicó su mandato para negociar con el Reino Unido sobre la relación futura (Consejo Europeo, 2020). El Gobierno del Reino Unido publicó su estrategia negociadora apenas dos días después, el 27 de febrero (UK Government, 2020). Las negociaciones se iniciaron formalmente el 2 de marzo.

La postura negociadora de la Comisión se resume en dos mensajes: el primero es que no habrá acuerdo a menos que se firme previamente un acuerdo de pesca —que garantice el mutuo acceso a caladeros y mercados— y que el Reino Unido se comprometa a competir lealmente con la Unión Europea; el segundo mensaje es que, cumplidas esas dos condiciones, el acceso del Reino Unido al mercado único europeo será tanto mayor cuanto mayor sea el grado de regulación comunitaria que los británicos estén dispuestos a asumir.

Por su parte, la postura del Gobierno británico es la de maximizar la autonomía regulatoria, buscando un acuerdo de libre comercio comprensivo, como el de la UE con Canadá, acompañado de acuerdos específicos y separados para pesca, cooperación policial y judicial en materia penal, transporte y energía, sin aceptación alguna del acervo comunitario y sin papel alguno para el Tribunal de Justicia de la UE en la resolución de disputas (véase Cuadro 2).

Un mal negocio: implicaciones de un acuerdo de libre comercio básico

A diferencia del Acuerdo de Retirada negociado por Theresa May, donde se establecía que en el caso de que la Unión Europea y el Reino Unido no llegaran a firmar un Acuerdo de Relación Definitiva, el Reino Unido permanecería, al menos, en una unión aduanera con la Unión Europea, el Acuerdo firmado por

Boris Johnson no establece ningún grado de integración mínimo por defecto. Llegado el 1 de enero de 2021, si no hay acuerdo comercial alguno, el Reino Unido saldrá de la Unión Europea en condiciones no preferenciales, como cualquier país perteneciente a la OMC (Organización Mundial del Comercio), con cuotas, aranceles e inspecciones sanitarias para productos agrícolas, y aranceles e inspecciones técnicas para productos industriales y bienes de consumo. Se produciría una salida abrupta, un *no-deal* en toda regla, cuya mayor diferencia práctica en el ámbito del intercambio de bienes con el *no-deal* derivado de la ausencia de un Acuerdo de Retirada es que, al menos en este caso, Irlanda del Norte estaría protegida comercialmente y sin frontera física con Irlanda.

En todo caso, incluso un acuerdo comercial básico no es demasiado buen negocio. Inmediatamente después de producirse el Brexit político, la Comisión ofreció al Reino Unido un acuerdo comercial básico sin aranceles ni cuotas (es decir, un acuerdo de libre comercio de mercancías con extensión a productos agrícolas, algo realmente generoso en términos comparativos con otros acuerdos preferenciales básicos). Esta solución sería bastante ventajosa para productos agrícolas (ya que evitaría las cuotas y elevados aranceles que la UE impone a otros países), pero no demasiado para productos industriales. La clave está en que los aranceles europeos para productos industriales son ya relativamente bajos, y este sería el único ahorro que se produciría. El verdadero problema para los productos industriales son las fricciones en frontera, que retrasan de forma considerable los procesos productivos en sectores como el del automóvil, donde millones de piezas cruzan cada día el canal en uno y otro sentido en cadenas de producción *just-in-time*. A diferencia de lo que ocurre con una unión aduanera, en un acuerdo de libre comercio básico los productos están sujetos a reglas de origen. Esto se debe a que por una zona de libre comercio fluyen bienes originarios de distintos países: si la Unión Europea importa una pieza de automóvil que entra por

CUADRO 2
ELEMENTOS DE LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO COMERCIAL BÁSICO Y SUS PRERREQUISITOS

Área	Estrategia de la Unión Europea	Estrategia del Reino Unido
Bienes	Eliminación de aranceles y cuotas.	Eliminación de aranceles y cuotas.
Competencia leal	Dada la proximidad, tamaño e interdependencia económica del Reino Unido, debe haber compromisos de competencia leal mantenidos en el tiempo. Especialmente importante en ayudas estatales. En otros ámbitos, mantenimiento de enfoque regulatorio amplio de la UE y no rebaja de estándares vigentes a finales de 2020. Prerrequisito para que haya un comercio de mercancías libre de aranceles y cuotas.	Rechazo a medidas de competencia leal que vayan más allá de un acuerdo estándar. Únicamente asumirá los estándares internacionales y evitará distorsionar el comercio. Las medidas de competencia leal no estarán sujetas al sistema de resolución de disputas.
Pesca	Mantenimiento del acceso recíproco actual, cuotas estables (solo ajustables con consentimiento de ambas partes) y capturas totales permitidas plurianuales. Pesca responsable de acuerdo con los principios de la legislación de la UE, en particular los de la Política Pesquera Común. El acceso a aguas y cuotas compartidas será prerrequisito para que haya un comercio de mercancías libre de aranceles y cuotas.	Negociaciones anuales sobre cuotas y acceso a la pesca sin mecanismo de «estabilidad relativa» de la Política Pesquera Común. Favorecería un apego zonal, que es la base del acuerdo pesquero de Noruega. Cualquier barco de la UE que tenga acceso a las aguas del Reino Unido tendría que cumplir con las normas del Reino Unido. El Reino Unido trabajará con la UE para garantizar la sostenibilidad de la pesca. Ambas partes deben compartir los datos de monitoreo del buque.
Gobernanza	Marco institucional que cubra todas las áreas de cooperación: diálogos regulares de políticas, comité conjunto (con subcomités) con mismo número de representantes del Reino Unido y UE para supervisar, revisar y gestionar su relación, así como para resolver disputas. Si las disputas no se resuelven de común acuerdo, se someterán a un panel de arbitraje independiente y vinculante. Si la disputa es una cuestión de derecho de la UE, resolverá el TJUE (Tribunal de Justicia de la Unión Europea) con carácter vinculante. En caso de incumplimiento de arbitraje, compensación financiera; en caso de incumplimiento grave del Acuerdo, suspensión de partes de este.	El acuerdo debe respetar la soberanía de ambas partes y la autonomía de sus órdenes legales. No alineamiento regulatorio del Reino Unido ni jurisdicción del TJUE o control supranacional en cualquier área. Solución de controversias distintas para el acuerdo comercial y para los acuerdos separados en sectores específicos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Owen *et al.* (2020).

el Reino Unido, ha de comprobar que es británica (en cuyo caso estaría exenta de arancel) o si procede a su vez de otro país (por ejemplo, China) en cuyo caso la Unión Europea debería cargar el arancel europeo¹.

¹ En el caso de que el Reino Unido y la UE formaran parte de una unión aduanera, la pieza china habría estado sujeta al arancel europeo a su entrada en el Reino Unido, luego no haría falta hacer comprobaciones adicionales.

Esta comprobación se extiende no solo a piezas, sino a bienes finales, ya que su consideración como «británicos» (y por tanto beneficiarios de un régimen preferencial) está sujeta a que los bienes incluyan un porcentaje mínimo de componentes del Reino Unido. Así pues, en el fondo, el principal inconveniente de un acuerdo de libre comercio respecto a una unión aduanera es que el acuerdo de libre comercio exige

un «pasaporte» para las mercancías, un certificado de origen cuyo coste de obtención —especialmente para pequeñas y medianas empresas— puede ser superior al pago del arancel correspondiente.

Diversos estudios (Shepherd & Peters, 2020) encuentran que el impacto de las barreras no arancelarias (como los requisitos sanitarios y técnicos) es relevante, de forma que la pertenencia del Reino Unido a la UE aporta ventajas significativas más allá de la supresión de aranceles².

El problema del *level playing field*

La «competencia leal», por su parte, es la traducción del *level playing field* (literalmente, terreno de juego equilibrado), un concepto habitual en cualquier acuerdo de libre comercio. La idea es que, si el Reino Unido va a tener acceso al mercado comunitario, no puede entrar en una batalla de ayudas de Estado (subvencionando, por ejemplo, a sectores estratégicos) o en una carrera a la baja en estándares fiscales, medioambientales o laborales, y más cuando se trata de un país totalmente integrado productivamente con la UE.

Este está siendo uno de los ámbitos de mayor dificultad en la negociación, pese a que la Declaración Política menciona de forma expresa, en su artículo 77, que «las Partes deben mantener las normas comunes estrictas aplicables en la Unión y el Reino Unido al final del período de transición en los ámbitos de las ayudas públicas, la competencia, las normas sociales y de empleo, el medioambiente, el cambio climático y las cuestiones tributarias pertinentes», y justifica esta necesidad «dada la proximidad geográfica de la Unión y del Reino Unido y su interdependencia económica». Es decir, los requisitos de competencia leal han de ser

necesariamente más exigentes con un país como el Reino Unido, que está a 200 kilómetros de Bruselas y ha sido parte del mercado único durante más de cuatro décadas, que con otro como Canadá que está a 5.000 kilómetros y que jamás ha estado integrado en las cadenas de valor europeas. Para el Reino Unido, una vez más, tener las manos libres para aplicar la legislación que crea oportuna en materia de ayudas de Estado, competencia, derecho laboral, medioambiente y fiscalidad es una cuestión esencialmente política. Recordemos que la competencia leal no se basa tanto en la igualdad de legislaciones como en los niveles relativos, es decir, no requiere armonización de normas sino equivalencia. Por otro lado, las ayudas de Estado sí pueden suponer un problema competitivo, pero en otros ámbitos como el laboral o medioambiental, el Reino Unido afirma no tener la intención de rebajar los requisitos de cumplimiento (aunque en el caso medioambiental, el ambicioso Plan Verde Europeo podría obligar al Reino Unido a incrementar de forma acompasada sus exigencias con las de la Unión Europea). En cuanto a la fiscalidad, se ha hablado mucho de la posibilidad de crear un «Singapur en el Támesis», pero la realidad es que el Reino Unido está activamente implicado en la Iniciativa BEPS de la OCDE (erosión de la base imponible y traslado de beneficios) que trata de combatir las estrategias de planificación fiscal agresiva utilizadas por las empresas multinacionales para aprovecharse de las discrepancias, lagunas, e inconsistencias de los sistemas fiscales nacionales y trasladar sus beneficios a paraísos fiscales, eludiendo el pago del impuesto sobre sociedades. Intentar convertirse en pleno siglo XXI en un semiparaíso fiscal no sería fácil de justificar ni de cara a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), ni de cara a una gran parte de los electores británicos.

El problema de la pesca

La pesca se ha convertido en uno de los asuntos que pone más en riesgo la consecución de un acuerdo

² El estudio encuentra que la consideración de las BNA (barreras no arancelarias) hace que los efectos económicos del Brexit sean 2,5 veces mayores, y una salida con un acuerdo básico supondría una caída de las exportaciones del 9 %. Las pérdidas potenciales bajo un Brexit «sin acuerdo» de los aranceles se estiman entre 11,4 mil millones de dólares y 16 mil millones de dólares en exportaciones actuales, y el nuevo estudio dice que las BNA duplicarían esas pérdidas.

global. Esto no deja de ser curioso, pues se trata de un sector con un peso económico muy limitado. En el Reino Unido, que tantas ganancias parece esperar de este asunto, representa tan solo en torno al 0,1 % del PIB, y algo similar sucede en el conjunto de la Unión Europea (incluyendo España, donde la cifra es del 0,14 %). Sin embargo, los negociadores británicos han dejado claro que, como Estado soberano, se proponen alterar radicalmente el panorama actual. Su propuesta consiste en negociar anualmente las cuotas de acceso a sus aguas, siguiendo el ejemplo de Noruega.

La postura de la Unión Europea, liderada en este caso por Francia, no puede ser más opuesta. Se persigue mantener el acceso actual, lo que debería quedar reflejado en un sistema de cuotas estable (únicamente modificable con el acuerdo de ambas partes). El hecho de que el 80 % de la producción pesquera británica se exporte, y que dos tercios de esas exportaciones se dirijan a la Unión Europea, proporciona a esta cierta capacidad de presión. Curiosamente, las preferencias de los consumidores británicos no les llevan a decantarse por las especies características de su producción doméstica, cubriendo una buena parte de sus necesidades mediante importaciones. Los productores británicos deberían estar interesados en evitar las barreras, tanto arancelarias como regulatorias de tipo sanitario, a las que sus exportaciones a la UE-27 podrían verse expuestas. El objetivo que persiguen los negociadores europeos es lograr el acceso a los recursos pesqueros británicos a cambio de facilitar el acceso al mercado continental.

Aunque esta disputa tenga importantes elementos de irracionalidad en términos puramente económicos, no debe subestimarse. Se ha convertido en un asunto muy visible, de los que llega al ciudadano medio, altamente politizado y simbólico. Por otro lado, pese a que el efecto global sea mínimo, las consecuencias sobre determinadas comunidades pesqueras pueden ser considerables. Además, la UE-27 ha convertido el alcanzar un acuerdo en este tema en una precondición para lograr el acuerdo global, e insistía inicialmente

en que tendría que alcanzarse antes del día 1 de julio (de forma que pudiera ponerse en práctica en cuanto terminase el período transitorio a principios de 2021), algo que finalmente no ha sucedido.

Como puede verse, ambas partes han iniciado la negociación en este tema desde posturas exageradamente extremas. Un acuerdo solo será posible si se realizan concesiones relevantes. Un acuerdo plurianual que dé estabilidad a los pescadores de la UE-27, aunque vaya empeorando levemente el acceso europeo actual, justificándolo tal vez en términos de conservación de los *stocks* pesqueros, podría ser el término medio. El hecho de que Escocia e Irlanda del Norte, regiones opuestas al Brexit, tengan una importante presencia en el sector pesquero del Reino Unido, podría facilitar el acuerdo. En cualquier caso, pocos temas reflejan mejor que este el peso de las motivaciones políticas, de corte nacionalista y populista, por encima de cualquier racionalidad económica, en todo este proceso.

3. Más allá del comercio de bienes: otras cuestiones económicas

Si resulta sorprendente el enorme peso dado a la pesca en las propuestas de los negociadores británicos, aún más sorprende el papel relativamente secundario que los servicios han tenido durante todo el proceso negociador del Brexit. Este sector genera el 80 % del PIB del Reino Unido y un 46 % de sus exportaciones (casi tanto como las de bienes), siendo esta proporción considerablemente más alta que la habitual en otros países. La Unión Europea es el destino del 40 % de esas exportaciones de servicios británicas. Además, en este apartado las relaciones mutuas arrojan un claro superávit para el Reino Unido. Están incluidos aquí sectores tan estratégicos como los servicios financieros, de transporte, audiovisuales, los servicios a empresas —legales, contables—, etcétera (véase Cuadro 3).

Es cierto que, en este caso, las barreras a los intercambios no son tan visibles como los aranceles al comercio de bienes. No por ello tienen un efecto

CUADRO 3

ELEMENTOS DE LA NEGOCIACIÓN DE SERVICIOS, PROPIEDAD INTELECTUAL, COMPRAS PÚBLICAS, CIRCULACIÓN DE PERSONAS, TRANSPORTE Y ENERGÍA

Área	Estrategia de la Unión Europea	Estrategia del Reino Unido
Servicios	Acuerdos más allá de los compromisos OMC. Exclusión de audiovisual. Equivalencia unilateral para servicios financieros.	Medidas para minimizar obstáculos al comercio de servicios basadas en precedentes como el acuerdo UE-Japón. Disposiciones sobre servicios audiovisuales y servicios digitales. «Proceso estructurado» para operativa en servicios financieros con menos incertidumbre que equivalencia financiera.
Propiedad intelectual	Acuerdos más allá del Acuerdo ADPIC de la OMC (Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio) y los convenios de OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual). Mantenimiento futuro de niveles actuales de protección de la propiedad intelectual (con mecanismos de cooperación e intercambio de información) y de indicaciones geográficas (según Acuerdo de Retirada).	Acuerdos más allá del Acuerdo ADPIC de la OMC y los convenios de la OMPI. Libertad de reconocimiento de nuevas indicaciones geográficas.
Compras públicas	Acuerdo que vaya más allá del Acuerdo de Contratación Pública de la OMC para incluir otros sectores, como electricidad, agua y gas, <i>utilities</i> .	Política de licitaciones públicas independiente.
Circulación de personas	El Acuerdo de movilidad debe tratar por igual a cada Estado miembro de la UE y debe ser recíproco. Acuerdos de Seguridad Social.	Cooperación en la circulación de personas y la coordinación de la Seguridad Social. Todos los acuerdos deben ser mutuamente beneficiosos y recíprocos, pero basados en precedentes. Acuerdo de reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales.
Transporte	Acuerdo de transporte aéreo basado en otros con terceros países. Podría introducirse gradualmente. Posibilidad de «quinta libertad» (vuelo de aerolíneas del Reino Unido a la UE, con una escala). Acuerdo para el transporte de mercancías, pero con derechos inferiores al de los Estados miembros de la UE (en particular en cabotaje y la capacidad de operar dentro de los Estados miembros). Discusión sobre problemas del Túnel del Canal y la Línea Enterprise Belfast-Dublín. Negociaciones de acceso al mercado para el transporte marítimo internacional.	Acuerdo Integral de Transporte Aéreo y un Acuerdo Bilateral de Seguridad Aérea. Las aerolíneas del Reino Unido y de la UE deberían poder operar sin restricciones de frecuencia y capacidad. Acuerdo para el transporte de mercancías sin restricciones, con libertad regulatoria en materia de carreteras y transporte. No hay referencias al transporte ferroviario.
Energía	Acuerdo de doble fijación de precios y mercado energético abierto, no discriminatorio y estable. El Reino Unido abandonará el mercado interno UE en electricidad, pero deberían establecerse mecanismos para facilitar el comercio de electricidad a través de las fronteras. Acceso no discriminatorio a las redes y cooperación técnica. Aceptación por Reino Unido de requisitos de igualdad de condiciones. La energía nuclear civil debe respetar tratados internacionales y mantener altos estándares. Acuerdo de comercio de materiales y equipos nucleares, intercambio de información y de trabajadores cualificados.	Acuerdo solo si el Reino Unido puede asumir política energética independiente. El Reino Unido consideraría vincular su esquema de comercio de carbono con el de la UE si fuera mutuamente beneficioso. La energía nuclear civil debe respetar tratados internacionales y mantener altos estándares. Acuerdo de cooperación, comercio de materiales y equipos nucleares, investigación conjunta e intercambio de información y suministro continuo de radioisótopos médicos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Owen *et al.* (2020).

menos contundente. Toman la forma de regulaciones de todo tipo, que es necesario cumplir para operar en ese mercado, así como asuntos relacionados con la movilidad de las personas y el reconocimiento de sus cualificaciones profesionales. Aunque el mercado único de servicios no esté tan desarrollado en la Unión Europea como el de bienes, sí que ha logrado eliminar en gran medida importantes barreras. En este sentido, la obsesión británica con que se reconozca su derecho a regular libremente, sin tomar como referencia las normas europeas en el futuro, en lugar de aprovechar las similares regulaciones de partida ahora existentes, dificulta extraordinariamente las negociaciones.

En el caso del sector financiero, sin duda el más representativo (pues genera por sí solo el 21 % de las exportaciones de servicios de su país), las entidades británicas operan hoy dentro del Mercado Único con la misma facilidad que en el doméstico, gracias al llamado «pasaporte europeo». Esto les permite prestar sus servicios en el continente directamente desde su territorio, sin desplazar personas ni tener presencia física en él. De hecho, el 67 % de los servicios financieros británicos exportados a la Unión Europea se prestan así, directamente desde las oficinas de las entidades en el Reino Unido. Tras el final del período transitorio, no será siempre posible. Las normas europeas para entidades de terceros países facilitan como norma general la presencia en la Unión, el instalarse y operar desde dentro. Por el contrario, dificultan operar directamente desde fuera.

La nueva relación se basará en las decisiones de equivalencia, mediante las que la Unión Europea reconoce que las regulaciones de un tercer país son equiparables a las suyas en ciertos aspectos concretos. En cualquier caso, dicha equivalencia no se concede de forma general, sino solo en determinados ámbitos financieros cada vez, y no cubriría actividades esenciales como los depósitos o los préstamos bancarios. La UE-27 insiste en señalar que tales acuerdos los concede unilateralmente de forma discrecional, no son objeto de las actuales negociaciones y pueden revocarse en cualquier momento con

30 días de preaviso. Esto proporciona a los negociadores europeos un importante elemento de presión. A lo único a lo que se han comprometido en la Declaración Política es a hacer lo posible por tener listas las evaluaciones correspondientes a finales de junio (algo que, llegada esa fecha, no ha sucedido, más allá del anuncio de una equivalencia temporal para la compensación de instrumentos derivados por parte de las entidades de contrapartida central).

Las entidades financieras británicas, preparándose para la nueva situación, ya han relocalizado parte de sus activos y personal en el continente, especialmente en Fráncfort, París, Dublín y Ámsterdam. Este proceso podría intensificarse en el futuro, erosionando los ingresos impositivos relacionados con estas actividades en el Reino Unido. Bien es cierto que una relajación de las regulaciones británicas podría atraer hacia allí otras actividades financieras, como determinados fondos de inversión o *Fintech* (un sector este último liderado por el Reino Unido), que compensen parcialmente los efectos negativos.

Otro pilar del sector servicios británico son los servicios a las empresas (legales, contables, publicidad, arquitectura...). En conjunto, superan incluso en exportaciones a los servicios financieros, pues generan el 32 % del total. Estas actividades pueden verse seriamente dificultadas en sus operaciones si no se acuerdan cuestiones relacionadas con la movilidad de las personas y el reconocimiento de sus títulos profesionales. En efecto, la prestación de servicios a menudo requiere contacto humano directo y la consiguiente movilidad. Esa persona que se traslada ha de poseer un título reconocido, que le permita ejercer su actividad en el país de destino. Por eso, los negociadores británicos presionan para mantener el reconocimiento mutuo de títulos profesionales en el futuro. También desean facilitar los viajes cortos de negocios, así como permitir durante cinco años (en vez de los tres habituales en otros acuerdos) las estancias de empleados que sean transferidos entre el Reino Unido y la UE-27 dentro de una misma empresa.

Por otro lado, cada vez más actividades, como el comercio digital, precisan de un marco legal que garantice la protección de datos. En este sentido, la inexplicable actitud británica, cuestionando incluso la Convención Europea sobre Derechos Humanos —que la Unión Europea considera una pieza legal imprescindible—, pone ese tipo de intercambios en cuestión, pudiendo afectar incluso a otros ámbitos, como la futura cooperación policial y judicial.

En el caso de los transportes (tanto por carretera, como ferroviario, aéreo y marítimo), la principal consecuencia del Brexit para los transportistas británicos será la pérdida del derecho a conectar dos puntos interiores del Mercado Único; solo podrán realizar viajes entre el Reino Unido y la UE-27, pero no dentro de ella. El Gobierno británico está haciendo todo lo posible por evitar esta limitación, al menos en el caso del transporte mediante camiones, un medio hoy muy utilizado.

En otro sector estratégico, el de la energía, se han de negociar cuestiones como la interconectividad o la seguridad. La UE-27 está especialmente interesada en que el Reino Unido mantenga la fijación de un precio para las emisiones de carbono, e incluso en que tal sistema insular pueda estar ligado al continental. Por último, la Unión Europea desea mantener fuera del acuerdo al sector audiovisual, como es habitual en sus acuerdos con terceros países, en contra de las aspiraciones del Reino Unido.

Otro de los objetivos del Reino Unido consiste en seguir participando de algunos programas concretos de la Unión Europea, o parte de ellos, que consideren de interés, como Erasmus, Horizon o Copérnico. La UE-27 tendrá que realizar su propia evaluación de esas propuestas y, en el caso de que responda afirmativamente, fijar la contraprestación.

La distante actitud británica va a dificultar que se alcancen acuerdos relacionados con los servicios y afectará a la profundidad de los que eventualmente se logren. Es verdad que a la UE-27 tampoco le interesa sufrir situaciones de caos y, en el caso de que no

haya acuerdo, podría tomar medidas unilaterales transitorias para evitarlas. No obstante, los efectos negativos sobre el sector servicios británico deberían irse manifestando de forma lenta, pero persistente. En realidad, los efectos negativos no alcanzarán tan solo a las exportaciones. La propia prestación de servicios domésticos se verá perjudicada en el Reino Unido, pues sectores clave (como la sanidad, el ocio, la educación...) dependen de empleados provenientes de la Unión Europea.

4. Más allá del comercio de bienes: cuestiones geoestratégicas

Seguridad y cooperación judicial

La cooperación en materia de seguridad, policía y justicia es actualmente muy intensa entre el Reino Unido y el resto de la Unión Europea. Sin pertenecer a Schengen, ese país se ha asegurado la participación y el intercambio de información de las principales bases de datos que sustentan esa cooperación: huellas digitales, ADN, matrículas, antecedentes penales, registros de pasajeros, etc. La Unión Europea desea mantener esta estrecha colaboración con *Europol* y *Eurojust* en el futuro, que ayudase a combatir el crimen y el terrorismo. Sin embargo, como antes hemos visto en relación al intercambio de datos necesarios en algunas actividades de servicios, para que esa colaboración sea posible se precisan unas condiciones previas que garanticen la protección de datos personales.

El Reino Unido desea seguir beneficiándose del acceso a todos esos datos, pero se niega a que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desempeñe ningún papel en la protección de los derechos que puedan verse amenazados y ni siquiera garantiza su adhesión a la Convención Europea de Derechos Humanos. Esto dificulta considerablemente el acuerdo. Por otro lado, los compromisos que desean adquirir los británicos en materia de extradiciones tampoco son muy firmes (véase Cuadro 4).

CUADRO 4

ELEMENTOS DE LA NEGOCIACIÓN EN MATERIA DE DATOS, COOPERACIÓN EN JUSTICIA E INTERIOR Y POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA

Área	Estrategia de la Unión Europea	Estrategia del Reino Unido
Datos	Compromiso de alto nivel de protección de datos personales como prerrequisito para compartir información en el área policial y de cooperación judicial. Se procurará conceder al Reino Unido la adecuación de datos para facilitar el intercambio de información.	Obtención de adecuación de datos por parte de la UE. Permitirá el flujo de datos desde la UE al Reino Unido de forma transitoria, mientras el Reino Unido realiza su propia evaluación. Acuerdos de cooperación entre reguladores.
Cooperación justicia e interior	Estrecha cooperación policial y de justicia penal, aunque Reino Unido es un tercer país no Schengen. Posible intercambio de datos del Registro Nacional de Pasajeros (PNR, por sus siglas en inglés) y el ADN y las huellas digitales de individuos sospechosos y condenados. Cooperación con <i>Europol</i> y <i>Eurojust</i> como con otros terceros países. Racionalización de procesos de extradición y complementación de los convenios pertinentes del Consejo de Europa. Cooperación condicionada al mantenimiento del Reino Unido en el CEDH y a la adecuación de datos.	Cooperación policial y de justicia penal centrada en capacidad operativa. Intercambio de datos en tiempo real (como sistema actual). El TJUE (Tribunal de Justicia de la Unión Europea) y el ordenamiento jurídico de la UE «no deben limitar la autonomía del sistema legal del Reino Unido de ninguna manera». El TJUE no debe intervenir en disputas. El acuerdo no puede exigir que el Reino Unido permanezca en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).
Política exterior y defensa	Cooperación amplia en materia de política exterior con intercambio de información. Posible participación del Reino Unido en misiones y proyectos de defensa de la UE, caso por caso. Posible investigación conjunta en el área de defensa. La participación del Reino Unido en proyectos y programas de la UE debe aceptar la supervisión del TJUE en asuntos jurídicos de la UE. Posible participación del Reino Unido en aspectos específicos del programa espacial Galileo. Cooperación en lucha contra las pandemias mundiales y el cambio climático.	Cooperación en política exterior, pero sin marco institucional. Decisiones de cooperación caso por caso en áreas de interés mutuo, incluidos asilo y migración ilegal. Posible participación en ciertos programas de la UE, si le interesa hacerlo.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Owen *et al.* (2020).

Defensa

El Reino Unido es, junto con Francia, la única potencia nuclear de Europa. Su ejército es uno de los pocos europeos con capacidad para desplegarse en operaciones lejanas. La industria armamentística británica también destaca por su importancia y su capacidad de innovación. Por todo ello, el Brexit debilita a la Unión Europea en sus capacidades militares.

La UE-27 ha intentado responder a este reto, que se suma a la imprevisibilidad de los Estados Unidos en la

actualidad, desarrollando más sus propias capacidades: incremento de los recursos de la Agencia Europea de Defensa, desarrollo de capacidades conjuntas en la Cooperación estructurada permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), creación del Fondo Europeo de Defensa para facilitar el desarrollo de tecnologías propias, etc. Respecto al Reino Unido, desearía que siguiese cooperando en las misiones conjuntas, dado que comparte valores e intereses con el resto de Europa. No obstante, el Reino Unido solo se propone considerar cada propuesta caso por caso, y no desea comprometerse en

arreglos más ambiciosos. Con esta actitud, se arriesga a que su industria armamentística vea dificultada la participación en los futuros proyectos europeos. Otras dificultades provendrán de su pérdida de acceso al programa Galileo, que además de sus funciones civiles (GPS) tiene un componente para uso militar.

Asuntos exteriores

El peso del Reino Unido en este ámbito es también considerable, por su presencia internacional y sus lazos históricos. Como en el caso de la Defensa, el Brexit implica un debilitamiento de la Unión, que esta desearía minimizar manteniendo la mayor colaboración posible. En un entorno internacional tan complejo como el actual, solo unidos los países europeos tendrán la suficiente masa crítica para tratar como iguales a los EE UU, China o Rusia. Una vez más, no parece que vaya a ser fácil cooperar. El Gobierno británico ha decidido excluir totalmente del acuerdo estas cuestiones y se propone tratar con los países miembros de la UE-27 por separado, en función de cada caso y atendiendo solo a sus propios intereses.

Cabe temer un deterioro de las relaciones que dificulte la colaboración en el futuro. Si termina el período transitorio sin que se firme ningún acuerdo, o se firma un acuerdo que dé lugar a incumplimientos y represalias, las relaciones podrían ir empeorando progresivamente.

Gobernanza del acuerdo

La propia arquitectura institucional del acuerdo es objeto de serias discrepancias entre ambas partes. La Unión Europea desea alcanzar un único acuerdo omnicompreensivo, que sea posible evaluar en conjunto y permita la evolución futura de la relación. Este enfoque tiene en cuenta que, dado el corto plazo en el que han obligado los británicos a comprimir estas complejas negociaciones, lo más probable es que solo dé tiempo (en el mejor de los casos) a negociar

los aspectos más esenciales. Otra ventaja importante para la UE-27 de ese tipo de acuerdo es que facilitaría, en caso de incumplimiento en una parte del acuerdo, adoptar represalias en cualquier otra parte del mismo. El Reino Unido, por el contrario, pretende negociar un conjunto de acuerdos individuales, uno para cada cuestión (acuerdo de libre comercio de bienes, acuerdo pesquero...), cada uno con su propia gobernanza y su propio mecanismo de solución de disputas. Quiere seguir en esto el modelo suizo —pese a que la Unión Europea lleva tiempo mostrando su incomodidad con él— e intentando corregirlo.

Los desacuerdos se extienden a los mecanismos que permitirán garantizar el cumplimiento de lo acordado. La UE-27 insistirá en esta cuestión, ya que la actitud del Reino Unido (sembrando dudas incluso sobre el estricto cumplimiento de lo ya acordado en el Acuerdo de Retirada) ha terminado provocando una profunda desconfianza.

Según el cuidadoso diseño que propone la Unión Europea, el procedimiento de solución de disputas comenzaría con un Comité Conjunto, que se encargaría de la gobernanza del acuerdo, con presencia paritaria de ambas partes al más alto nivel y diversos subcomités especializados. Si no se alcanza una solución allí por mutuo acuerdo, la disputa se sometería a un arbitraje externo de obligado cumplimiento. En el caso de que, durante este proceso, fuese necesario interpretar el significado de alguna norma europea, habría que dejar dicha interpretación en manos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (la única institución con legitimidad para hacerlo). Cuando todo lo anterior no baste, porque el arbitraje se incumpla, la Unión Europea quiere reservarse el derecho a exigir compensaciones económicas y a imponer medidas unilaterales (en principio de carácter temporal) que le permitan suspender sus obligaciones en cualquiera de los ámbitos acordados. Preocupan, en especial, las posibles medidas desreguladoras británicas a la baja, que puedan proporcionar una ventaja competitiva injusta (un viejo sueño de los partidarios del Brexit).

El Reino Unido, por su parte, se niega en redondo a conceder ningún tipo de papel al TJUE, desea crear mecanismos de resolución de disputas solo cuando resulte imprescindible y considera que las normas laborales, medioambientales e impositivas no deberían estar sujetas a arbitraje. Ha intentado hacer una selección interesada de componentes de los distintos acuerdos firmados por la UE en el pasado, sin tener en cuenta que la proximidad geográfica, el tamaño económico y el grado actual de integración del Reino Unido no son comparables con ninguna relación comercial existente con un país tercero. Será también preciso, en consecuencia, que haya cesiones importantes en este ámbito por alguna de las partes para que un acuerdo pueda alcanzarse.

5. Conclusiones

Las relaciones del Reino Unido con la Unión Europea siempre han sido difíciles y conflictivas, tanto antes como después de su entrada. Tras la aprobación del Acuerdo de Retirada, que se ocupa de las cuestiones pendientes del pasado (pagos presupuestarios, derechos de los ciudadanos) más el caso especial de la frontera irlandesa, se negocia ahora la relación futura. El plazo disponible para cerrar un acuerdo es muy breve, por la negativa británica a pedir una prórroga. Las posturas negociadoras permanecen alejadas, e incluso la propia puesta en práctica del Acuerdo de Retirada está generando desconfianza.

Respecto al comercio de bienes, la UE-27 insiste en exigir requisitos que permitan evitar una competencia desleal futura, promoviendo ayudas de Estado o rebajando los estándares laborales y medioambientales, o los impuestos. Lograr un acuerdo de pesca satisfactorio es otra de las precondiciones de la Unión Europea. El Reino Unido, por su parte, se niega a ofrecer suficientes garantías, a la vez que exige un trato privilegiado en cuestiones como la forma de aplicar las reglas de origen. En cualquier caso, un acuerdo de libre comercio básico quedará no demasiado lejos de una

salida sin acuerdo, pero a años luz de las condiciones de acceso de un Estado miembro.

Otros muchos asuntos económicos han de negociarse, además de las relaciones comerciales. El sector servicios es mayor que el de bienes y da lugar a intercambios considerables. Se trata de un sector muy variado, que incluye los servicios financieros, legales, contables, de transporte, audiovisuales, energéticos... sujeto a barreras regulatorias en sus intercambios. En las complejas negociaciones, el Reino Unido plantea peticiones como el reconocimiento mutuo continuado de los títulos profesionales o una mayor facilidad que en otros acuerdos para la movilidad relacionada con viajes profesionales. Otras peticiones, como lograr una equivalencia generalizada para sus servicios financieros, seguir prestando servicios entre dos puntos interiores del mercado único, o prestar servicios desde su territorio al continente sin presencia física en este, parecen excesivas.

La UE-27 habría querido mantener una estrecha colaboración con el Reino Unido, más allá de lo económico, también en materias de seguridad y justicia, defensa y asuntos exteriores, dada la comunidad de valores y el peso británico en esos campos. Sin embargo, la negativa británica a conceder ningún papel al TJUE, e incluso la reticencia a comprometerse con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, dificulta el necesario intercambio de datos que está en la base de la colaboración policial y judicial. En defensa y asuntos exteriores, el Reino Unido no desea institucionalizar las relaciones y prefiere evaluar cada posible colaboración individualmente en el futuro, sin otro criterio que sus propios intereses.

Para que sea posible alcanzar un acuerdo en el corto tiempo disponible, incluso uno muy básico, será preciso que haya modificaciones importantes en las posturas negociadoras, lo que no está garantizado. Ni siquiera en cuanto a la gobernanza del posible acuerdo existe consenso.

Tanto la falta de acuerdo, como la firma de uno que dé lugar a continuas disputas y represalias, podría

provocar un progresivo distanciamiento entre el Reino Unido y la UE-27.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica 2019/C 384 I/01. *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- Anchuelo, A. (2018). Brexit, la factura del divorcio. Dedicado a España 2017, Un balance. *Economistas*, (156/157), 35-43.
- Anchuelo, A., & Steinberg, F. S. (2019). El Brexit: guía para perplejos y descarriados. En A. Anchuelo, E. Feás y F. Steinberg (Coords.), *La Unión hace la fuerza. Europa ante los desafíos del siglo XXI* (pp. 170-187). Deusto.
- Comisión Europea (2020a). *Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations for a new partnership with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. COM(2020) 35 final. CELEX: 52020PC0035.
- Comisión Europea (2020b). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Getting ready for changes: Communication on readiness at the end of the transition period between the European Union and the United Kingdom*. COM(2020) 324 final.
- Comisión Europea (2020c). *Acuerdo de Retirada entre la Unión Europea y el Reino Unido*. https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/eu-uk-withdrawal-agreement_es
- Consejo Europeo (2020). *Council Decision (EU, Euratom) 2020/266 of 25 February 2020 authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement*. CELEX: 32020D0266 y Annex to COUNCIL DECISION authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement 5870/20 ADD 1 REV 3. <https://www.consilium.europa.eu/media/42736/st05870-ad01re03-en20.pdf>
- Declaración política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido (2020/C 34/01).
- Dhingra, S., & Sampson, T. (2016). Life after Brexit: What are the UK's options outside the European Union? *Centre for Economic Performance*. Brexit Analysis 01.
- Lowe, S. (2018). Brexit and services. How deep can the UK-EU relationship go? Policy Brief. *Centre for European Reform*.
- Lowe, S. (2020). The future EU-UK relationship and the (relative) case for optimism. *Centre for European Reform*.
- Menon, A. et al. (2020). Brexit: what next? *The UK in a Changing Europe*.
- Owen, J., Wright, G., Stojanovic, A., Etherington, H., Thimont Jack, M. (2020, February). UK-EU future relationship: UK and EU mandates. *Institute for Government*. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/printpdf/9510>
- Shepherd, B., & Peters, R. (2020). Brexit Beyond Tariffs: The Role of Non-Tariff Measures and the Impact on Developing Countries. *UNCTAD Research Paper No. 42*. <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2678>
- UK Cabinet Office (2020). *The UK's Approach to the Northern Ireland Protocol*. Document CP226. <https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-approach-to-the-northern-ireland-protocol>
- UK Government (2020, February). *The Future Relationship with the EU. The UK's Approach to Negotiations*. CP 211.