



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES

---

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

**Licenciatura en Relaciones Internacionales**

**Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**

**Universidad Nacional de Rosario**

**Tesina de grado**

*“El proceso de negociaciones políticas y comerciales entre  
Reino Unido y la Unión Europea en el marco del Brexit  
(2016 – 2020)”*

Autor: Jerónimo Rodríguez

Directora: Julieta Zelicovich

Año: 2024

## **Agradecimientos:**

Este camino transitado va llegando a su fin, y ello no hubiera sido posible sin las personas que estuvieron a mi lado y me apoyaron durante todo este recorrido. Este logro es también de todos y cada uno de ustedes.

A mis padres, Luis y Malena, y a mis hermanos Julián, Joaquín y Virginia. Gracias por el acompañamiento en todo durante todos estos años. Por su soporte, cariño y contención siempre. Por enseñarme el valor de la resiliencia y de seguir siempre para adelante. Sin ustedes este paso hoy no sería posible.

A mis queridas amistades, del sagrado, de la facu y de la música. Gracias por hacer de Rosario no solo mi casa, mi hogar. Este viaje, tan único y enriquecedor, definitivamente no hubiera sido el mismo sin su compañía.

A la FCPOLIT. Pública y de calidad. Una grandísima institución, formada por grandes profesores, grandes compañeros de estudio, pero sobre todo por grandes personas. Los conocimientos y aprendizajes que de allí me llevó exceden lo académico, son para toda la vida y estaré por siempre agradecido de ello.

A Julieta, directora del presente trabajo. Un ejemplo claro de lo que la FCPOLIT representa. Excelente profesional y siempre dispuesta a ayudar. Su guía y enseñanza han sido fundamentales durante este proceso.

Gracias infinitas a todos. Si hoy doy un nuevo paso adelante, uno tan importante, es porque pude contar con cada uno de ustedes a mi lado, apoyándome y confiando en mí para que así lo hiciera. Gracias.

# Índice

Resumen:.....	5
Introducción: .....	6
Estado de la cuestión: .....	9
Marco teórico.....	10
Metodología.....	12
Capítulo 1: Triunfo de la opción salir y meses previos al inicio de la negociación (2016 – 2017)15	
a) Causas que motivaron el Brexit.....	15
b) Llegada de May y dificultad en la activación del artículo 50.1.....	17
c) Conclusiones parciales: .....	21
Capítulo 2: Activación del Artículo 50.1: inicio formal de las negociaciones y primera etapa negociadora (2017 – 2018). .....	22
a) Activación del artículo 50.1 y presentación de las posiciones negociadoras .....	22
b) El difícil equilibrio de Theresa May: entre Bruselas y Westminster.....	26
c) Primer periodo negociador y elecciones anticipadas de julio de 2017.....	28
d) Balances de la primera etapa: Condicionantes y Conclusiones .....	30
Capítulo 3: Segunda etapa negociadora: acuerdo de salida, rechazos parlamentarios, y caída de Theresa May (2018 – 2019).....	32
a) De la negociación hacia el acuerdo de retirada: la segunda fase negociadora (2018) ...	32
b) Acuerdo de Retirada y Declaración Política (2018). Llegada y principales puntos. ....	36
c) Negociaciones parlamentarias, sucesivos rechazos al acuerdo de retirada y debilitamiento de la figura de Theresa May (2018 – 2019). .....	38
d) Conclusiones parciales: Balances de la segunda etapa negociadora.....	42
Capítulo 4: Llegada de Boris Johnson al poder, disputas parlamentarias y aprobación del acuerdo de retirada (2019 – 2020).....	44
a) Johnson al mando: Nuevo discurso, complejo escenario interno y renegociación en el plano externo (2019).....	44
b) Elecciones generales de diciembre, nueva conformación de la mesa doméstica y aprobación de la retirada (2019 - 2020). .....	49
c) Conclusiones parciales: Balances de Boris Johnson al mando.....	51
Capítulo 5: El periodo de transición y la negociación de la relación futura en el marco de la pandemia por Covid-19 (2020) .....	52
a) Periodo de Transición e inicio de negociaciones comerciales para relación futura. ....	52
b) Principales puntos de fricción y distintas maneras de entender el acuerdo: .....	55
c) Acuerdo de comercio y cooperación. Un nuevo marco regulador .....	57
d) Conclusiones parciales: .....	58

Conclusiones finales:.....	60
Bibliografía: .....	63

## **Resumen:**

El Brexit, nombre con el cual se conoció al proceso de salida de Reino Unido de la Unión Europea, marcó un antes y un después tanto en el orden político y comercial vigente en Europa como así también en la integración regional europea. La salida de uno de los miembros más importantes del bloque comunitario, como consecuencia de los resultados del referéndum británico del 23 de junio de 2016, traerá consigo un intenso periodo de negociaciones entre Londres y Bruselas, con el propósito de definir las reglas y los acuerdos ordenadores, tanto de dicha salida, como del vínculo futuro que uniría a ambos. En este sentido, el presente trabajo busca analizar y entender las posiciones que tuvieron, durante las negociaciones, las partes involucradas y cómo las mismas fueron mutando, para finalmente llegar a los instrumentos jurídicos y comerciales reguladores.

## **Introducción:**

El 23 de junio de 2016 no fue una jornada más para el continente europeo y su institución estrella: la Unión Europea. Ese día, en uno de sus estados miembros más importantes, Reino Unido, se votó un referéndum inédito en su contenido: ¿Debía este continuar formando parte de la Unión Europea o debía abandonarla?

Los resultados marcaron que el 51,9% de los británicos deseaban “salir” de la organización, dando inicio a un hecho nuevo hasta ese entonces: desde su creación múltiples estados habían buscado formar parte de la UE, aunque ninguno había decidido abandonarla (Cano Sierra, 2017). No obstante, el artículo 50 del tratado de Lisboa del año 2007 permitía esta posibilidad.

En marzo de 2017, la primera ministra británica Theresa May notificó oficialmente a Bruselas el deseo de su país de dejar de ser parte de la Unión y con ello se dio paso al inicio formal del proceso de negociaciones, el primero para la salida de un miembro de la Unión Europea bajo el Tratado de Lisboa. El objeto de la presente tesina es analizar el proceso de negociación del Brexit desde la perspectiva de Reino Unido, a través una lectura del juego de doble nivel de Robert Putnam.

Diversos autores señalan el alto grado de dificultad que implicaron estas negociaciones para los dos actores. Por un lado, esto se debió a la vastedad de temas a tratar como consecuencia del elevado grado de integración política y económica que los vinculaba tras más de cuatro décadas de pertenencia de los británicos en las instituciones y el mercado común europeo (Arenas García, 2021; Navarro Pabsdorf et al, 2019). Solo por poner un ejemplo de ello, en 2015, año previo al referéndum, un 44,6% de las exportaciones británicas se habían dirigido a países miembros de la UE, mientras que el 55,4% de las importaciones que realizaba Reino Unido provenían de países miembros del bloque (Cano Sierra, 2017, p.3).

Por otro lado, diferentes trabajos ponderan que otro punto clave para entender las dificultades y los retrasos durante este proceso fue el comportamiento cambiante y las discrepancias internas, que tuvo Gran Bretaña, respecto a sus objetivos centrales en relación con salida (Dunlop et al, 2020; Biermann y Jagdhuber, 2021; Figueira, 2022). Mientras que la Unión Europea mantuvo desde un comienzo una postura de cohesión

interna y seguimiento de una hoja de ruta clara, motivado por el deseo de mantener una posición firme y no debilitar su capacidad negociadora (Arenas García, 2021), no ocurrió lo mismo en el caso de Reino Unido.

Aunque hay distintas posturas respecto al porqué de esta situación, autores como Pauline Schnapper (2020) señalan que, durante la administración de May, esto se debió a la debilidad del poder ejecutivo, que no contaba con mayoría parlamentaria, y que, aun desde esa debilidad adopta un discurso duro hacia las demandas que se buscaba obtener de Bruselas durante el proceso de salida (Figueira, 2021). Además, existían una multiplicidad de posturas internas en torno a cómo se debían de encarar y que se debía priorizar durante las negociaciones, como así también respecto a cuál era el proyecto de relación futura al cual se quería arribar una vez consumada la salida (Schnapper, p.3, 2020). Esta situación llevó a que, durante el mandato de May, el Parlamento rechazara en varias ocasiones los acuerdos de salida propuestos, que, sumado a la intransigencia de la UE respecto a ciertos tópicos, terminaron debilitando fuertemente su poder y forzando su salida hacia mediados de 2019.

Si bien con la llegada de Boris Johnson al poder, la postura y los objetivos del ejecutivo británico parecían hacerse más firmes, resumidos en el slogan "Get the Brexit Done", nuevamente el parlamento ocupó un papel clave poniendo un freno a la posibilidad de una salida a cualquier costo y llegando, además, por momentos, a niveles de alta tensión con el primer ministro (Arenas García, p.31, 2021).

Estas discrepancias entre el parlamento, entendido este como un actor doméstico, y el negociador principal, entendido como el actor que actúa tanto en el plano interno como externo (encarnado en la figura del primer ministro), y sus efectos sobre las posibilidades de arribar o no a un acuerdo, constituyen un caso idóneo para testear los alcances del marco analítico que ofrece Robert Putnam (1988).

En este sentido, para el correcto análisis de las mismas es importante tener en cuenta que las negociaciones internacionales se encuentran influidas por las existencias de dos mesas de juego paralelas y complementarias, una internacional (nivel 1) y otra doméstica (nivel 2). En ellas, los actores domésticos y particularmente el poder legislativo, que forma parte de la mesa del nivel 2, juega un papel muy importante, ya que, si bien no negocia de forma directa en el plano externo, si es el encargado de

ratificar los posibles acuerdos que se alcancen, y por lo tanto se encuentra con capacidad de influir en lo que será aceptable o no en la mesa internacional.

Asociado a esto, el autor introduce la idea de conjuntos ganadores como los posibles acuerdos del nivel internacional factibles de obtener ratificación doméstica (Nemiña y Zelicovich, 2017). La debilidad del Reino Unido para lograr obtener conjuntos ganadores sólidos, sea tanto por la ausencia de objetivos claros que lograran encolumnar una mayoría legislativa en torno a la negociación, como así también por las múltiples divisiones parlamentarias e incluso por la misma debilidad del ejecutivo (Schnapper, 2020), será algo que aparecerá repetidamente durante el proceso negociador, y que considero es importante de tener presente al momento del análisis.

Además, aunque durante las negociaciones no se puede hablar de un patrón de comportamiento único británico, sino que el mismo puede ser visualizado a través de diferentes etapas, considero que hubo una situación que sí se mantuvo constante y fue la posición de mayor debilidad relativa del Reino Unido frente a la UE en el plano de la mesa externa (Figueira, 2022), y que como consecuencia generó la menor capacidad de mantenerse firme para lograr obtener muchos de los deseos originales con el cual había comenzado Londres las rondas de negociación.

Si bien para el año 2020, los dos grandes acuerdos a los cuales aspiraba Gran Bretaña al momento de iniciar las conversaciones con Bruselas, el acuerdo de retirada y el acuerdo de comercio y cooperación, serán una realidad, el camino hacia los mismos fue sumamente espinoso, con múltiples dificultades que fueron reforzando la debilidad de la posición negociadora británica y haciendo que tenga que dejar atrás muchas de sus pretensiones originales. En este sentido la pregunta que buscaremos responder durante el presente trabajo es ¿Cómo influyó la interacción entre las presiones internas del parlamento y las externas en el desarrollo de la posición negociadora de Reino Unido durante el Brexit?

En relación con dicho interrogante es que también se propone el objetivo general de la presente investigación, el cual será el de analizar los efectos de la interacción entre las presiones internas del parlamento y las externas en el desarrollo de la posición negociadora de Reino Unido durante el Brexit. En vinculación directa con este punto, los objetivos específicos del trabajo serán los de, por un lado, analizar el rol de los

actores domésticos, principalmente el parlamento, durante el periodo de negociaciones, a partir de la idea de conjuntos ganadores de Putnam; por otro lado analizar las pretensiones británicas en el plano externo de la negociación y cómo las mismas fueron mutando, ya sea por falta de acuerdos con la UE como por presiones internas, y en tercer lugar identificar los cambios y continuidades que experimentó Reino Unido con sus diferentes negociadores principales, y cómo estos influyeron en el proceso de negociaciones.

La hipótesis que orientará el trabajo será que Reino Unido tuvo una posición de debilidad relativa durante las negociaciones, debido a las dificultades para lograr construir un consenso firme en el plano interno en torno a los objetivos a llevar adelante en la negociación. Esto, por su parte, generó una mayor dificultad para lograr construir conjuntos ganadores sólidos, y se vio plasmado en sucesivos rechazos a los acuerdos de retirada, como así también en la necesidad de pedir distintas prórrogas en el tiempo de permanencia de los británicos dentro de la UE.

### **Estado de la cuestión:**

Las negociaciones entre ambos actores se enmarcan dentro del complejo proceso del Brexit, el cual contó con causas profundas y múltiples, que exceden a los fines analíticos del presente trabajo, pero que tuvo una relevancia notable para el campo de las relaciones internacionales. Por un lado, marcará el abandono, por primera vez, de un estado miembro de la UE, y en este caso de una de sus piezas más importantes: en términos económicos la quinta economía mundial y la segunda del bloque (Consani y Pérsico, 2019). Por otro lado, algunos autores como Fraser (2017) señalan dicho proceso como uno de los ejemplos más visibles del fin del orden neoliberal que se impuso con fuerza a nivel internacional, especialmente desde el fin de la guerra fría

Considero pertinente abordar dicho proceso debido a distintas razones. Por un lado, si bien se encuentra bibliografía en idioma español relativa al proceso de negociaciones post referéndum, como son los trabajos de Arenas García (2021), Sanz Iglesias (2020) o Barrigón Fernández (2019), entre otros, dichos textos abordan muy escasamente o de manera residual el peso de los actores domésticos y su vinculación con la negociación externa. Arenas García (2021), es quien releva alguna de las discrepancias

entre el ejecutivo y el parlamento británico, pero lo hace centrándose en las cuestiones relativas al derecho y lo legal, por lo que no se puede decir que aborde directamente los mismos tópicos que se trabajarán en el presente trabajo.

Por otro parte, el hecho de abordar el proceso de negociaciones desde una perspectiva teórica que incorpore una mirada de doble nivel, en consonancia con lo planteado por Robert Putnam (1988), apunta a buscar incorporar una investigación que tenga en cuenta no solo condicionantes externos o domésticos, sino el análisis de los mismos de una manera entrelazada. Si bien, en idioma inglés hay algunos trabajos que abordan esta cuestión bajo el mencionado enfoque, tales como Schnapper (2020) o Figueira (2022), los mismos tienden a centrarse principalmente en las negociaciones relativas al acuerdo de retirada, previo al acuerdo de comercio y cooperación.

Además, poder extender el análisis al periodo 2019-2020, que es cuando la cuestión comercial toma mayor fuerza representa otra oportunidad de investigación, debido tanto a la menor presencia de trabajos en español que aborden este periodo concreto, haciendo foco en las negociaciones relativas al acuerdo comercial entre ambas partes, como así también a la ausencia de trabajos en español que investiguen dicho periodo bajo un marco teórico como el que ofrece Robert Putnam.

Por lo tanto, un trabajo analítico en idioma español que se centre específicamente en la vínculo entre lo doméstico y lo externo en la posición negociadora, focalizándose particularmente en las preferencias que se fueron modificando debido a esto dentro del marco general de las negociaciones post referéndum y que tenga en cuenta un enfoque de doble nivel como el que se mencionó, puede ser de utilidad para poner el foco en un área de investigación en la que se cuenta con escasa bibliografía en idioma español.

### **Marco teórico**

El marco teórico que orienta el siguiente trabajo es el enfoque de dos niveles planteado y desarrollado por el académico Robert Putnam en su libro *"Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games"* (1988). Allí, el autor plantea que es inútil debatir si la política nacional influye a las relaciones internacionales o viceversa, ya que las mismas en realidad están a menudo interrelacionadas (p.69). En este

sentido, una negociación internacional pueden ser vista como un juego de doble nivel: por un lado está el nivel nacional donde hay grupos que presionan al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre esos grupos; y por otro el otro, en el nivel internacional los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, buscando minimizar además los efectos adversos de la esfera internacional.

Putnam agrega que los líderes políticos aparecen en ambas mesas de juego y que la complejidad de esta situación de doble nivel viene dada por el hecho de que algunas jugadas que son racionales para una mesa pueden ser imprudentes para la otra (p.79). Así, aplicando dicha teoría al caso que nos encontramos analizando, si el gobierno británico aumentaba su discurso duro contra la Unión Europea en el plano interno, algo que a priori podría ser considerado racional para potenciar el apoyo de una parte del arco político, probablemente generaría como consecuencia malestar y reacciones adversas en la mesa externa, por lo que los márgenes de maniobra entre una mesa y la otra se vuelven sumamente conectados y sensibles.

El autor agrega que mientras que en el nivel I la negociación se da en torno al acuerdo que busca ser alcanzado, el nivel II es el lugar en donde se debate si el acuerdo alcanzado debe ser ratificado o no. Para Putnam (1988), "el requisito de que cualquier acuerdo en el nivel I debe ser al final ratificado en nivel II, establece un vínculo teórico crucial entre ambos" (p.83). Además, en relación directa con ello se introduce la idea de conjuntos ganadores, siendo estos todos los acuerdos posibles que ganarían cuando se votase en contra o favor de los mismos (p.84). La centralidad de este concepto viene dada por el hecho de que los mismos hacen más posible los acuerdos del nivel I, por lo que el solapamiento de los conjuntos ganadores de los actores involucrados en la negociación se vuelve deseable y brindan mayores posibilidades de éxito a las mismas. Por el contrario, mientras más pequeños sean los mismos mayores posibilidades hay de que las negociaciones no prosperen. La dificultad británica para lograr construir conjuntos ganadores durante el periodo analizado es algo que se observa de manera constante y que sin dudas será una de los mayores obstáculos que deberán enfrentar las partes negociadoras.

Tres grupos de factores serán particularmente relevantes al momento de analizar los conjuntos ganadores: las preferencias y las coaliciones del nivel II, las instituciones del

nivel II, y las estrategias de los negociadores del nivel I. Sobre estos, volveremos a lo largo del trabajo.

Siguiendo lo desarrollado por Nemiña y Zelicovich (2017), la utilidad de este marco analítico viene dado por reconocer que lo doméstico puede utilizarse para afectar los resultados de las negociaciones internacionales, como así también lo internacional puede usarse para buscar objetivos domésticos, pero que además se hace necesario prestar atención al rol del negociador principal como aquel jugador presentes en ambas mesas y con capacidad de ejercer su influencia en las mismas, quien además puede tener sus propias motivaciones durante las negociaciones, como modificar el equilibrio de poder interno.

Merece ser resaltado que, al tratarse de un trabajo teórico, caracterizado por un marcado esquematismo (Nemiña y Zelicovich, 2017) sus preceptos no necesariamente tienen una aplicación exacta en el trabajo aquí desarrollado. Sin embargo, los conceptos que nos entrega y la posibilidad de mirar la situación a través de un lente teórico que tiene en cuenta no solo lo externo y lo interno, sino su interrelación, se vuelve de gran utilidad para la presente investigación.

### **Metodología.**

El diseño metodológico de la presente investigación es de tipo cualitativo. Siguiendo a Mariane Krause, este tipo de trabajo se centra en "cualidades de lo estudiado, es decir descripción de características, de relaciones entre características o del desarrollo de características del objetivo de estudio" (p.21, 1995) En relación con este punto es que investigaré un caso único en profundidad como es el proceso de negociaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea en el marco del Brexit, entre los años 2017 y 2020.

En lo que tiene que ver con el recorte temporal seleccionado, el mismo obedece a los años entre que se desarrolló la primera ronda de negociación entre la delegación británica y de la Unión Europea, y los años en que se terminó de negociar los últimos puntos del segundo tratado firmado entre ambos, el acuerdo de comercio y cooperación, en 2020.

Respecto a la técnicas e instrumentos de observación y medición utilizaré técnica de rastreo documental centrado en revisión de fuentes tanto primarias como secundarias, destacándose entre ellas documentos oficiales, obtenidos tanto de los portales web del gobierno británico y de la Comisión Europea, como así también de los parlamentos de ambos actores. Junto a ello analizaré comunicados gubernamentales, documentos y conferencias de prensa, bibliografía teórica previamente escrita concerniente a la cuestión, artículos de revistas académicas, entre otras.

En lo relativo a las variables de análisis, he seleccionado dos que considero ayudarán a entender mejor el porqué del proceso analizado.

Por un lado, analizaré *la coherencia del parlamento británico en relación con las negociaciones del Brexit*, buscando observar si el mismo se mantuvo coherente y estable en su posición respecto al proceso negociador. Para examinar esta variable, los indicadores que tomaré serán por un lado discursos pronunciados en la cámara de los comunes, la conformación (o ausencia) de coaliciones parlamentarias en apoyo al ejecutivo, así como las votaciones relativas a las temáticas clave vinculadas a las negociaciones del Brexit.

Por otro lado, mi segunda variable de análisis será *la fortaleza o debilidad del poder ejecutivo en torno a las negociaciones del Brexit*, evaluando para ello tanto el comportamiento de dicho actor en el plano doméstico en lo relativo a las negociaciones con el parlamento, como así también en el nivel internacional, frente a la Unión Europea. En este caso, los indicadores que tomare serán, por un lado, los resultados de las elecciones generales realizadas en el periodo de estudio y su impacto en el apoyo político al primer ministro (PM), las votaciones impulsadas por el ejecutivo en la cámara legislativa, en cuestiones concernientes a la temática, y sus respectivos resultados. Además, esta variable será complementada con el análisis de contenido de los discursos y conferencias de prensa de Theresa May y Boris Johnson, dando centralidad a los argumentos por ellos vertidos respecto de su capacidad y convicción de alcanzar un resultado satisfactorio mediante las negociaciones.

En este sentido, en el primer capítulo se abordarán algunas de las causas que condujeron a que la población británica votara a favor de abandonar la Unión Europea, como también las principales repercusiones y cambios ocurridos como consecuencia de

los resultados del referéndum del 23 de junio. El segundo capítulo se centrará en la primera fase del periodo negociador y las posturas oficiales sostenidas por ambos actores en relación con el proceso que empezaba a darse, junto con las modificaciones generadas en la negociación como consecuencia de los resultados de las elecciones internas en Reino Unido. El tercer capítulo hará énfasis en lo que fue la segunda fase del periodo negociador y el debilitamiento progresivo del gobierno de Theresa May, a causa de su posición negociadora frente a la UE, dando como resultado el fracaso en los intentos de ratificación parlamentaria por parte de la administración conservadora y la posterior renuncia de la primera ministra. Finalmente, los capítulos 4 y 5 corresponderán con el periodo negociador bajo el gobierno del primer ministro británico Boris Johnson, analizando tanto los cambios que generó su llegada en el proceso negociador, su contundente triunfo en las elecciones de fines de 2019 en Reino Unido bajo la promesa de efectivizar la salida y las posiciones que mantuvieron los actores en el marco de las negociaciones sostenidas en torno al acuerdo de comercio y de relación futura durante el año 2020.

## **Capítulo 1: Triunfo de la opción salir y meses previos al inicio de la negociación (2016 – 2017)**

### **a) Causas que motivaron el Brexit**

No se puede entender el porqué de las negociaciones que ocurrieron entre 2017 y 2020 y que se analizarán en el presente trabajo sin mencionar el gran hecho desencadenante de todo el proceso: el triunfo de la opción "salir" en el referéndum británico acerca de la permanencia o no de Reino Unido en la Unión Europea, del 23 de junio de 2016. Ese día, un 51,9% de los votantes británicos consideraron que era momento de abandonar la Unión Europea, un espacio del cual formaban parte hacía 45 años, y del cual sin dudas eran uno de sus estados miembros más importantes.

Las causas que llevaron a este resultado son múltiples y analizarlas detalladamente exceden los fines analíticos del presente trabajo, aunque sin duda hay algunas de ellas que considero merecen ser mencionadas brevemente ya que durante el proceso de negociador sus influencias se harán notar en distintos momentos.

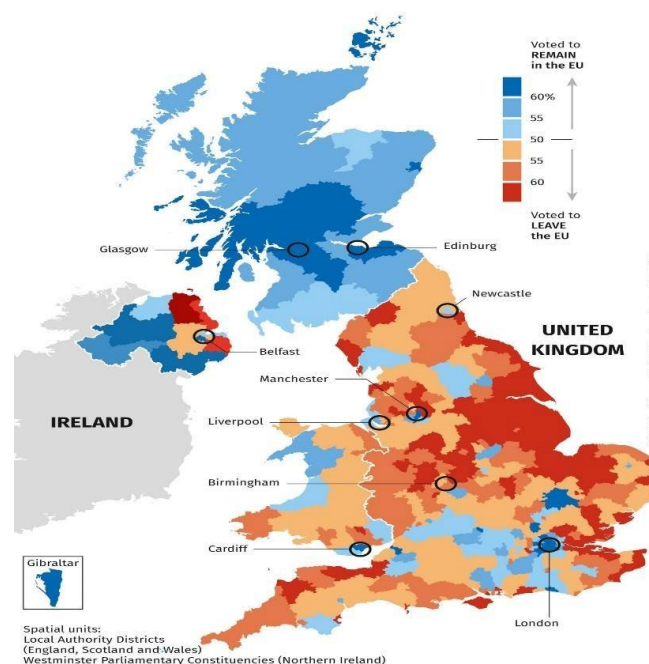
Una de las causas más importantes estuvo asociada al aumento de inmigrantes intraeuropeos que experimentó Reino Unido durante los años previos al referéndum, provenientes principalmente de países del sur y del este de Europa, los cuales se habían incorporado recientemente al bloque comunitario, con las ampliaciones de la organización de 2004 y 2007. Dicho aumento en el número de inmigrantes fue utilizado por un sector del arco político doméstico para acusar el riesgo que experimentaba la cultura e identidad británica al seguir formando parte de Bruselas (Sanz Iglesias, 2020), como así también para remarcar el supuesto impacto negativo que generaban los mismos, tanto en los servicios públicos como así también en los empleos y los salarios británicos.

La supuesta pérdida de soberanía que implicaba la llegada en gran número de inmigrantes comunitarios cada año (Financial Times, 2016), y la dificultad para establecer cambios o limitaciones por parte del gobierno, sin que esto chocará con la aceptación de los convenios de los cuales formaba parte el país por ser miembro de la UE, era uno de los argumentos más fuertemente utilizado por los sectores anti permanencia.

Por otro lado, el aumento del euroescepticismo fue otra de las razones que explica la salida, potenciado notablemente por el éxito de las campañas políticas en contra de permanecer en Bruselas llevadas adelante por figuras como Nigel Farage, principal líder del UKIP (partido por la independencia del Reino Unido) y Boris Johnson, alcalde de Londres en ese entonces y uno de los principales referentes del ala antieuropea dentro del partido conservador. Las mismas ponían el foco la necesidad de poder recuperar el control de los asuntos británicos, tales como la política migratoria (Sanz Iglesias, 2020) y la política fiscal (Reino Unido fue uno de los pocos países que se había opuesto al pacto fiscal europeo de 2012), los cuales decían se habían cedido en gran número a las instituciones europeas.

Además, dichas campañas anti permanencia resaltaban la cantidad de dinero que enviaba el gobierno británico para financiar el funcionamiento de la organización. Según los críticos, este dinero podría ser utilizado en el plano doméstico. Este discurso, sumado a la acusación sobre el impacto negativo para los trabajadores británicos de la inmigración intra bloque, tuvo fuerte impacto particularmente en los sectores más vulnerables y rurales de Reino Unido, que posteriormente serían los que se inclinarían en mayor número hacia el Brexit (Migueres et al., 2017).

**Gráfico 1: Mapa de los resultados del referéndum de Reino Unido 2016 por regiones**



Fuente: Sciences Po, Atelier de Cartographie (2018)

Algunos autores como María Victoria Álvarez (2016), señalan además el peso de factores domésticos estructurales tales como el "excepcionalismo británico", el histórico euroescepticismo de una parte de la población local y la relación de ambivalencia con el proceso de integración europeo, como otras de las causas que explican el porqué de esta salida. Cabe destacar que ya en 1975 se había realizado un primer referéndum en Reino Unido para decidir si se quería seguir formando parte de en ese entonces la Comunidad Económica Europea, aunque en ese momento el voto fue positivo respecto a la permanencia.

Este contexto de diversas presiones domésticas que generaban un aumento de un sentimiento euroescéptico, ayudan a entender porque el primer ministro David Cameron, en su campaña por la reelección como primer ministro en 2015, y ante el aumento de popularidad que experimentaba en ese entonces el UKIP y los sectores anti integracionistas dentro de su mismo partido, prometió llevar adelante un referéndum acerca de la permanencia o no británica en la UE (Cano Sierra, 2017). El objetivo era claro, fortalecer el poder ejecutivo y su posición dentro del partido conservador, ante una parte de su coalición que se inclinaba hacia posturas anti permanencia. En este sentido, Cameron durante los meses previos al referéndum basó su campaña en las ventajas que presentaba para el pueblo británico el permanecer en el bloque, sin embargo, el resultado le fue adverso y debido a ello presentó su renuncia.

#### **b) Llegada de May y dificultad en la activación del artículo 50.1**

Una vez anunciada y presentada la renuncia por parte de David Cameron, Theresa May, quien se desempeñaba como ministra del interior, fue elegida para ocupar el cargo de primera ministra en julio de 2016. May, ante la incertidumbre que se daba tanto en el Reino Unido como en la Unión Europea, señaló desde un primer momento que respetaría el resultado y activaría la salida británica (Granell, p.41, 2017). Era un escenario inédito, ya que desde su existencia ningún país había buscado salir del bloque, solo ingresar.

El estrecho margen de la victoria de la opción "salida" llevó incluso a que pocos días después del referéndum una parte de la población británica solicitara al gobierno que se repitiera el mismo, un pedido que en poco tiempo logró juntar más de 4 millones de firmas (BBC, 2016).

Cabe destacar que los resultados del 23 de junio en sí mismo no cambiaba la posición de los británicos frente a Bruselas. Para iniciar formalmente el proceso de salida, era necesario activar el artículo 50.1 (Arenas García, 2020), incorporado en el Tratado de Lisboa de 2009. Este artículo notificará oficialmente a la Unión el deseo de abandonar las instituciones y el mercado común europeo, y por medio del mismo se abriría un periodo transicional de dos años.

May, por lo tanto, asumió en un momento de incertidumbre frente a cómo se daría este proceso y que implicaría el mismo para ambos actores involucrados. Sin embargo, como se mencionó previamente, la líder conservadora mostró desde un primer momento la convicción de respetar los resultados del referéndum, y viendo en ellos, además, la posibilidad de establecer la relación con Europa desde una nueva visión. Así lo dejaba ver en una de sus primeras declaraciones, pocos días de asumir el rol de primera ministra:

*"Como he dicho, el Brexit significa Brexit, y creo firmemente que tendremos éxito en ello, no sólo para Reino Unido, sino también para nuestros socios europeos. Continuaremos trabajando juntos para garantizar la seguridad de nuestra gente y defender nuestros valores en todo el mundo. Lo hicimos mucho antes de que existiera la Unión Europea y seguiremos haciéndolo mucho después de que el Reino Unido haya salido."*<sup>1</sup> (May, 2016, traducción propia).

A través del discurso mencionado y tomando el mismo como ejemplo, se observa una notable diferencia con lo que había sucedido a Cameron posteriormente a la publicación del resultado. Para el entonces ya ex primer ministro, el hecho de haber buscado que se permaneciera como miembro comunitario hizo que su posición quedará debilitada, una vez conocidos los resultados, para poder mantenerse en el cargo y ocupar el papel de negociador principal del proceso que aparecía en el

---

<sup>1</sup> "As I have said Brexit means Brexit and I firmly believe we will make a success of it, not just for the UK but for our European partners too. We will continue to work together to keep our people safe and to stand up for our values around the world. We did so long before the European Union existed and we will continue to do so long after the UK has left." (May, 2016).

horizonte. En cambio, se observa durante los primeros meses de May, una fortaleza del poder ejecutivo, visualizada en un discurso de convencimiento respecto al proceso de salida, a pesar de los múltiples pedidos de reconsideración del referéndum. Esto, además se apoyaba en el hecho de contar con mayoría absoluta en el parlamento por parte de los conservadores, heredada de los resultados de las elecciones del 2015, como así también en el hecho de haber sido la persona designada por parte de su partido posterior a la publicación de los resultados, por lo que su figura no se encontraba debilitada por los resultados del 23 de junio.

Este escenario se ajusta a lo desarrollado por Robert Putnam (1988), según el cual "es razonable suponer que el negociador principal, si tiene que hacer una elección, primará normalmente sus cálculos nacionales, ya que su propia permanencia en el cargo depende de su posición en el nivel II" (p.115). En este sentido, el hecho de haber sido elegida para encaminar y dirigir el proceso de salida era sin duda un condicionante que debía tener en cuenta la primera ministra a la hora de elaborar su discurso, por más de que el mismo pudiese generar rispideces con el actor externo, que en este caso era Bruselas. A pesar de ello, se observa sin embargo el deseo de adoptar una posición conciliadora hacia la UE, lo cual pudiera facilitar el proceso de negociaciones que aparecía en ciernes, como así también suavizar el impacto de la partida.

La Unión Europea, por su parte, durante los primeros meses posteriores al referéndum buscó todo el tiempo mantener una posición de cohesión y unión entre sus filas (Pabsdorf et al, 2019), buscando de este modo evitar debilitarse internamente. Un ejemplo de ello sería la declaración pública hecha pocos días después del referéndum, en donde tras una reunión informal de los 27 restantes estados miembros, sin incluir el Reino Unido, se hacía pública la voluntad de respetar los resultados obtenidos en el referéndum británico, pero señalando claramente que las negociaciones no se iniciarán hasta que los británicos no activaran el artículo 50.1, y que además la preservación de la unidad europea respecto al proceso que se avecinaba era la prioridad (Consejo Europeo, 2016).

Teniendo en cuenta esta posición de la UE, es que se entiende porqué durante estos primeros meses una de las grandes cuestiones a resolver era respecto a cuándo se activaría formalmente la cláusula de salida, y cómo se haría, ya que junto con ello se daría inicio al periodo transitorio de dos años.

En este sentido, para la activación de dicho artículo el ejecutivo británico debió enfrentar un obstáculo inesperado surgido a partir de la demanda de dos ciudadanos británicos ante la justicia de su país, los cuales solicitaron al secretario de estado que para que se hiciera efectiva la notificación de salida era necesario una autorización por parte del parlamento británico (Arenas Garcia, 2020). Dicho pedido, tras una serie de fallos favorables, llegó a la corte suprema de Reino Unido, la cual dio lugar a la solicitud, hecho el cual obligó al poder ejecutivo a solicitar el visto bueno por parte de dicho poder para dar lugar a la activación. El mismo se daría recién el 16 de marzo de 2017, con la aprobación de una ley para notificar la salida.

Estos hechos, tales como la presentación de la solicitud online firmada por varios millones de ciudadanos británicos que buscaban repetir el referéndum, o el hecho de que a partir de la demanda de dos particulares se obligara al poder ejecutivo de Reino Unido a esperar la redacción de una ley por parte del parlamento para activar el artículo 50, considero pueden ser tomados como muestras claras por un lado del alto grado de exposición pública y la relevancia que tenía el tema para la población británica en su conjunto y por otro del gran descontento que tenía una importante parte de la población respecto a la posible salida, y los distintos intentos que se hacían para buscar evitar la misma.

Sin embargo, dichos condicionantes domésticos parecieron no ser obstáculo para el gobierno de May, quien en diferentes discursos a lo largo de la segunda mitad de 2016 y principios de 2017, señalaba su voluntad inapelable de proceder con el proceso anunciado, dando muestra además del desarrollo de una posición negociadora ofensiva y dura respecto a lo que sería el proceso negociador que aparecía en ciernes. Un ejemplo de ello se dejaba ver en declaraciones que, hacía May ante el Consejo Europeo en octubre de 2016, en donde señalaba:

*"Sí, el Reino Unido será un país plenamente independiente y soberano, libre para tomar sus propias decisiones sobre una amplia variedad de cuestiones, como la forma en que elijamos controlar la inmigración."*<sup>2</sup> (May, 2016, traducción propia).

---

<sup>2</sup> "Yes, the United Kingdom will be a fully independent, sovereign country, free to make our own decisions on a whole host of different issues such as how we choose to control immigration." (May, 2016).

Estos primeros meses muestran por tanto un anticipo de algo de lo que se vería con claridad luego durante las negociaciones: la convicción del gobierno de May de que el Brexit significaba una oportunidad para Reino Unido y que sin duda su país saldría más fuerte luego del mismo, aunque sin embargo debiendo enfrentar gran resistencia a nivel interno para lograr transmitir esta idea al resto de la población. Como se observa, May busca construir dicha fortaleza a partir de un discurso en tono agresivo, y utilizando como mecanismo de soporte su mayoría parlamentaria a nivel doméstico, hecho el cual comenzaría a mostrar limitaciones rápidamente. Por otra parte, la Unión Europea, hacía clara su prioridad de mantener su cohesión entre sus diferentes miembros en lo relativo al tema en cuestión, buscando principalmente evitar ser debilitada tanto a nivel interno como en el proceso negociador.

### **c) Conclusiones parciales:**

En este primer capítulo observamos tanto las principales razones, coyunturales como estructurales que motivaron a nivel doméstico el triunfo de la opción relativa a la salida, como así también el golpe que significó para Cameron el resultado del referéndum, hecho el cual generó su renuncia. Se observa el peso que tuvo la migración y la voluntad de "recuperar la soberanía británica" como factores claves que impulsaron la convocatoria al referéndum y la posterior búsqueda de la salida. Estos tópicos, lejos de ser dejados de lado en la llegada al poder de May, continúan presente y se hacen parte del discurso. Así, dichos condicionantes domésticos jugarán un papel clave en la conformación de la posición negociadora que adopte Reino Unido respecto a la salida y relación futura.

Además, se buscó observar cómo desde su llegada a Downing Street, y durante todo el período previo al inicio de las negociaciones aquí analizado, Theresa May se caracterizó por el uso de una posición discursiva ofensiva en torno a lo que sería la posición de su país en el proceso negociador, apoyada tanto en el hecho de contar con mayoría absoluta en el poder legislativo, como así también en el hecho de haber sido elegida especialmente por su partido para llevar adelante, como objetivo central, lo que sería el proceso de salida en cuestión.

## **Capítulo 2: Activación del Artículo 50.1: inicio formal de las negociaciones y primera etapa negociadora (2017 – 2018).**

### **a) Activación del artículo 50.1 y presentación de las posiciones negociadoras**

Será el 29 de marzo de 2017, la fecha elegida por el gobierno de Reino Unido para activar el artículo 50.1. Mediante el mismo se daba inicio oficial al proceso de salida y comenzaba formalmente el periodo de transición de dos años (Arenas Garcia, 2020), durante el cual los británicos seguían siendo parte del espacio europeo y en donde se debían de acordar los distintos puntos relativos tanto a la forma que adoptaría dicha salida, como así también los lineamientos respecto al tipo de relación futura.

Si bien la carta de notificación no implicaba el inicio automático de las rondas de negociación, sí preparaba oficialmente el terreno para el vasto abanico de cuestiones que se tenían que negociar en breve por los representantes de ambas delegaciones. Un punto central que se vislumbraba en el horizonte tenía que ver con los objetivos y aspiraciones que cada una de las partes tendría respecto a la negociación, qué esperaban conseguir de las mismas, y el grado o no de afinidad entre ambas posiciones como un punto que podría facilitar o dificultar dichas conversaciones.

En lo que respecta a Reino Unido, si bien en sus primeros discursos posteriores a su llegada al poder, May, había afirmado su voluntad de hacer efectivo el Brexit, pudiendo recuperar soberanía para su país y buscando preservar un buen vínculo con el bloque, será mediante el discurso de Lancaster House del 17 enero de 2017 y con la publicación pocos días después del "White Paper" (Libro Blanco), que dicho gobierno hará públicos sus principales objetivos respecto al proceso de salida (Sanz Iglesias, p.30, 2020).

Tanto en el discurso como en la presentación del mencionado documento Londres articulaba sus aspiraciones respecto al Brexit en torno a 12 objetivos centrales, los cuales debían guiar y orientar el proceso. Una idea reaparece, tal como había ocurrido en las primeras intervenciones de May en el gobierno, y se hacía explícita a través de

su discurso (2017)<sup>3</sup>: la idea de un Reino Unido global, el cual pudiera preservar y mantener los vínculos cercanos con Europa, pese a la salida, pero que también pudiera encontrar y potenciar sus diferentes socios, más allá del continente. Esto, aparecía con claridad en la declaración de Lancaster House, en donde May, en un mensaje directo hacia sus socios europeos, destacaba:

*"Estamos dejando la Unión Europea, pero no estamos dejando Europa. Y es por eso que buscamos una nueva y equitativa asociación: entre una Gran Bretaña independiente, soberana y global, y nuestros amigos y aliados en la Unión Europea. No buscamos una membresía parcial de la Unión Europea (...), ni ningún acuerdo que nos deje a medio camino, ni dentro ni fuera. No, el Reino Unido deja la Unión Europea."*<sup>4</sup> (May, 2017, traducción propia).

Sumado a esto, May advertía que no toleraría cualquier tipo de propuesta hecha por la Unión Europea, sino que, por el contrario:

*"Sé que hay algunas voces que piden un acuerdo punitivo que castigue a Reino Unido y desanime a otros países de seguir el mismo camino. Reino Unido no aceptaría – de hecho, no podría aceptar – tal enfoque. También tengo claro que no hay acuerdo para Reino Unido que sea mejor que un mal acuerdo para Reino Unido"*<sup>5</sup>. (May, 2017, traducción propia).

Estos fragmentos de discurso señalan el establecimiento de una posición negociadora basados en una aproximación firme, desde lo discursivo, hacia el proceso que aparecía en el horizonte (Figueira, 2022). Además, mostraba la voluntad de Reino Unido de abandonar completamente el mercado común europeo, considerando incluso la posibilidad de un no acuerdo y dejando de lado la alternativa de adoptar modelos de pertenencia parcial al bloque (El Confidencial, 2017). Esto se afirmaba en un contexto en donde el tipo de relación que mantendría el país con la UE una vez efectivizada la salida aparecía como un punto central para los británicos.

---

<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>

<sup>4</sup> *"We are leaving the European Union, but we are not leaving Europe. And that is why we seek a new and equal partnership – between an independent, self-governing, Global Britain and our friends and allies in the EU. Not partial membership of the European Union, or anything that leaves us half-in, half-out. No, the United Kingdom is leaving the European Union."* (May, 2017).

<sup>5</sup> *"I know there are some voices calling for a punitive deal that punishes Britain and discourages other countries from taking the same path. Britain would not – indeed we could not – accept such an approach. I am equally clear that no deal for Britain is better than a bad deal for Britain."* (May, 2017).

De los 12 puntos expresados en el Libro Blanco del Reino Unido (2017), que resumieron tanto el nuevo tipo de relación al que apuntaba Londres, como así también los deseos que tenía el gobierno de cara al periodo negociador, se destacan:

- Búsqueda de certidumbre: Se refería principalmente a la búsqueda de una salida ordenada, al hecho de respetar y mantener el cuerpo legislativo de la UE, haciéndolo parte del derecho británico, y además destacando que el acuerdo al que se llegara, sería ratificado por ambas cámaras del parlamento británico.
- Control de la inmigración: Haciendo énfasis especialmente en controlar los flujos migratorios que llegaban desde Europa.
- Libre comercio con los mercados europeos: Ponía como una prioridad la búsqueda de un acuerdo de libre comercio “audaz y ambicioso” con la Unión Europea, que permitiera el intercambio lo más libre posible de bienes y servicios entre ambas partes. Sin embargo, en el mismo punto se subraya que dicha búsqueda no incluye la posibilidad de estar en el mercado único europeo.
- Cooperación en la lucha contra el crimen y el terrorismo: Señalado como un punto compartido con los socios de Europa, destacando la necesidad de combatir dichos flagelos de manera conjunta.
- Brexit suave y ordenado: El cual permita una relación sólida y constructiva con la UE. Allí se señala que, además del acuerdo de salida, se busca llegar a un acuerdo de relación futura antes de que concluya el proceso de dos años.

Autores como Rafael Arenas García (2020), señalan en esta posición una suerte de “Cherry picking”<sup>6</sup> (p.16), bajo el cual los británicos plantearon el rechazo a ciertas cuestiones comunes a los miembros del bloque tales como la libre circulación de personas, y por otro buscaron mantener y reforzar aquellos puntos vistos como favorables para su país tales como el libre comercio o la cooperación anti terrorismo con Bruselas. Además, destaca el deseo de negociar dicho acuerdo de libre comercio en paralelo al proceso de salida, viendo la posibilidad de negociar retirada y relación futura de manera simultánea.

---

<sup>6</sup> La expresión se puede traducir al español como “Selección selectiva”.

Por su parte, en lo que tiene que ver con la Unión Europea, pocas semanas después de la activación del artículo 50.1 por parte de Londres, se dieron una serie de encuentros y definiciones que buscaron ordenar y confirmar lo que iba a ser su posición común en relación a las negociaciones. En este sentido, fue relevante la reunión del Consejo Europeo del 29 de abril de 2017 (Barrigón Fernández, 2019), en donde representantes de los 27 de los estados europeos establecieron los lineamientos centrales que debían de orientar el proceso de negociación.

Allí, de acuerdo a lo publicado por el Consejo Europeo (2017), se establecieron 3 principios fundamentales:

- El Consejo Europeo continúa rigiéndose por la declaración de junio de 2016, en donde se señaló que, si bien se busca tener a Reino Unido como un socio cercano, se excluye la opción de una participación selectiva. Se remarcó que las 4 libertades de la UE (de bienes, servicios, capitales y personas) son indivisibles.
- Las negociaciones se irían de llevar adelante con una posición unificada por parte de la Unión, no estableciéndose negociaciones individuales por parte de los estados miembros ni tampoco fuera de los canales oficiales.
- Dichos principios eran establecidos tanto para un acuerdo de retirada como así también para un posible acuerdo sobre relación futura y de formula transitoria.

De igual manera, en dicho documento se remarcó además que la negociación sería llevada adelante por fases, en donde la primera fase de la misma "tendrá por objeto proporcionar mayor claridad y seguridad jurídica a los ciudadanos, las empresas, los socios, sobre la retirada de Reino Unido; como así también desvincular al Reino Unido de la unión y todos los derechos y obligaciones que le incumben en virtud de los compromisos adquiridos como estado miembro" (Comisión Europea, p.4, 2017). Además, allí la posibilidad de un acuerdo sobre relaciones futuras queda relegado a una etapa posterior de las negociaciones.

En este sentido, al igual que para Reino Unido, la búsqueda de una salida ordenada y que pudiera minimizar efectos negativos, se volvía una prioridad para el bloque. Para ello, pocas semanas después de dicha reunión, Bruselas confirmó a la comisión como

su órgano encargado de la negociación (Barrigon Fernández, 2019), autorizando además la apertura de negociaciones con su contraparte a finales de dicho mes.

#### **b) El difícil equilibrio de Theresa May: entre Bruselas y Westminster.**

Como se puede observar al analizar las posiciones planteadas por ambos actores, se encuentran pocos puntos de coincidencia, entre los mismos, en torno a los objetivos y lo que se esperaba del primer periodo negociador. Tal como indica Pauline Schnapper (2020), el hecho que al momento de comenzar las negociaciones hubiera pocos o nulos puntos en común entre ambos, significaba que o uno de ellos tendría que ceder respecto a sus aspiraciones o no habría acuerdo. Y es que, como se mencionó previamente, Reino Unido, en la antesala del inicio de las rondas de negociación, planteó una posición que difícilmente podía ser aceptada por Bruselas.

Para entender el porqué del planteamiento británico, resulta de gran utilidad lo desarrollado por Figueira (2022), quien señala que el ejecutivo de este país efectivamente adoptó una posición dura en el plano discursivo hacia lo relativo a las negociaciones con la Unión Europea, pero dicha posición en realidad se da sólo en el plano doméstico, teniendo comportamientos diferentes en el mismo y el plano externo. En este sentido, la autora expresa que "el juego doméstico consistía, en un sentido estrecho, en obtener la aprobación por parte del parlamento del acuerdo de retirada, y en un sentido amplio de satisfacer la opinión pública de la población local" (Figueira, p.5, 2022, traducción propia).

Y es que aquí se puede ver una interrelación entre las variables de análisis del presente trabajo. Theresa May, que, durante este periodo previo al inicio de las negociaciones, y hasta las elecciones de 2017, tenía una mayor fortaleza de su poder, especialmente respecto con lo que sucederá en 2018 y 2019, apoyaba dicha fortaleza tanto en los resultados del Brexit, de los cuales ella había sido encargada para su cumplimiento, como así también en la mayoría de la que gozaba su partido en Westminster. En este sentido, May utilizó sus discursos y la elaboración de una posición dura como herramientas centrales en la búsqueda de hacer efectivo y mantener dicho apoyo, particularmente a nivel doméstico, considerando además el papel central que ocupaba el parlamento. De este modo, conferencias de prensa como

la de Lancaster House (2017), continuaban consignas que habían sido muy populares en la campaña pre referéndum, tales como el control de la inmigración en el país, o el recupero de mayor soberanía.

Como menciona Putnam (1988), en el nivel II de las negociaciones internacionales, el parlamento cumple un papel notable, y "el requisito de que cualquier acuerdo en el nivel I deba ser al final ratificado en el nivel II, establece un vínculo teórico crucial entre ambos" (p.83). Aunque, como también señala el autor (1988), en casi todos los temas importantes no existe una posición unificada de los actores involucrados respecto a los temas que se abordan.

Y este era el caso del parlamento británico en relación al Brexit. El mismo, tras las elecciones de 2015 se encontraba conformado por una mayoría absoluta<sup>7</sup> del partido conservador, con 331 escaños, mientras que los laboristas contaban con 232 parlamentarios (BBC, 2015). Sin embargo, ambos partidos estaban divididos internamente, y las opiniones respecto a la salida eran múltiples, con planteamientos que iban desde la búsqueda de realizar un segundo referéndum para intentar permanecer en la Unión, hasta incluso retirarse del bloque europeo sin ningún acuerdo de por medio, quedando la relación vinculada únicamente bajo las reglas de la organización mundial del comercio (Schnapper, p.3, 2020).

Ante este panorama, y teniendo en cuenta lo previamente mencionado, es que May buscó elaborar un discurso que incluyera parte de la voluntad del sector de su partido más cercano al Brexit duro, debido tanto a la importante presencia y organización que tenían en Westminster (Lynch & Whitaker, p.39, 2017), como al hecho de querer evitar una ruptura profunda del partido. Un ejemplo de ello es considerar la posibilidad de un no acuerdo, a través de la idea de "*no deal for Britain is better than a bad deal*" (es mejor un no acuerdo antes que un mal acuerdo).

Pero, sin embargo, lo que sucedía en Westminster con la marcada división de posiciones de los distintos partidos políticos, e incluso dentro del mismo partido conservador, respecto a la salida, generó un enorme desafío para el poder ejecutivo.

---

<sup>7</sup> Para la mayoría absoluta parlamentaria en Reino Unido se requieren 326 escaños, de los 650 escaños totales.

Siguiendo la idea de los conjuntos ganadores de Putnam (1988), para la primera ministra resultó sumamente complejo definir un conjunto ganador, o incluso, como dice Schanapper (2020), entender siquiera si había uno. Esta situación, en comparación con el frente unido y cohesionado que presentaba la Unión Europea, sin duda será un punto relevante para entender el desarrollo del proceso negociador.

### **c) Primer periodo negociador y elecciones anticipadas de julio de 2017.**

Finalmente, tras lo que había sido la activación del artículo 50.1 por parte del Reino Unido, la primera fase de las negociaciones formales entre ambas partes comenzó el 19 de junio de 2017. Por el lado de la Unión Europea, los representantes de Bruselas estuvieron encabezados por Michel Barnier, mientras que los británicos designaron a David Davis como su negociador principal (Comisión Europea, 2017).

Como se mencionó previamente, ambas partes llegaban al inicio de las negociaciones con posiciones anunciadas previamente y con el desafío de lograr acuerdos antes de la expiración del periodo de transición pactado de 2 años. Entre ellos destacaba el deseo de los británicos de querer negociar la salida y la relación futura en paralelo. Sin embargo, los asuntos tratados en esta primera etapa serán cercanos a las aspiraciones que habían expresado previamente los representantes de Bruselas. Esto se dejará ver ya desde la primera ronda de conversaciones, en donde los británicos aceptaron la posición europea de negociar primeramente lo relativo al acuerdo de salida (El País, 2017), para recién en una etapa posterior comenzar a negociar cuestiones relativas a la relación futura entre ambos.

Un punto en común unía a ambos, y era la búsqueda de una salida ordenada, ante lo cual se abría la posibilidad de superponer, siguiendo lo escrito por Putnam (1988) conjuntos ganadores. Así lo dejaba ver el líder del bloque negociador comunitario, quien tras la primera cumbre entre ambas delegaciones señalaba que lo prioritario estaba establecido:

*"En un primer paso, abordaremos las cuestiones más urgentes. Debemos eliminar la incertidumbre causada por el Brexit. Queremos asegurarnos de que la retirada del Reino Unido se lleve a cabo de manera ordenada<sup>8</sup>."* (Michael Barnier, 2017, traducción propia).

Durante este primer periodo, que se extendió hasta diciembre de 2017 y en el que se realizaron seis rondas de negociación, el enfoque de las conversaciones se centró en tres cuestiones clave para el proceso de salida y el eventual acuerdo entre ambas partes. (Gobierno de Reino Unido, 2017):

- **Derecho de los ciudadanos:** Se señaló que el objetivo prioritario del futuro acuerdo de salida era proporcionar una protección recíproca y proteger los derechos de los ciudadanos de la Unión y del Reino Unido.
- **Cuestión de Irlanda e Irlanda del Norte:** Se buscó respetar y proteger lo establecido en el Acuerdo de Viernes Santo de 1998. En este sentido, además, se buscó evitar el establecimiento de una frontera dura en la isla de Irlanda.
- **Liquidación Financiera:** Se relacionaba con los montos que tenía que pagar Reino Unido a la UE en el marco de la salida. Allí se acordó que Reino Unido contribuiría y formaría parte de los presupuestos de la UE de los años 2019 y 2020.

Hacia diciembre de dicho año, se hará pública una declaración por parte de la Comisión Europea (2017), en donde se anunciaba que la primera etapa había dado "avances suficientes" y por lo tanto ya se podría pasar a una segunda etapa de negociaciones entre ambos. Allí, los representantes europeos mencionaron que las mismas habrían de abordar, en adición a lo tratado en la primera etapa, cuestiones vinculadas al periodo de transición como así también al marco de las relaciones futuras entre ambos.

En esta primera etapa de las negociaciones ya se puede observar cómo es la Unión Europea quien va marcando la agenda de las negociaciones, en torno al orden y los temas que se van negociando, y como Reino Unido va ordenando sus pretensiones, dentro de sus posibilidades, en base a esta situación. Un ejemplo de ello será el hecho de que, para comenzar a establecer conversaciones sobre la relación futura, tal como buscaban los británicos, primero habría que negociar cuestiones vinculadas

---

<sup>8</sup> *"In a first step, we will deal with the most pressing issues. We must lift the uncertainty caused by Brexit. We want to make sure that the withdrawal of the UK happens in an orderly manner."* (Michael Barnier, 2017)

estrictamente a la salida. Otra situación que generó tensión en las rondas de negociación estuvo vinculada a la liquidación financiera que debía de abonar los británicos durante el proceso de salida, ya que Bruselas buscaba una cifra cercana a los 60 mil millones de euros, mientras que Londres pretendía abonar una suma aproximada de unos 20 mil millones (France 24, 2017). Finalmente se terminaría acordando una cifra cercana a los 40 mil millones de euros (BBC, 2017).

Sin lugar a dudas, la posición unificada de la Unión Europea durante las negociaciones le otorgó una gran fortaleza negociadora. Por contrapartida, el gobierno de Theresa May en este primer periodo negociador enfrentó un incremento de las divisiones internas a nivel parlamentario, y, finalmente un resultado adverso de las elecciones legislativas británicas.

En junio de 2017 se desarrollaron elecciones para renovar bancas en el parlamento de Reino Unido, en las cuales, si bien triunfó el partido conservador de May, el mismo perdió la mayoría absoluta parlamentaria de la que gozaba, obteniendo menor cantidad de escaños de los que había obtenido en 2015 (Sanz Iglesias, 2020). Esto sucedió luego de que fuera la misma primera ministra, quien decidiera adelantar las elecciones, con el objetivo de reforzar su poder de cara a las negociaciones del Brexit (BBC, 2017). Sin embargo, el hecho de no llegar a la mayoría absoluta por sí mismo, y tener que buscar coaliciones con partidos más pequeños, será algo que debilitará una de las bases que había sustentado la fortaleza del poder ejecutivo. Esta situación, además, se hará particularmente notable durante la segunda etapa negociadora, como observaremos en los capítulos posteriores del presente trabajo.

#### **d) Balances de la primera etapa: Condicionantes y Conclusiones**

Como se pudo observar, este primer periodo negociador estará marcada por la existencia de un Reino Unido que adopta una posición dura en el plano discursivo, motivado principalmente por razones de índole doméstico, pero que, al momento de buscar mantener dicha posición en el plano externo, choca contra una Unión Europea firme y cohesionada, y la cual va ir marcando el orden de prioridades desde un primer momento. En este sentido, la primera etapa de negociaciones formales tendrá como temas centrales los tres mencionados puntos, de gran relevancia en relación a la

construcción del acuerdo formal de retirada, y será la misma UE quien decidirá, una vez alcanzados ciertos puntos, el paso a una siguiente etapa negociadora, y el abordaje de otros puntos en cuestión (Comisión Europea, 2017), dando poco lugar, por otro lado, al orden de temas buscados por Reino Unido.

Además, en este periodo, una de las bases de apoyo más fuertes que tenía el poder ejecutivo británico, como era la posición mayoritaria en el parlamento, que le evitaba tener que recurrir a terceros partidos para el armado de gobierno, se ve puesta en jaque tras los resultados de las elecciones de mitad de año de 2017 (Sanz Iglesias, 2020), en donde si bien dicho partido triunfo, obtiene menos votos de los esperados, y con un significativo número menor de escaños que lo que habían obtenido en las elecciones de 2015, significando además un fuerte golpe a la otra base de fortaleza del poder ejecutivo que tenían los conservadores, el cual era el apoyo popular.

Estos dos puntos, como son el complejo frente doméstico que debía enfrentar el ejecutivo comandado por May, y la existencia de un actor más fuerte y mejor ordenado en la mesa de negociación externa, son dos cuestiones que serán una constante durante el proceso negociador, y que como observamos, ya se comienza a hacer notable con fuerza creciente durante este primer periodo.

### **Capítulo 3: Segunda etapa negociadora: acuerdo de salida, rechazos parlamentarios, y caída de Theresa May (2018 – 2019).**

#### **a) De la negociación hacia el acuerdo de retirada: la segunda fase negociadora (2018)**

Una vez alcanzado los consensos básicos entre la delegación europea y la británica, respecto a tres cuestiones claves - la situación de Irlanda e Irlanda del Norte, la liquidación financiera que debía abonar Reino Unido, y lo relativo a derecho de los ciudadanos - es que la Comisión Europea determinó que los avances eran suficientes para pasar a una nueva etapa: la segunda fase de las negociaciones (Comisión Europea, 2017). De cara a esta nueva fase, uno de los aspectos más importantes estaría relacionado al periodo transitorio presente hasta la salida efectiva británica, como se daría el mismo en términos concretos y que impactos tendría (Schnapper, 2020).

En relación con ello, el Consejo Europeo adoptó en enero de 2018 las directrices sobre el periodo transitorio, otorgando las facultades a la Comisión a negociar respecto a algunos temas centrales durante el mismo. Entre ellos: la duración de dicha fase transitoria, lo relativo al mantenimiento del acervo comunitario, la política comercial de Reino Unido en la transición y el estatus de este frente a las instituciones y órganos de la UE (Comisión Europea, 2018). En este sentido, la Comisión sostenía que durante el periodo que se preveía hasta la salida definitiva del Reino Unido, este siguiera respetando las normas y leyes de la UE, como así también sus tratados comerciales y por tanto la política comercial de la Unión. Asimismo, en lo referido a la participación en las instituciones y órganos europeos, se establecía que, durante este lapso de tiempo, este sería considerado como un "tercer estado" a efectos institucionales, con participación limitada en órganos de decisión y sin derecho a voto.

Complementariamente a estas directrices, la Comisión mencionaba que durante esta segunda fase se debería alcanzar un acuerdo general sobre el marco de las relaciones futuras entre ambas partes. Este, comenzó a ser negociado a partir de marzo de 2018, en paralelo a la negociación del acuerdo de salida (Arenas García, p.19, 2020).

Reino Unido, por su parte, comenzó hacia inicios de 2018 a dar muestras de un relativo ablandamiento en relación con el tono discursivo que Theresa May había mantenido respecto a las negociaciones, desde su llegada a Downing Street, reforzando los caminos hacia un discurso más moderado. Esto iba en consonancia con la posición de mayor debilidad que habían experimentado los británicos durante la primera fase de rondas negociadoras. Un ejemplo de dicha moderación sería el discurso dado por May en Mansion House el 1 de marzo de 2018, en el cual el gobierno británico buscó dar a conocer públicamente su posición frente al futuro vínculo con la Unión Europea, y la relación comercial que los guiaría. Allí, Theresa May, en un tono marcadamente más suave que en presentaciones anteriores declaraba:

*"El siguiente hecho difícil de aceptar es este: Si queremos un buen acceso a los mercados del otro, tiene que ser en términos justos. Al igual que con cualquier acuerdo comercial, debemos aceptar la necesidad de compromisos vinculantes; por ejemplo, podemos optar por comprometer algunas áreas de nuestras regulaciones, como la ayuda estatal y la competencia, a seguir alineadas con las de la UE. Finalmente, ambos debemos aceptar el hecho de que esto es una negociación y ninguno de los dos puede obtener exactamente lo que desea<sup>9</sup>." (May, 2018, traducción propia).*

Sin embargo, todavía aquí se nota la presencia de ciertas líneas rojas en el discurso del ejecutivo británico. Sin lugar a duda el control de la inmigración y la llegada de ciudadanos europeos, es algo que sigue apareciendo aquí con marcada firmeza:

*"Tenemos claro que, al salir de la UE, la libre circulación de personas llegará a su fin y controlaremos el número de personas que vengan a vivir a nuestro país<sup>10</sup>." (May, 2018, traducción propia).*

Las negociaciones entre ambas partes seguirán llevándose adelante durante gran parte de 2018, con el foco puesto en terminar de sellar los puntos relativos a la retirada como así también poder establecer bases compartidas para la relación futura.

---

<sup>9</sup> "The next hard fact is this. If we want good access to each other's markets, it has to be on fair terms. As with any trade agreement, we must accept the need for binding commitments – for example, we may choose to commit some areas of our regulations like state aid and competition to remaining in step with the EU's. Finally, we both need to face the fact that this is a negotiation and neither of us can have exactly what we want". (May, 2018)

<sup>10</sup> "We are clear that as we leave the EU, free movement of people will come to an end and we will control the number of people who come to live in our country". (May, 2018).

Durante esta segunda fase negociadora, uno de los puntos más complejos fue la cuestión de Irlanda e Irlanda del Norte. Como se mencionó previamente, mediante el acuerdo de Viernes Santo de 1998, se había buscado poner fin a décadas de conflicto interno entre católicos y protestantes norirlandeses. Entre otros puntos, y con el objetivo de establecer una paz duradera en la isla, mediante el mismo, se había acordado eliminar cualquier frontera física entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda (Arenas Garcia, 2019). Sin embargo, esto se volvía un gran desafío en el contexto del Brexit.

Por un lado, Theresa May y Reino Unido habían señalado reiteradamente como una línea roja, un punto que no cederían en la negociación, el abandono de la unión aduanera y el mercado único europeo. Sin embargo, esto chocaba con la ausencia de fronteras físicas establecidas en el acuerdo de Viernes Santo entre ambos países de la isla de Irlanda (Vox, 2019). Por otro lado, una de las líneas rojas de la Unión Europea, la cual era la indivisibilidad de las 4 libertades de la Unión, sin duda colisionaba con la restricción a la libre circulación de ciudadanos comunitarios que buscaba realizar Reino Unido una vez dada la salida (CEPR, 2019). En relación con ello, como poder encontrar una solución a la cuestión de la frontera irlandesa, sin ir contra los acuerdos de 1998, se volvía un punto sensible y de extrema dificultad.

Ante esta situación la propuesta de la Unión Europea fue el llamado "backstop", una solución temporal que entraría en funcionamiento solo si no se llegaba a un acuerdo de relación futura entre las partes, y que consistía en que por un lado Irlanda del Norte permaneciera en el mercado común y la unión aduanera europea, mientras que el resto de Reino Unido (Inglaterra, Gales y Escocia), estuviera excluido de ella (CEPR, 2019). Esta propuesta, que condicionaba la posibilidad de nuevos acuerdos comerciales llevados adelante por Reino Unido en su conjunto, se habría de volver un punto central en el proceso de no aprobación interna de los diferentes acuerdos de salida.

Un punto, además, que reforzaba la sensibilidad de este tema para el gobierno venía dado por la coalición legislativa interna que habían hecho el partido conservador con el partido político norirlandés DUP (Partido Unionista Democrático), tras las elecciones parlamentarias del 2017. Allí, como se mencionó en el capítulo previo, los oficialistas habían perdido la mayoría absoluta y requirieron del apoyo de los 10 parlamentarios de

dicho partido para lograr la mayoría necesaria para formar gobierno. Como su nombre lo indica, el DUP era uno de los partidos unionistas<sup>11</sup> de Irlanda del Norte, y para el mismo cualquier posibilidad de alejamiento de Gran Bretaña, tal como lo era la opción del *backstop*, era fuertemente rechazado (Schnapper, p.7, 2020). Esto ayuda a explicar porque el encontrar una solución a la situación de Irlanda se volvió un tema tan relevante para el gobierno de May.

De este modo, la cuestión de Irlanda y la dificultad para establecer un marco regulatorio adecuado se convirtieron en uno de los principales desafíos de esta etapa. A ello se le sumaba la necesidad que tenía el gobierno de Theresa May de contar con el apoyo de los legisladores del DUP si quería llegar a una mayoría parlamentaria, pero que a su vez condiciona sus márgenes de maniobra para negociar una de las líneas rojas que tenía el gobierno (como era la salida efectiva de la unión y el mercado común).

Como menciona Putnam, "en nivel nacional, los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables" (p.79. 1988). Este era el caso del partido unionista democrático norirlandés, que a sabiendas de la necesidad que tenía May de su apoyo debido a la ausencia de una mayoría absoluta propia, presionó notablemente para que la cuestión irlandesa se resolviera de acuerdo a un planteo similar al sostenido por este espacio, esto es, evitar cualquier tipo de separación con Gran Bretaña. Es debido a ello además que la situación respecto a Irlanda fue una de las cuestiones que mayores trabas presentó para las negociaciones.

Aquí además se puede observar claramente, otro punto al que refiere el trabajo de Putnam (1988) en relación a las negociaciones internacionales: "las preferencias y las coaliciones del nivel II afectan al tamaño de los conjuntos ganadores" (p.91). En este caso, los limitados márgenes de maniobra que May tenía para encontrar una solución que satisficiera a su coalición interna de gobierno y que fuera aceptada por Bruselas, respecto a esta cuestión, era algo que condicionó notablemente sus posibilidades de

---

<sup>11</sup> En Irlanda del Norte hay dos grandes tipos de partidos políticos: Unionistas, quienes priorizan la unión con el Reino Unido y suelen estar mas asociados a la población protestante, y por otro lado los partidos Nacionalistas Irlandeses, que priorizan el acercamiento a la Republica de Irlanda y suelen estar vinculados con la población católica de dicho país.

construir conjuntos ganadores sólidos en el nivel I, y por tanto encontrar un acuerdo satisfactorio en la mesa internacional que luego pudiese ser ratificado internamente.

Estos puntos, considero, ayudan a entender el pasaje de un escenario de mayor firmeza discursiva y mayor fortaleza del ejecutivo británico, basada principalmente en la presencia de una mayoría propia y del mandato encomendado (la salida de la UE), hacia un escenario donde el ejecutivo comienza a mostrar mayores signos de moderación en su discurso, en comparación con los primeros meses de negociaciones.

Esto es potenciado, debido al hecho de contar con una coalición interna más débil, producto de los resultados de las elecciones de 2017, como también a las dificultades para poder mantener una posición firme frente a la UE, fortalecida por su estructura negociadora unificada y sin divisiones internas. Además, y en contraposición a ello, se puede observar como el parlamento, actor central del nivel II, va adquiriendo una importancia cada vez mayor, limitando los conjuntos ganadores del lado británico notablemente.

#### **b) Acuerdo de Retirada y Declaración Política (2018). Llegada y principales puntos.**

Luego de meses de extensas conversaciones entre ambas partes, finalmente en noviembre de 2018 se presentaría públicamente el documento final del acuerdo de retirada y una declaración política conjunta sobre la relación futura, a la que habían llegado ambas delegaciones como resultado del proceso negociador.

Es importante mencionar que, aunque a finales de 2018 las conversaciones para la firma del acuerdo se encontraban en su etapa final, había aún desencuentros entre ambas partes. Lograr la firma del acuerdo era una prioridad, ya que el fin del periodo de transición, estipulado para concluir el 29 de marzo de 2019, se encontraba cada vez más próximo. Sin embargo, la cuestión de la frontera de Irlanda, y la dificultad previamente mencionada que rodeaba la cuestión, era uno de los temas que presentaba mayores trabas, y en donde las partes no lograban unir puntos, por lo que,

la posibilidad de un no acuerdo, hacia principios del mes de noviembre, parecía cada vez más posible (The Guardian, 2018).

A pesar de ello, y aunque no contaba con el apoyo de gran parte del parlamento británico, bajo el argumento del riesgo que conllevaría para su país un no acuerdo con la UE, finalmente May logró mantener la adhesión de su gabinete de ministros, y consiguió firmar el tratado de salida el 14 de noviembre de 2018 (BBC, 2018).

El acuerdo de retirada, oficializado el 15 de noviembre de 2018, y de 585 páginas de extensión, tenía el apoyo de los 27 estados del Bloque Europeo, y fue la conclusión de más de 1 año y medio de negociaciones (Sanz Iglesias, 2020). El mismo, respondió a varios de los deseos de la UE, como el hecho de que se siguiera aplicando el derecho comunitario y las libertades de la Unión en Reino Unido, hasta la salida de este, por más de que el mismo no continuará como miembro pleno del bloque en esta transición (Arenas Garcia, 2020). Además, como señala Schnapper (2020), la inclusión de la cláusula backstop respecto a Irlanda del Norte, y la posibilidad de que se permanecería indeterminadamente dentro de la unión aduanera ante un no acuerdo sobre relación futura entre ambos, con el objetivo de evitar frontera dura en la isla, era que algo que respondía a los intereses de Bruselas.

Algunos puntos clave, como indicó la Comisión Europea (2018), que destacan del mismo:

- Se incorporó un periodo transitorio en el cual Reino Unido seguía siendo miembro de la Unión, a excepción de su voto en las instituciones del bloque.
- La liquidación financiera que se incluyó buscó garantizar que el Reino Unido cumpliera sus obligaciones financieras hacia Bruselas.
- Se hizo presente las condiciones de una solución de último recurso (backstop) para garantizar la ausencia de una frontera rígida entre Irlanda e Irlanda del Norte en caso de no llegarse a un acuerdo de relación futura.
- Se incorporaron protocolos especiales relativos a Chipre y Gibraltar.

Además, a pocos días de su oficialización, se dio a conocer, complementariamente, una declaración política conjunta sobre la relación futura entre Reino Unido y la UE. La misma, tuvo su base en el artículo 50 del tratado de la unión y en ella ambas partes "se comprometieron a desarrollar una estrategia conjunta en materia económica,

reconociendo los lazos que les han unido” (Barrigón Fernández, p.21, 2019). Si bien esta declaración no establecía un compromiso vinculante respecto a un futuro tratado comercial, sí contemplaba como un punto central la firma de un acuerdo de libre comercio entre ambos, el cual permitiera mantener los intercambios y las cadenas de suministro compartidas bajo el menor impacto posible.

Tras la firma del acuerdo, quedaba pendiente la ratificación por parte del parlamento británico, y es aquí donde Theresa May enfrentará las mayores dificultades, dando paso a un periodo marcado por las disputas internas entre el legislativo y el ejecutivo, y como consecuencia de ello el debilitamiento del gobierno conservador.

**c) Negociaciones parlamentarias, sucesivos rechazos al acuerdo de retirada y debilitamiento de la figura de Theresa May (2018 – 2019).**

Aunque, como aclara Putnam, puede ser útil para la narración, no así necesariamente para la descripción, “conviene descomponer el proceso en dos fases: la negociación entre los actores implicados que lleva al acuerdo provisional (nivel 1); y las discusiones separadas dentro de cada grupo de representados sobre sí ratificar o no el acuerdo” (p.82, 1988). May y el ejecutivo británico, aunque habiendo cedido a la mayor parte de los deseos sostenidos por los negociadores europeos, pudieron superar la negociación del nivel I y firmar un acuerdo provisional que sirviera de instrumento jurídico al proceso de retirada. Ahora bien, al momento de centrar su foco en las discusiones del nivel II para intentar obtener la ratificación, es donde se verá el mayor desafío para el gobierno.

Cuando la primera ministra logró firmar el acuerdo de retirada, las críticas de la mesa doméstica, tanto desde su propio partido como desde la oposición no se hicieron esperar. Mientras que, desde el partido laborista acusaban al acuerdo de ir en contra del interés nacional, desde su partido era criticado al entender que el mismo dejaba atado el país indeterminadamente a las reglas de la Unión Europea (BBC, 2018). El hecho de permanecer dentro del territorio aduanero comunitario hasta el fin de la transición, y la diferenciación de Irlanda del Norte respecto al resto a Gran Bretaña, derivadas de la cláusula backstop sin duda era los puntos que mayor conflicto creaban.

El 15 de noviembre, día en que se presentó públicamente el acuerdo, el secretario del Brexit, Dominic Raab (encargado de llevar adelante las negociaciones con Bruselas) presentó su dimisión, debido a desacuerdos respecto a la cláusula de backstop de la frontera de Irlanda, alegando que con este acuerdo se ponía en riesgo la integridad de Reino Unido. Ese mismo día también renunciaron la ministra de trabajo, el secretario para Irlanda del Norte y otros altos funcionarios del gobierno (El Economista, 2018).

May, ya venía golpeada por dos renuncias relevantes ocurridas pocos meses antes, y también relacionadas al proceso del Brexit: la partida de David Davis, secretario original del Brexit, y de Boris Johnson, entonces ministro de asuntos exteriores británico (DW, 2018). Las mismas se habían dado ante lo que se conoció como el "plan de Chequers", nombrado así por su presentación en la residencia de dicho nombre.

A través del plan de Chequers el gobierno conservador había sugerido el mantenimiento de un área de libre comercio para bienes, limitando los controles fronterizos sobre los productos, a través de un acuerdo aduanero facilitado, que mantuviera operativas las cadenas de suministro (Schnapper, p.9, 2020). Sin embargo, este plan había sido rechazado internamente, debido a ser acusado de ser demasiado complaciente con la UE, como así también por parte de Bruselas debido a la indivisibilidad de las 4 libertades que aducía el bloque (The Guardian, 2018).

Por lo tanto, cuando se dieron las renuncias de parte del ministerio de Theresa May, la situación política que atravesaba la primera ministra, en relación al Brexit, ya era frágil. El hecho de encontrarse atrapada entre la inflexibilidad de la Unión Europea respecto a la indivisibilidad de las 4 libertades, y la limitación que este principio generaba en la búsqueda de soluciones alternativas, junto al panorama político interno complejo que enfrentaba, en donde al acuerdo de retirada que se había llegado era criticado por la gran mayoría del arco político interno, debilitaba su búsqueda de apoyo. Además, se puede observar aquí cómo, incluso excluyendo al legislativo, era equivocado pensar que el ejecutivo estaba unificado en sus opiniones (Putnam, 1988).

Ante este panorama, conseguir la aprobación del parlamento aparecía como un gran desafío en el horizonte. El bloque europeo ya había dado su ratificación y declarado su apoyo al tratado el 25 de noviembre, junto con la declaración política sobre la relación

futura (Comisión Europea, 2018). Por lo tanto, solo quedaba pendiente la aprobación del parlamento británico.

Desde enero a abril de 2019 Theresa May realizó 3 intentos diferentes de obtener la ratificación del acuerdo de Salida por parte de Westminster, no logrando obtener la misma y viéndose forzada a presentar su dimisión hacia la primera mitad de ese año.

El primer rechazo del acuerdo se dio el 15 enero de 2019, con una dura derrota para el gobierno de 432 votos en contra y solo 202 votos a favor (Pabdsorf et al, 2019). La votación de la ratificación, originalmente programada para la primera mitad de diciembre, había sido pospuesta por decisión del ejecutivo debido a las pocas posibilidades que tenían de obtener la aprobación en la fecha estipulada, aunque incluso postergando la votación un mes, el resultado le fue notablemente adverso, representando la mayor derrota parlamentaria de un gobierno británico en la era moderna (The Guardian, 2019).

Como señala la BBC (2019), la oposición al tratado de retirada atravesó diferentes partidos, con la oposición al backstop irlandés como crítica central, y rompiendo con la clásica división parlamentaria entre conservadores y laboristas: 118 parlamentarios conservadores, 248 legisladores laboristas, y los 10 parlamentarios del DUP, entre otros, votaron en contra. Este panorama daba cuenta de lo compleja que era la situación política interna para la ratificación. May, en adición a ello, debió enfrentar al día siguiente una moción de censura<sup>12</sup>, impulsada por los laboristas, votada y rechazada por un ajustado margen de tan solo 19 votos (Euronews, 2019).

Pocos días después, el parlamento votará dos nuevas mociones en relación al Brexit<sup>13</sup>, en donde, por un lado, se le solicitaba al gobierno por un lado renegociará el backstop por acuerdos alternativos, y por otro lado se rechazaba la posibilidad de salida de la UE sin ningún tipo de acuerdo (Parlamento de Reino Unido, 2019).

Estos puntos, van mostrando cómo la cámara de los comunes va adquiriendo un papel cada vez más relevante en relación al Brexit, en contraposición al ejecutivo.

---

<sup>12</sup> Consistía en retirar la confianza al gobierno en funciones.

<sup>13</sup> Moción Speldam y Moción Brady.

Westminster adquiere un rol central al ya no solo rechazar de manera explícita el acuerdo y la propuesta presentada por el ejecutivo, sino en este caso mediante un rol activo en la propuesta de mociones que condicionan las posibilidades del ejecutivo al momento de seguir negociando.

Aunque May logró mantenerse como negociadora principal en esta etapa, su posición va quedando atrapada en una notable fragilidad frente a la imposibilidad de generar una mayoría propia que ratifique el acuerdo. La defección involuntaria, entendida aquella como la cual un actor es incapaz de cumplir una promesa debido a la no obtención de la ratificación (Putnam, p.85. 1988), era sin duda una posibilidad que aparecía cada vez como probable en este escenario.

La Unión Europea, por su parte, se mantuvo firme en su postura respecto a que el acuerdo no sería renegociado, otorgando solamente a Londres la incorporación de un instrumento adicional en el cual Bruselas se comprometía a negociar el tratado sobre relación futura, de buena fe, de manera inmediata a la ratificación de la salida (Arenas García, p.24, 2020). Sin embargo, ello no fue suficiente y en la segunda votación del tratado de salida llevada a cabo el 12 de marzo, el mismo sería rechazado por 391 votos negativos contra 242 votos positivos (BBC, 2019). Aunque había aumentado el número de legisladores que acompañaron el tratado, una gran mayoría de parlamentarios de diferentes partidos, incluido el conservador, lo seguían rechazando.

Tras esta votación, la situación política interna se veía agravada seriamente teniendo en cuenta que la salida británica estaba programada para el día 29 de marzo. Ante esto, por impulso del parlamento, Londres solicitó una prórroga respecto al plazo de salida a Bruselas, quien respondió del siguiente modo: se daría la misma hasta el 22 de mayo si el parlamento británico aprobaba el tratado de salida esa semana, en caso contrario la prórroga tendría duración hasta el 12 de abril (BBC, 2019).

Ante esta posibilidad, el acuerdo fue llevado nuevamente a votación el 29 de marzo, por tercera vez, con un resultado nuevamente adverso para el gobierno: 286 votos a favor, 344 votos en contra (The Guardian, 2019).

Como señala Arenas García (2020), había una importante diferencia de perspectivas entre Reino Unido y la Unión Europea, que dificultó notablemente la posibilidad de

éxito en el acuerdo conjunto: para Bruselas lo central era la aprobación del acuerdo de salida, mientras que la relación futura era contemplada de manera más secundaria, en cambio para los británicos y el parlamento de dicho país, lo central era la relación futura y como se daría la misma, aunque dejando más de lado la urgencia que existía de regular cómo se daría la salida (p.26, 2020).

Nuevamente los británicos, con el objetivo de evitar una salida sin acuerdo, solicitaron una nueva prórroga a Bruselas para la salida hacia principios de abril. Esta fue dada hasta el 31 de octubre de 2019 en caso de no producirse acuerdo, aunque pudiendo concluir ante ciertos supuestos (Arenas García, 2020).

Sin embargo, el gobierno de Theresa May, muy debilitado por el rechazo de los acuerdos, y ante la imposibilidad de obtener nuevas concesiones por parte de la Unión Europea, presentaría su renuncia el 24 de mayo de 2019, haciéndose efectiva la misma el 24 de julio, cuando sería reemplazada por Boris Johnson. May intentó hacer una última serie de cambios, como por ejemplo la posibilidad de que el parlamento votará un segundo referéndum y una unión aduanera temporal, con el objetivo de obtener el apoyo legislativo en una cuarta votación, pero el anuncio, criticado tanto por laboristas como conservadores, terminó forzando su renuncia (El Diario, 2019). El fracaso en su búsqueda de la ratificación terminó minando totalmente su apoyo y su fortaleza, y así lo dejaba ver en su discurso de despedida:

*"He hecho todo lo que he podido para convencer a los diputados de que apoyen ese acuerdo. Lamentablemente, no he sido capaz de lograrlo. Lo intenté tres veces. Creo que fue correcto perseverar, incluso cuando las probabilidades de éxito parecían escasas. Pero ahora tengo claro que lo mejor para el país es que un nuevo primer ministro lidere ese esfuerzo<sup>14</sup>" (May, 2019, traducción propia).*

#### **d) Conclusiones parciales: Balances de la segunda etapa negociadora.**

---

<sup>14</sup> "I have done everything I can to convince MPs to back that deal. Sadly, I have not been able to do so. I tried three times. I believe it was right to persevere, even when the odds against success seemed high. But it is now clear to me that it is in the best interests of the country for a new Prime Minister to lead that effort" (Theresa May, 2019).

Se puede observar cómo durante esta segunda etapa negociadora se acentúan ciertas dinámicas que ya eran visibles hacia el fin de la primera etapa, teniendo en este caso consecuencias notables para el desarrollo del proceso negociador.

Una de ellas es sin duda la capacidad de la Unión Europea de lograr imponer su voluntad nuevamente en el proceso negociador, aprovechando su posición de cohesión interna y el mantenimiento de una hoja de ruta clara, lo cual le permitió durante todo el proceso mantener constante sus aspiraciones. Se observa al inicio del presente capítulo la hoja de ruta trazada por la Comisión Europea (2018), en relación a las negociaciones y el periodo transitorio, y como el acuerdo de salida logró incluir la mayor parte de las mismas. Reino Unido, por su parte, desde un rol receptivo va progresivamente cediendo ante la mayor parte de las mismas.

Por otra parte, analizando el comportamiento que mantiene el poder ejecutivo británico en este periodo se observa cómo, se va dando un pasaje progresivo pero constante desde una posición dura en el plano discursivo en relación con los objetivos y la posición mantenida en relación a las negociaciones, hacia una posición moderada marcada tanto por las dificultades para obtener los puntos deseados en la mesa internacional, como así también generada a partir de la notable dificultad para construir conjuntos ganadores.

En contraposición a esto, el parlamento va acentuando cada vez más su importancia en esta etapa, siendo renuente a ratificar el acuerdo de salida, pero también generando mociones en relación a la negociación, que limitaban aún más las posibilidades del ejecutivo. El corolario de ello es la defección involuntaria que genera al poder ejecutivo al no acompañar la ratificación del acuerdo.

Mediante el enfoque de doble nivel se "reconoce que los miembros de los gobiernos y altos cargos de la administración con capacidad de decisión buscan reconciliar un tiempo las exigencias nacionales y las internacionales" (Putnam, p.119, 1988). Esto sin duda fue la búsqueda de la primera ministra durante todo el periodo negociador, y particularmente desde mediados de 2018, en donde las posiciones externas e internas acentúan su incompatibilidad. Sin embargo, dicha búsqueda se vio trunca ante posiciones inflexibles en ambas mesas, y terminarían forzando la renuncia de May, ante la imposibilidad de sortearlas.

## Capítulo 4: Llegada de Boris Johnson al poder, disputas parlamentarias y aprobación del acuerdo de retirada (2019 – 2020).

### a) Johnson al mando: Nuevo discurso, complejo escenario interno y renegociación en el plano externo (2019).

El 24 de julio de 2019 asume el cargo de primer ministro británico Boris Johnson, ex alcalde de Londres, ex ministro de relaciones exteriores de Theresa May hasta mediados de 2018, y sin duda uno de los principales impulsores del Brexit. Tras su llegada al poder, otorgó una gran centralidad a la concreción de la salida británica del bloque europeo, postergada dos veces durante el mandato de su predecesora debido a la imposibilidad de obtener la ratificación interna del acuerdo de salida.

Al momento de la asunción de Johnson, la fecha límite para la partida de Reino Unido estaba fijada para el 31 de octubre de ese año, y este buscó hacerla efectiva a través de una posición que priorizara la salida británica sin importar el costo de la misma (AP, 2019). Esta posición ya se hizo evidente en el primer discurso del nuevo primer ministro, en donde afirmaba:

*"Vamos a cumplir las reiteradas promesas que el Parlamento ha hecho al pueblo y saldremos de la Unión Europea el 31 de octubre. Sin peros ni condiciones. Y negociaremos un nuevo acuerdo, un acuerdo mejor, que maximice las oportunidades que ofrece el Brexit."<sup>15</sup> (Johnson, 2019, traducción propia).*

Además, también destacó el papel central que ocupaba encontrar una nueva solución a la cláusula del backstop irlandés, para así poder desanudar el proceso de ratificación interno, teniendo en cuenta las fuertes críticas que había recibido la misma. En este sentido, y a diferencia de May, Johnson consideraba la posibilidad de una salida sin acuerdo en caso de no lograr que el mismo sea renegociado por parte de Bruselas:

*"Estoy convencido de que podemos alcanzar un acuerdo, sin controles en la frontera irlandesa, porque nos negamos, bajo cualquier circunstancia, a implementar tales controles, y aun así sin*

---

<sup>15</sup> "We are going to fulfil the repeated promises of parliament to the people and come out of the EU on October 31 no ifs or buts and we will do a new deal, a better deal that will maximise the opportunities of Brexit" (Johnson, 2019).

*ese backstop antidemocrático. Y por supuesto, es fundamental que nos preparemos para la posibilidad, por remota que sea, de que Bruselas se niegue a continuar negociando y nos veamos obligados a salir sin acuerdo. No porque deseemos ese resultado —por supuesto que no—, sino porque es simplemente una cuestión de sentido común estar preparados.”<sup>16</sup>*  
(Johnson, 2019, traducción propia).

De esta manera, se evidencia la presencia de un discurso firme desde el momento mismo de su llegada a Downing Street, marcando con claridad que el objetivo principal era no continuar postergando la permanencia británica en la UE. En este sentido, al nuevo primer ministro “no le importa que haya un Brexit duro; su único interés es la salida del Reino Unido de la Unión Europea” (Sanz Iglesias, p.33, 2020), diferenciándose así, de su predecesora. Por otra parte, se advierte una presión más clara hacia Bruselas para reabrir las negociaciones respecto al backstop irlandés, amenazando con la salida sin acuerdo en caso de una negativa.

Al comenzar su mandato, Johnson hereda un complejo escenario de mesa doméstica. Como se observó hacia el final del gobierno de May, el partido conservador no contaba con mayoría absoluta y seguía dependiendo de la alianza con el DUP norirlandés, lo cual limitaba el margen de maniobra para resolver la cuestión de la frontera irlandesa. Además, como se observó previamente, las posiciones en torno al Brexit estaban profundamente divididas en Westminster, incluso dentro de la coalición de gobierno. Esto creaba una gran dificultad para la construcción de conjuntos ganadores en el nivel I en caso de lograr reabrir las negociaciones con Bruselas.

En este contexto, y ante las dificultades para construir los consensos parlamentarios necesarios para la ratificación de la salida, Johnson solicitó a finales de agosto a la reina británica Isabel II la suspensión<sup>17</sup> de las actividades del parlamento desde el 10 de septiembre hasta el 14 de octubre de dicho año (BBC, 2019). Este mecanismo,

---

<sup>16</sup> “I am convinced that we can do a deal without checks at the Irish border, because we refuse under any circumstances to have such checks and yet without that anti-democratic backstop and it is of course vital at the same time that we prepare for the remote possibility that Brussels refuses any further to negotiate and we are forced to come out with no deal not because we want that outcome – of course not but because it is only common sense to prepare” (Johnson, 2019).

<sup>17</sup> “La suspensión (prorogation) es un mecanismo formal para dar por terminada una sesión del Parlamento, que normalmente dura solo un breve período hasta que comienzan nuevamente las actividades con un nuevo discurso de la Reina. Esto implica la suspensión del funcionamiento del Parlamento y supone la finalización de toda la legislación en curso que se estuviera debatiendo” (The Guardian, 2019).

aunque legal, era inédito por su duración (5 semanas) y por el contexto en el que se solicitaba, generando una gran controversia política en todo el Reino Unido (The Guardian, 2019).

Ante esta iniciativa del ejecutivo, la respuesta del parlamento no se hizo esperar y el 4 de septiembre la Cámara de los Comunes aprobó una nueva ley<sup>18</sup> que obligaba al primer ministro a solicitar una extensión de la prórroga para la salida a la UE sino se alcanzaba un acuerdo antes del 19 de octubre, dejando de lado la posibilidad de una salida dura para finales de octubre (Arenas García, 2020). Esta iniciativa parlamentaria fue apoyada además por 21 legisladores conservadores, los cuales, ante esto, fueron expulsados del partido (El Confidencial, 2019).

Frente a este escenario de tensión entre Westminster y Downing Street, quien intervino fue la Corte Suprema del Reino Unido. Dicho actor, hacia finales de septiembre, sentenció que la suspensión de las actividades parlamentarias llevadas adelante por el poder ejecutivo era contraria al derecho y por tanto ilegal, dictando la reapertura inmediata del parlamento (BBC, 2019). Este revés judicial mostraba como, al igual que como había sucedido con May, el escenario doméstico ponía importantes trabas al nuevo primer ministro, a pesar del cambio discursivo y una voluntad más firme de efectivizar la salida. Nuevamente, los planes del ejecutivo encontraban marcados contrapesos en los otros dos actores del estado.

Putnam, sostiene que uno de los objetivos de los negociadores principales al momento de participar en negociaciones internacionales es "cambiar el equilibrio de poder en el nivel II para favorecer las políticas nacionales que él, por motivos exógenos, prefiere" (p.114, 1988). En el caso de Boris Johnson, ante la imposibilidad de modificar el equilibrio de poder interno durante los primeros meses de su mandato, debido a la ausencia de una mayoría propia y a la necesidad de buscar una ratificación de un acuerdo heredado, resulta comprensible que intentara, por un lado, reducir el poder y la influencia de un parlamento contrario a sus planes en relación a la salida, y, por otro lado, lograr modificaciones en la mesa externa, que le permitieran reforzar su legitimidad interna y construir nuevas adhesiones en torno a la salida.

---

<sup>18</sup> Benn Act

En lo que respecta al plano externo, el objetivo central del gobierno británico estaba focalizado en lograr la renegociación del backstop de Irlanda del Norte, cláusula incluida durante la gestión previa y fuertemente criticada, tanto por oficialistas como por opositores. Así se deja ver en el discurso de asunción de Johnson, y en este sentido, a diferencia de su predecesora, la nueva administración británica logró tener éxito en este punto: la UE dejó de lado su política de no renegociación del acuerdo de salida, sostenida mientras negociaba con la administración May, aceptando cambios respecto al instrumento para evitar una frontera dura entre Irlanda e Irlanda del Norte, al igual que respecto a la declaración política sobre relaciones futuras (Comisión Europea, 2019).

En lo referido a la cuestión de la frontera irlandesa, se introdujo el Protocolo de Irlanda del Norte, en reemplazo de la cláusula backstop. Mediante el mismo se aceptaba que Irlanda del Norte permaneciera alineada a un conjunto de reglas del mercado común europeo, con el objetivo de evitar una frontera dura en la isla de Irlanda, trasladando controles aduaneros al Mar de Irlanda, y dejando el resto de Reino Unido fuera de la unión aduanera (France 24, 2019). Cabe destacar que esta modificación fue rápidamente rechazada por el DUP, el cual anunció que no acompañaría dicho cambio al marcar una separación entre Irlanda del Norte y Gran Bretaña (BBC, 2019).

Por otra parte, la modificación de la declaración política de noviembre de 2018, incluía ahora una referencia mayor a la intención conjunta de las partes respecto a negociar y acordar un tratado de libre comercio entre ambos una vez ejecutada la salida británica, centrado en fuertes garantías conjuntas (DW, 2019).

La posibilidad de una salida británica sin acuerdo era algo que despertaba temores también en el lado europeo, especialmente considerando las dificultades británicas para conseguir la aprobación parlamentaria del tratado acordado y la proximidad de la fecha límite para la ratificación del mismo. Es en relación con estos puntos que puede observarse, por parte de Bruselas, un pasaje desde una posición de abierto rechazo a la renegociación de cualquier aspecto del acuerdo de salida hacia una mayor disposición a negociar durante septiembre y octubre de 2019, si la misma estaba en consonancia con los objetivos perseguidos en el acuerdo original (Arenas García, p.29, 2020). El objetivo central detrás de ello, ante lo que había sido la imposibilidad británica de ratificar y un discurso más amenazante expresado por Johnson, era poder

minimizar las posibilidades de un Brexit duro, el cual acentuaría notablemente los efectos negativos de la salida.

Una vez presentados dichos cambios al acuerdo de salida, el ejecutivo británico intentó mediante un tratamiento acelerado conseguir la aprobación parlamentaria, con el objetivo de evitar una nueva prórroga a la salida estipulada para el 31 de octubre. Sin embargo, nuevamente aquí aparecían visibles las dificultades de la mesa doméstica para lograr la ratificación.

19 de octubre: Westminster aprobó una nueva enmienda<sup>19</sup>, que, obligaba al gobierno a posponer la votación del tratado de salida hasta que no se hubiera aprobado la legislación interna derivada de dicho tratado, lo que generó a su vez que se activara la Benn Act (BBC, 2019). Esta ley, aprobada el 4 de septiembre de 2019, durante la disputa por la suspensión del parlamento, obligaba al gobierno británico a solicitar una nueva prórroga a la UE para la salida, si para el 19 de octubre no se encontraba ratificado el acuerdo de salida.

Habiéndose cumplido la fecha límite y ante la imposibilidad de conseguir la ratificación, hasta ese momento, Johnson se vio obligado a presentar una nueva solicitud de prórroga ante la UE. A pesar de ello, el primer ministro británico tenía el objetivo de que, durante los días posteriores y antes del 31 de octubre, el parlamento aprobará mediante una tramitación de urgencia el acuerdo. Sin embargo, y a pesar de que el 22 de octubre los parlamentarios estuvieron de acuerdo en tratar el mismo y no lo rechazaron, si rechazaron el calendario acelerado de tres días por medio del cual el gobierno buscaba la ratificación acelerada, aduciendo la complejidad del tema en cuestión (Arenas García, 2019). De este modo, las posibilidades de conseguir la ratificación antes de la fecha límite quedaban anuladas.

Frente a esta situación, Johnson decidió pausar la búsqueda de la ratificación e hizo público su objetivo de convocar a elecciones anticipadas, buscando una reconfiguración del escenario legislativo doméstico que le permitiría lograr efectivamente la tan ansiada salida. La Unión Europea, por su parte, aceptó el pedido

---

<sup>19</sup> Enmienda Letwin

de prórroga solicitada por los británicos, extendiendo la tercera y última prórroga para la salida hasta el 31 de enero de 2020 (Sanz Iglesias, 2020).

**b) Elecciones generales de diciembre, nueva conformación de la mesa doméstica y aprobación de la retirada (2019 - 2020).**

Las elecciones generales de Reino Unido, llevadas adelante el 12 de diciembre de 2019, marcaron un importante cambio respecto a las dificultades que venían experimentando las administraciones conservadoras para conseguir los apoyos necesarios en relación con las negociaciones y ratificaciones relativas al Brexit.

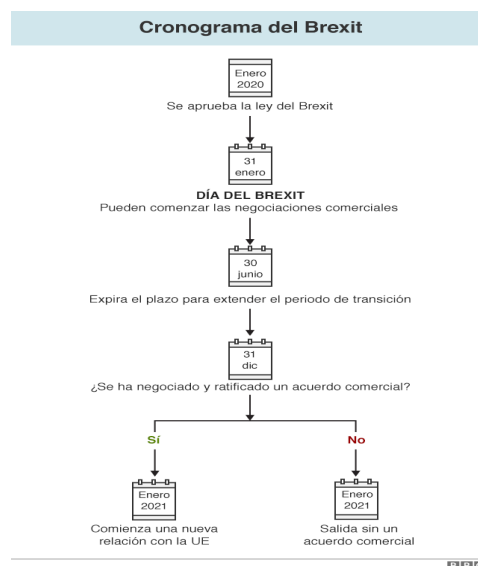
Durante la campaña el eslogan principal del oficialismo fue "get the Brexit done" (concretar el Brexit). El objetivo central era ejecutar la salida británica de la UE, postergada en tres ocasiones, antes de la fecha límite de la prórroga del 31 de enero de 2020. Para ello, Johnson hizo énfasis acerca de la importancia de conseguir un sólido apoyo electoral que pudiera desbloquear la situación de estancamiento parlamentario en la que se encontraba el proceso (The Guardian, 2019). Y la estrategia funcionó, ya que su partido lograría un notable apoyo en las urnas.

El resultado de las elecciones marcó un rotundo triunfo del partido conservador, el cual obtuvo 365 escaños en total, frente a los 202 escaños obtenidos por los laboristas, ganando 48 parlamentarios más que los 317 de las elecciones de 2017. (Parlamento de Reino Unido, 2020). Boris Johnson, quien durante la campaña retomó consignas presentes del proceso previo al referéndum de 2016, tales como el control de la inmigración y el ahorro de fondos públicos una vez ejecutada la salida, logró sobrepasar con holgura los 326 miembros necesarios para tener mayoría absoluta, obteniendo la mayor victoria electoral desde los tiempos de Margaret Thatcher (Reuters, 2019).

De este modo, la fortaleza del poder ejecutivo británico quedaba consolidada a través de un notable aumento del apoyo del electorado, lo que permitiría superar el bloqueo parlamentario, hecho necesario para obtener la ratificación y encarar las negociaciones sobre relación futura una vez ejecutada la salida.

Tras estos resultados, y esta vez con una mayoría parlamentaria clara, el 20 de diciembre de 2019 el acuerdo de salida fue nuevamente enviado al parlamento británico, quien aprobó por 358 votos a favor y 234 votos en contra, la ley de implementación del acuerdo de retirada, con el objetivo de que la salida británica se hiciera efectiva el 31 de enero de 2020, allanando el camino para el inicio de las negociaciones sobre la relación futura (BBC, 2019). Además, luego de la aprobación por parte de la Cámara de los Comunes, en enero de 2020 el acuerdo de salida fue también ratificado por la Cámara de los Lores en Reino Unido, como así también por el Parlamento y el Consejo Europeo (Arenas García, 2020), lo que permitió que para el 1 de febrero de 2020 a las 00:00 horas Reino Unido oficialmente dejará de ser miembro de la Unión Europea.

Una vez firmado y ejecutado el tratado de salida del Reino Unido los británicos oficialmente dejaban Bruselas a un lado. Con la meta de poder arribar a un acuerdo de comercio y minimizar los impactos negativos de la salida, se decidió llevar adelante un periodo transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020, en donde Reino Unido ya no formaba parte de las instituciones políticas europeas, pero seguía formando parte del mercado único, de la unión aduanera y respetando las normas comunitarias (BBC, 2020).



Panorama presente en enero de 2020. Fuente: BBC Mundo

### **c) Conclusiones parciales: Balances de Boris Johnson al mando.**

Con la llegada de Boris Johnson a Downing Street se observa la búsqueda de recuperar y consolidar una mayor fortaleza del poder ejecutivo, tanto a nivel interno como en la mesa externa, en un primer momento a través de un discurso firme y luego mediante una nueva conformación del parlamento por el resultado de las elecciones.

Durante los primeros meses Johnson encontrará marcados límites a sus planes para ejecutar el Brexit antes del 31 de octubre principalmente en la mesa doméstica, tanto en el parlamento como en la justicia. En el plano externo, en cambio, conseguirá sustituir la polémica cláusula backstop por el Protocolo de Irlanda, algo que su predecesora no había conseguido. Sin embargo, esto no será suficiente para lograr un tratamiento y aprobación acelerada del acuerdo de salida, lo que llevará al gobierno a solicitar a la UE una nueva prórroga y un adelantamiento de las elecciones generales (Sanz Iglesias, 2020).

Como señalan Nemiña y Zelicovich (2017), al analizar la aplicación del esquema de doble nivel, aquí se observa la importancia de tener en cuenta, además de los intereses de los actores domésticos y externos, la del negociador principal, debido a su capacidad de influencia en el proceso negociador, como se observa en el presente caso. Johnson, a pesar de partir de un escenario doméstico y externo muy similar al que se encontraba Theresa May sobre finales de su mandato, si bien tendrá problemas similares como los ya mencionados de la mesa doméstica, también logrará importantes diferencias que influyeron en el proceso negociador, como el intento de suspender el parlamento, o la renegociación de algunas cláusulas del acuerdo de salida.

La arrolladora victoria obtenida en las elecciones de diciembre consolida la fortaleza ejecutiva que busco traer desde un primer momento Johnson, obteniendo finalmente la ratificación de la salida y dando inicio a un nuevo periodo, el de las negociaciones por la relación futura.

## Capítulo 5: El periodo de transición y la negociación de la relación futura en el marco de la pandemia por Covid-19 (2020)

### a) Periodo de Transición e inicio de negociaciones comerciales para relación futura.

Una vez concluido el periodo de negociaciones relativas al tratado de salida se abría un importante desafío para ambas delegaciones: negociar un tratado de relación futura, que incluyera aspectos tales como comercio y cooperación en menos de 12 meses, plazo disponible antes del fin del nuevo periodo transitorio.

Sin dudas la cuestión comercial adquiere aquí la mayor importancia. Londres mantenía el mismo objetivo que al inicio de negociaciones en 2017: buscaba un acuerdo de libre comercio con Bruselas, que tuviera la menor cantidad de trabas posibles en su acceso al mercado común, aunque sin libre circulación de trabajadores, ni cesión de soberanía (Granell, 2017). Así lo había expresado Theresa May en sus 12 puntos de enero de 2017; Boris Johnson lo había mantenido también desde su llegada al poder. La búsqueda de dicho acuerdo era un punto central en el marco del proceso de salida, y así ya se podía ver en el primer discurso dado por Johnson como primer ministro:

*"Cerraremos un nuevo acuerdo, un acuerdo mejor que maximice las oportunidades del Brexit, al tiempo que nos permita desarrollar una nueva y estimulante asociación con el resto de Europa, basada en el libre comercio y el apoyo mutuo<sup>20</sup>."* (Johnson, 2019, traducción propia).

Es importante mencionar que el gobierno conservador al momento de encarar las negociaciones comerciales en 2020, a diferencia del ejecutivo británico durante el periodo negociador entre 2017 y diciembre de 2019, contaba con una mayoría parlamentaria considerable, lo cual permitiría hacer frente al proceso negociador, siguiendo lo escrito por Putnam (1988), con una reducción notable de los riesgos de una defección involuntaria.

---

<sup>20</sup> "we will do a new deal, a better deal that will maximise the opportunities of Brexit while allowing us to develop a new and exciting partnership with the rest of Europe based on free trade and mutual support" (Johnson, 2019)

Bruselas por su parte también había sido firme en su posición y había logrado imponer la misma desde un comienzo: primero se debía sellar los puntos relativos a la salida, ser ratificada por parte de los respectivos parlamentos, y recién allí se podría iniciar las conversaciones en torno a la relación futura (Comisión Europea, 2017). La declaración política conjunta de noviembre 2018 daba cuenta que la UE también anhelaba poder iniciar las negociaciones comerciales y que no era ajena a la interdependencia económica que había entre ambas partes. Sin embargo, las dificultades que habían experimentado los representantes británicos para obtener los apoyos necesarios en el plano interno habían dificultado enormemente el comienzo de dichas conversaciones.

El periodo comprendido entre febrero y diciembre de 2020 fue central para poder coordinar el tipo de acuerdo futuro que iba a vincular a ambos actores en su relación comercial. En este sentido, durante este periodo, se realizaron nueve rondas de negociaciones, las cuales abarcaron 11 áreas diferentes, encabezadas por David Frost como representante británico y Michael Barnier como representante europeo (Hallik, 2021). La búsqueda de un tratado entre ambas partes presentó una dificultad excepcional debido principalmente al poco tiempo (menos de un año) con el que se contaba para poder negociar un acuerdo de libre comercio de estas características, como así también debido a los diversos puntos en el que las partes divergían.

Ya para principios de febrero la Comisión Europea (2020), respaldada por el Parlamento Europeo, se había encargado de presentar su guía de negociaciones, la cual tenía como objetivo central un acuerdo de asociación integral que uniera comercio y seguridad, mientras que para marzo presentó un borrador de lo que sería un posible acuerdo final, de más de 400 páginas, basado en tratados similares que ya había firmado la UE con terceros estados, respetando además lo planteado originalmente en la declaración política de 2018 (Fabrinni, p.3, 2020).

En dichos documentos se destacaba la necesidad de crear condiciones equitativas para ambos, que permitieran una competencia leal teniendo en cuenta la proximidad geográfica entre los actores, apoyado en una asociación económica ampliada (Comisión Europea, 2020). Por otra parte, en el mismo documento de la Comisión (2020) aparecía como un objetivo de Bruselas, en lo relativo a pesca, el mantenimiento de un acceso recíproco en aguas y cuotas estables, tópico que fue punto de gran debate durante la negociación.

Sin embargo, esta planificación chocará con la postura de Reino Unido, que partió desde una posición en la cual buscaba negociar un acuerdo mucho más restrictivo, que no incluyera someter en la órbita del tratado aspectos regulatorios comerciales propios de los estándares intra Unión Europea, siendo esto dejado en claro por su líder en un discurso dado el 2 de febrero:

*"No hay necesidad de que un acuerdo de libre comercio implique aceptar las normas de la UE en materia de política de competencia, subsidios, protección social, medioambiente o cualquier otro aspecto similar, del mismo modo que la UE no debería estar obligada a aceptar las normas del Reino Unido. El Reino Unido mantendrá los más altos estándares en estas áreas sin necesidad de la imposición de un tratado<sup>21</sup>."* (Johnson, 2020, traducción propia)

De este modo, Londres buscaba evitar someterse a los marcos regulatorios comunitarios, aspirando en cambio a un tratado similar al que Bruselas había firmado con Canadá, centrado casi exclusivamente en liberalización de comercio, eliminando la casi totalidad de los aranceles existentes en la relación entre ambos. Esto, sin embargo, debido al poco tiempo con el que contaban ambas partes para negociar, no dejaba de ser un enorme reto ya que el tratado entre UE y Canadá había llevado más de 7 años (Comisión Europea, 2017), cuando en cambio para negociar este se tenía menos de 12 meses.

Nuevamente aquí, se observa cómo, al igual que durante la mayor parte del proceso negociador relativo al acuerdo de salida, hay una notable dificultad para lograr superponer los conjuntos ganadores de ambas partes a causa de la diferencia en el tipo de acuerdo buscado. Esto sin duda representaba una dificultad, siguiendo lo escrito por Putnam, ya que "el acuerdo solamente es posible si esos conjuntos ganadores se solapan, por lo que, cuantos más grandes sean, más posibilidades habrá de que lo hagan" (p.85, 1988). Si bien, en comparación con negociaciones del acuerdo de salida, Reino Unido contaba con mayor construcción de conjuntos ganadores debido a la amplia mayoría parlamentaria interna que potenciaba la fortaleza del poder

---

<sup>21</sup> *"There is no need for a free trade agreement to involve accepting EU rules on competition policy, subsidies, social protection, the environment, or anything similar any more than the EU should be obliged to accept UK rules. The UK will maintain the highest standards in these areas without the compulsion of a treaty"* (Johnson, 2020).

ejecutivo y las chances de una rápida ratificación, las características del acuerdo buscado y la poca flexibilidad negociadora con Bruselas eran ahora el desafío central.

Por si fuera poco, la complejidad del panorama negociador, hacia marzo de 2020 un hecho imprevisto impactaría en el desarrollo de las negociaciones: la pandemia de COVID-19 se desató con fuerza en todo el continente europeo y abruptamente las negociaciones pasarían a un segundo plano. El control de la pandemia ocupó la atención casi exclusiva de los distintos gobiernos alrededor del mundo y en el caso de Londres y Bruselas no fue la excepción. Reino Unido fue uno de los países con mayor cantidad de casos en Europa por el COVID-19 e incluso el mismo Boris Johnson se vio gravemente afectado llegando a estar en terapia intensiva luego de su contagio en abril de 2020 (Infobae, 2020).

Además, el impacto económico debido a los confinamientos obligatorios y las medidas para evitar la propagación del virus serán sumamente adversos, generando en el caso de Reino Unido una caída del PBI de alrededor del 11% en 2020 (Euronews, 2022), una de las más importantes de su historia, hecho el cual reforzará la necesidad de un acuerdo para evitar un descalabro aún mayor la economía del país.

**b) Principales puntos de fricción y distintas maneras de entender el acuerdo:**

Hacia mediados de 2020, el panorama no era alentador, ya que los avances en las negociaciones parecían estancados. Si bien se sucedían distintas rondas de negociaciones, ambos actores divergían en torno a los propósitos del tratado. Como se mencionó previamente, Bruselas buscaba un acuerdo integral que no solo abordará cuestiones económicas, sino que tuviera en cuenta también una cooperación en materia de seguridad y que respetará parámetros europeos en temas de interés común. Los representantes británicos, en cambio, eran más reacios a ello, dando prioridad casi exclusiva a temas de liberalización comercial, y además negándose a la posibilidad de ampliar el periodo de transición (El Confidencial, 2020).

Uno de los asuntos que más tensión generara durante las conversaciones fue el proyecto de ley presentado en el parlamento británico, en octubre de 2020, que tenía como propósito regular el mercado doméstico una vez ejecutada la salida (Fabrinni, p.8, 2020), y que representaba un gran problema en torno a la cuestión de Irlanda del Norte, ya que este era concebido como parte integral del territorio británico y por tanto se incluía dentro de dicha ley. Este era un punto sensible y difícil tratamiento, ya que por el acuerdo de Viernes Santo de 1998 estaba presente la prohibición erigir una frontera física entre ambos, sin embargo, la salida de Reino Unido y el hecho de que Irlanda del Norte fuera parte de Reino Unido y la república de Irlanda de la Unión Europea era algo que presentaba un desafío concreto a esta cuestión, como ya se había visto durante las negociaciones de salida.

Durante el acuerdo de retirada de Reino Unido se había decidido respetar el no levantamiento de ningún tipo de barrera entre ambas partes, pero, sin embargo, esta ley de mercado interno, en palabras del bloque europeo, "violaba el acuerdo de retirada y socava la confianza entre ambos" (Parlamento Europeo, 2020). Bruselas advirtió que no toleraría que esto sucediera, poniendo en peligro no solo la posibilidad de acuerdo entre ambos sino tensionando en el plano político la relación bilateral.

Nuevamente aquí el escenario doméstico británico se presentaba como determinante en el proceso negociador. Si bien el ejecutivo contaba con una posición interna más sólida que había permitido reducir el rol del parlamento durante el proceso negociador, el parlamento generaba un desafío importante en la mesa externa por medio de una ley que tensionaba las conversaciones externas. Putnam (1988), al hacer un análisis de las negociaciones comerciales señalaba como los juegos del nivel II tienden a ser más importantes en negociaciones de tipo comercial, como el presente caso, al reducirse notablemente la "tasa de abstención" y ofrecer una mayor participación de los jugadores del nivel interno (p.96), hecho el cual puede tener un efecto negativo al momento de negociar en el nivel I.

Ante esta situación y frente al riesgo de un fracaso total en las negociaciones, en noviembre de dicho año Reino Unido decidió retirar del proyecto de ley sobre mercado interno los artículos 42 y 44, relativos a la cuestión de Irlanda del Norte, que eran los cuales generaban mayores roces con la Unión Europea (Fabrinni, 2020).

Complementariamente se daban las últimas negociaciones (ya que se había decidido

no extender los plazos de prórroga), con notables dificultades en la cuestión relativa a los regímenes de pesca, reglas de competencia y los mecanismos de solución de controversia.

A pesar de ello, y la posibilidad concreta hasta último momento de no lograr acordar en los temas de fricción, hubo voluntad política entre las partes de destrabar los puntos de tensión, como lo demuestran los encuentros sostenidos por altos mandos de cada una de las partes, como Johnson y Ursula Von Der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, quienes se reunieron en diciembre para solucionar los tópicos más conflictivos (France 24, 2020). A pesar de ello, hasta el 10 de diciembre del 2020, en las declaraciones posteriores al encuentro entre el premier británico y la presidente de la comisión las posiciones seguían presentado divergencias.

### **c) Acuerdo de comercio y cooperación. Un nuevo marco regulador**

Finalmente, el 24 de diciembre, en las vísperas de navidad, la noticia se extendió rápidamente: Reino Unido y la Unión Europa habían llegado a un acuerdo. El TCA (por sus siglas en inglés), nombrado como Acuerdo de Comercio y Cooperación en español (ACC), sería el nuevo marco regulador en las relaciones entre británicos y europeos.

En lo que será el comercio de bienes, sin duda uno de los ítems más importantes en las negociaciones, se puede decir que, a pesar de los ya mencionados desencuentros, ambas delegaciones tenían el deseo de evitar cualquier tipo de arancel o gravámenes. Por medio del tratado se logrará acordar una supresión de todos los aranceles sobre el comercio de bienes, sin ningún límite de cuotas o tarifas. Eso sí, se deberán cumplir las normas de origen, buscando certificar que los productos incluidos son del territorio en cuestión (Instituto Elcano, 2021). Además, en el comercio entre ambos quedaron incluidas ciertas trabas burocráticas, inexistentes previamente, y el establecimiento de normas sanitarias, fitosanitarias y requisitos técnicos en determinados productos.

Sin duda uno de los aspectos que más dificultad creó para la firma del acuerdo fue la cuestión relativa a los derechos de pesca. Este es uno de los sectores con menor peso en los intercambios económicos entre ambos, sin embargo, la complejidad fue alta debido al intento británico de establecer cuotas de pesca en el territorio marítimo bajo su jurisdicción (Rtve, 2020). Finalmente, dicho intento terminó siendo dejado de lado

para establecer un mecanismo de reducción progresiva, a cinco años, de niveles de pesca de embarcaciones de países con bandera comunitaria en aguas británicas.

Algunos puntos relevantes en donde se puede observar un triunfo de la posición mantenida por Reino Unido durante el periodo de negociaciones tienen que ver por un lado con el hecho de que ante una disputa en torno a la aplicación de los puntos del tratado se recurrirá a un proceso de arbitraje, con jueces propuestos por el consejo de asociación del tratado (Hallak, 2021), evitando de este modo someterse a tribunales europeos. Además, se eliminará por completo la libre circulación de trabajadores, otro de los puntos en donde Reino Unido había mantenido firme su postura.

Bruselas por su parte logró el compromiso británico en lo que tiene que ver con reglas de competencia justa, referidas al mantenimiento de estándares ambientales, en materia laboral, estímulos fiscales, entre otros (Instituto Elcano, 2021), buscando de este modo garantizar que a pesar de la salida seguirán compartiendo reglas similares para la atracción y mantenimiento de las empresas. Además, ambas partes se comprometieron a seguir cooperando en lo que tiene que ver con compromisos climáticos, en materia de energía y en cuestiones de seguridad.

Por último, mayores han sido las limitaciones del ACC en lo que tiene que ver con materia de liberalización de servicios, y regulación de intercambios financieros, un punto sin duda relevante para ambas partes, pero los cuales han obtenido poco tratamiento y han presentado un papel relativamente secundario en las negociaciones, por lo que no se puede hablar de grandes avances.

#### **d) Conclusiones parciales:**

Durante el periodo transitorio de 2020, ya con Reino Unido como un tercer estado frente a la UE, un objetivo claro, omnipresente durante todo el proceso negociador, motivaba a ambas delegaciones: la firma de un tratado de libre comercio que pudiera regular la relación futura, post salida, y que pudiera minimizar los efectos comerciales y económicos negativos generados por la partida británica, tras más de 40 años de asociación conjunta.

En este sentido, la UE mantuvo su cohesión interna, al igual que durante todo el proceso negociador, con una postura clara expresada por medio de las directrices de la Comisión Europea (2020) de febrero. Reino Unido, por su parte, finalmente pudo encarar las negociaciones comerciales, un objetivo que tenía desde el inicio mismo de las conversaciones con la UE en 2017, con un propósito que se había mantenido claro y constante durante todo el proceso: un tratado centrado en cuestiones comerciales y bajo en delegación de facultades y compromisos bilaterales extra comerciales (Fabrinni, 2020). En este sentido, y a diferencia de gran parte del periodo negociador, el ejecutivo británico contó con un grado menor de conflictividad doméstica, lo cual le permitió mantener mayor firmeza en el nivel I y mantenerse inamovible respecto a la postura de no extender bajo ningún punto el periodo transitorio, incluso teniendo en cuenta la pandemia.

Las negociaciones fueron exitosas ya que permitirán que la relación comercial y de cooperación pase a estar regida por un instrumento específico, el ACC, evitando caer en la cláusula de nación más favorecida de la Organización Mundial del Comercio, riesgo que enfrentaban en caso de no lograr ningún tratado y que hubiese implicado un "Brexit duro" (BBC, 2020). El acuerdo, negociado en tiempo récord, tendrá la difícil tarea de reemplazar una unión comercial entre ambos que para 2021 hubiese cumplido 50 años.

## **Conclusiones finales:**

El trabajo aquí realizado ha buscado dar cuenta del complejo proceso de negociaciones políticas y comerciales entre Reino Unido y la Unión Europea, en el marco del Brexit, abordando su complejidad desde la lógica de juego de doble nivel. En este sentido, como se ha visto durante el desarrollo del trabajo, el proceso presenta una multiplicidad de momentos, cada uno de ellos con características singulares.

En ese sentido, el primer capítulo de este trabajo buscó reflejar algunas de las múltiples causas que llevaron a que la población británica votará para abandonar la Unión Europea en el referéndum de 2016. Aquí, se pudo observar, además, algunas de las consignas sostenidas por los sectores antieuropeístas en Reino Unido y retomadas por las distintas administraciones británicas en distintos momentos del proceso de salida. Además, se pudo visualizar como desde los resultados mismos de la votación del referéndum se generará un gran impacto político tanto en Londres como en Bruselas, llevando a la salida del primer ministro británico de ese momento. La sucesora, Theresa May, a través de sus primeros discursos sentará las bases para el desarrollo de la posición negociadora británica iniciando el camino formal para el comienzo de las negociaciones con la Unión Europea y el inicio del periodo transitorio.

El capítulo número 2 abordará el comienzo mismo del proceso negociador, desde la conformación de las posiciones oficiales, a través de diferentes discursos y documentos, hasta el fin de la primera ronda de negociaciones a finales de 2017. Se observa como Reino Unido parte de una posición negociadora con tintes ofensivos, en donde tiene objetivos claros que busca hacer valer en el nivel I, aunque choca rápidamente con una UE más cohesionada y mejor organizada, la cual desde un primer momento logra hacer predominar sus posiciones. Tomando las variables de investigación pudimos ver como los británicos parten con una fortaleza del poder ejecutivo alta, basada en un fuerte discurso y un apoyo parlamentario elevado, el cual sin embargo progresivamente comienza a mostrar signos de moderación. Sin dudas las elecciones generales de 2017 y la disminución de la presencia conservadora en el parlamento tendrán un papel notable en ello. Por su parte, el rol de Westminster se mantiene aquí en un papel más secundario, principalmente en comparación con lo que se observaría más adelante.

El tercer capítulo, por su parte, refleja la acentuación de ciertas dinámicas que serán claves para entender los cambios en la posición negociadora británica. Por un lado, la disminución progresiva pero constante de la fortaleza negociadora de este estado, que se refleja en una constante moderación discursiva por parte de May, y que tiene su correlato en la cesión de distintos objetivos de negociación en la mesa externa. A pesar de la marcada fragilidad política que va adquiriendo el gobierno conservador durante 2018, se logra la firma del acuerdo de retirada a finales de ese año. Sin embargo, es en la mesa doméstica donde se darán las mayores complejidades para el gobierno. Así, los últimos meses de May se vuelven extremadamente complejos, a causa directa del brexit. La dificultad de conciliar posiciones domésticas causará la partida de dos altos secretarios para el Brexit, la renuncia de varios ministros, y el rechazo parlamentario en tres ocasiones del acuerdo de retirada, hechos los cuales terminarán llevando a la renuncia de la primera ministra. El parlamento británico aquí, adquiere un rol de mucha mayor trascendencia no solo rechazando categóricamente el acuerdo sino también presentando mociones y leyes que limitaban los márgenes de maniobra del ejecutivo. El corolario de ello será el notable debilitamiento de la posición negociadora británica y los riesgos cada vez mayores de un Brexit duro.

El capítulo 4 muestra un cambio de la posición negociadora británica a partir de la llegada de Boris Johnson al poder. Se da una revitalización del poder ejecutivo apoyada en la recuperación de un discurso ofensivo hacia la UE. Esto permitirá lograr ciertas concesiones en el nivel I y una modificación del acuerdo de salida. Sin embargo, la persistencia de choques entre el ejecutivo y el legislativo, quien aquí continúa teniendo un rol muy activo, seguirá presente, dando como resultado la imposibilidad de lograr la salida británica en los plazos buscados por el primer ministro. Ante esto, Johnson decide adelantar elecciones logrando una arrolladora victoria bajo la promesa de efectivizar el Brexit. Estos resultados permiten una reconfiguración del escenario parlamentario doméstico, causando la ratificación inmediata del acuerdo de salida y abriendo paso para el inicio de las negociaciones comerciales.

Finalmente, el capítulo 5 aborda la posición negociadora británica durante el 2020, año en el que se negocia el acuerdo de relación futura. El foco de los desencuentros para el ejecutivo de Reino Unido se trasladó de la mesa doméstica al nivel externo debido a los distintos objetivos que tenía cada una de las partes involucradas respecto a cómo tendría que ser el acuerdo de relación futura. A pesar de la negativa británica a

extender los plazos del periodo de transición, se consiguió obtener un acuerdo de comercio y cooperación hacia finales de 2020, creando un instrumento jurídico para ordenar la vinculación comercial entre los dos socios.

Tomando en cuenta lo anteriormente escrito considero que el presente trabajo ha cumplido el objetivo de analizar la interacción entre las presiones internas del parlamento y las externas en el desarrollo de la posición negociadora británica en el marco del Brexit. De este modo se ha podido observar cómo dichas presiones tuvieron un rol central sobre las posiciones negociadoras que sostuvo el poder ejecutivo británico en la mesa externa, limitando y condicionando fuertemente las mismas.

En relación con ello, considero, además, que se comprueba la hipótesis de que Reino Unido tuvo una posición de mayor debilidad relativa durante las negociaciones, en comparación con la UE, debido a las dificultades para lograr construir un consenso firme a nivel interno en torno a las negociaciones. Esto se hará más visible en determinados momentos, principalmente a partir de mediados de 2018 y hasta la llegada de Boris Johnson, sin embargo, sigue presente de manera parcial hasta las elecciones de 2020.

Además, considero que el trabajo logra con éxito incorporar el marco analítico ofrecido por Robert Putnam en su teoría sobre los dos niveles de negociación internacional, demostrando como para entender este proceso no se puede tomar alguna de las dos mesas de juego como compartimentos estancos, sino que las mismas están en constante interrelación. Esto se refleja notablemente en la posición británica la cual se verá afectada de manera constante por la tensión entre estos dos niveles.

Para concluir, el presente trabajo buscó analizar una posición negociadora, la británica, durante un proceso central para Europa el cual fue el Brexit, a partir de un hecho desencadenante que fue el resultado del referéndum del 23 de junio de 2016. Para ello, entender el peso de los actores domésticos se hizo fundamental, tanto para entender la evolución de las posiciones en análisis como también las consecuencias políticas y económicas del proceso. El corolario de este proceso será la salida de Reino Unido de la Unión Europea, el 31 de enero de 2020, tras décadas de pertenencia en la Unión Europea, abriendo paso a una era nueva en la integración europea, y dejando presente múltiples interrogantes respecto a lo que se avecina para estos actores.

## **Bibliografía:**

- . Álvarez, M (2016). La salida del Reino Unido de la Unión Europea: sus causas estructurales. Revista integración y cooperación internacional.
- . Arenas Garcia, R (2021). La posición británica en el proceso de salida de la UE. Universidad Autónoma de Barcelona.
- . AP News (2019). Boris Johnson chosen as new UK leader, now faces Brexit test. Disponible en: <https://apnews.com/article/ap-top-news-jeremy-hunt-london-boris-johnson-international-news-6f533afc9bb14c29a1b9e013f270159e>
- . Barrigon Fernández, V (2019). Las negociaciones UE - UK para el Brexit. Trabajo de fin de grado. Facultad de ciencias economicas y empresariales. Universidad de Valladolid.
- . BBC (2015). Election 2015. Results. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/election/2015/results>
- . BBC (2016). ¿#Regrexit?: más de 3 millones piden que se celebre un segundo referendo sobre permanencia de Reino Unido en la Unión Europea. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36630566>
- . BBC (2017). Crucial acuerdo para el Brexit: Reino Unido deberá pagar a la Unión Europea entre US\$47.000 y US\$52.000 millones. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42277354>
- . BBC (2018). Brexit: los 27 países de la UE aprueban el "único acuerdo posible" de divorcio con Reino Unido, ¿qué pasa ahora?. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46335228>
- . BBC (2018). Brexit: las claves del polémico "acuerdo de divorcio" entre Londres y Bruselas para la salida de Reino Unido de la Unión Europea. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46217285>
- . BBC (2019). Brexit: Theresa May's deal is voted down in historic Commons defeat. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46885828>

- . BBC (2019). Brexit: la UE acuerda retrasar la salida de Reino Unido del bloque. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47662404>
- . BBC (2019). Brexit: "Una amenaza a la democracia", las duras reacciones a la decisión de Boris Johnson de pedir la suspensión del Parlamento británico. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-49498501>
- . BBC (2019). Supreme Court: Suspending Parliament was unlawful, judges rule. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49810261>
- . BBC (2019). Brexit: el primer ministro británico, Boris Johnson, llega a un acuerdo con la Unión Europea. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50082348>
- . BBC (2019). Brexit: 4 preguntas sobre lo que pasó en el Parlamento británico con el acuerdo de Boris Johnson para la salida de la UE (y qué sigue ahora). Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50107699>
- . BBC (2019). Brexit: Johnson deja "en pausa" la ratificación del acuerdo tras el rechazo del Parlamento a su propuesta de tramitación de urgencia. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50144931>
- . BBC (2019). Brexit: el Parlamento británico aprueba el plan de Boris Johnson para sacar a Reino Unido de la Unión Europea. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50866900>
- . BBC (2020). Brexit: por qué Reino Unido fue siempre un miembro incómodo de la Unión Europea (y qué gana Bruselas con su salida). Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51220070>
- . BBC (2020). Brexit: Reino Unido abandona la UE: qué pasará ahora y cuáles son los retos más urgentes para los británicos. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51266219>
- . BBC (2020). Brexit: Reino Unido y la Unión Europea llegan a un histórico acuerdo sobre su futura relación comercial y de seguridad. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55436847>
- . Biermann, F & Jagdhuber, S (2021). Take it and leave it! A postfunctionalist bargaining approach to the Brexit negotiations. West european politics.

- . Cano Sierra, A. (2017). Efectos del Brexit sobre el comercio internacional de Reino Unido. ¿Abandonar la Unión Europea significaría un retroceso de la globalización en este país? Universidad de Los Andes, Colombia.
  
- . CEPR (2019). Brexit and the Irish border issue. Disponible en: <https://cepr.org/voxeu/columns/brexit-and-irish-border-issue>
  
- . Comisión Europea (2017). EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). Disponible en: [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/canada/eu-canada-agreement\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/canada/eu-canada-agreement_en)
  
- . Comisión Europea (2018). Brexit Negotiations: What is in the Withdrawal Agreement. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo\\_18\\_6422](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_18_6422)
  
- . Comisión Europea (2019). Brexit: European Commission recommends the European Council (Article 50) to endorse the agreement reached on the revised Protocol on Ireland / Northern Ireland and revised Political Declaration. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_19\\_6120](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6120)
  
- . Consani, N., & Persico, JC (2019). Las implicancias del Brexit en Europa y en el mundo. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata.
  
- . Consejo Europeo (2016). Reunión informal de los Veintisiete. Bruselas, 29 de julio de 2016. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20446/sn00060es16.pdf>
  
- . Consejo Europeo (2017). Consejo Europeo (Art. 50), 15.12.2017, 15 diciembre 2017. Reuniones. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/12/15/>
  
- . Consejo Europeo (2017). Speech by Michel Barnier, the European Commission's Chief Negotiator, following the first round of Article 50 negotiations with the UK. Speech. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_17\\_1704](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_1704)
  
- . Consejo Europeo (2018). Brexit: el Consejo (Art. 50) adopta las directrices de negociación sobre el periodo transitorio. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/01/29/brexit-council-article-50-adopts-negotiating-directives-on-the-transition-period/>

. Consejo Europeo (2020). Relaciones UE-Reino Unido: el Consejo da luz verde al inicio de las conversaciones y adopta directrices de negociación. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/02/25/eu-uk-relations-council-gives-go-ahead-for-talks-to-start-and-adopts-negotiating-directives/>

. Dunlop, C & James, S & Radaelli, C (2020). Can't get no learning: the brexit fiasco through the lens of policy learning. *Journal of European public policy*, vol. 27, No 5, 703 – 722.

. DW (2018). Renunció ministro de Exteriores británico Boris Johnson. Disponible en:

<https://www.dw.com/es/renunci%C3%B3-ministro-pro-brexit-de-exteriores-brit%C3%A1nico-boris-johnson/a-44588232>

. DW (2019). Brexit: UE y Reino Unido logran un nuevo acuerdo. Disponible en:

<https://www.dw.com/es/uni%C3%B3n-europea-y-reino-unido-logran-nuevo-acuerdo-sobre-el-brexit/a-50866278>

. El Confidencial (2017). Discurso de May: "El acuerdo final sobre el Brexit se votará en el Parlamento". Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-01-17/theresa-may-hard-brexit-salir-mercado-unico-control-fronteras\\_1317431/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-01-17/theresa-may-hard-brexit-salir-mercado-unico-control-fronteras_1317431/)

[17/theresa-may-hard-brexit-salir-mercado-unico-control-fronteras\\_1317431/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-01-17/theresa-may-hard-brexit-salir-mercado-unico-control-fronteras_1317431/)

. El Confidencial (2019). El Partido Conservador expulsa a los 21 'tories' que han votado para retrasar el Brexit. Disponible en:

[https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2019-09-04/el-partido-conservador-expulsa-a-los-21-tories-que-han-votado-para-retrasar-el-brexit\\_2210375/](https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2019-09-04/el-partido-conservador-expulsa-a-los-21-tories-que-han-votado-para-retrasar-el-brexit_2210375/)

. El Confidencial (2020). La UE acusa a Reino Unido de estar frenando las negociaciones post Brexit. Disponible en:

[https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-24/barnier-brexit-reino-unido-ue-coronavirus\\_2565203/](https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-24/barnier-brexit-reino-unido-ue-coronavirus_2565203/)

. El Diario (2019). Diez meses de rebelión interna que obligaron a May a dimitir.

Disponible en: [https://www.eldiario.es/internacional/rebelion-interna-obligaron-may-conservadora\\_1\\_2725846.html](https://www.eldiario.es/internacional/rebelion-interna-obligaron-may-conservadora_1_2725846.html)

- . El Economista España (2020). Bruselas y Reino Unido se dan hasta el domingo para negociar mientras la UE prepara medidas de contingencia de cara a un Brexit sin acuerdo. <https://www.economista.es/internacional/noticias/10934529/12/20/Vonder-Leyen-y-Johnson-incapaces-de-desbloquear-el-acuerdo-se-dan-hasta-el-domingo-para-decidir-si-continuar.html>
- . El País (2017). Reino Unido acepta las condiciones negociadoras de Bruselas para el Brexit. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2017/06/18/actualidad/1497820611\\_186694.html](https://elpais.com/internacional/2017/06/18/actualidad/1497820611_186694.html)
- . Espace Mondial – Le Atlas (2016). Referendum on the UK's membership of the European Union, June 23, 2016. Disponible en: <https://espace-mondial-atlas.sciencespo.fr/en/topic-strategies-of-transnational-actors/map-3C55-EN-referendum-on-the-uk-s-membership-of-the-european-union-june-23-2016.html>
- . Euronews (2019). Theresa May sobrevive a la moción de censura. Disponible en: <https://es.euronews.com/2019/01/16/mocion-de-censura-confian-los-diputados-britanicos-en-may-tras-la-derrota-de-su-acuerdo-de>
- . Euronews (2022). La economía de Reino Unido sufrió en 2020 su mayor contracción desde 1709. <https://es.euronews.com/next/2022/08/22/reino-unido-economia>
- . Fabrinetti, F. (2020). From the withdrawal agreement to the trade & cooperation agreement: reshaping EU - UK relations. Working paper N.10 - 2020. Brexit Institute. Dublin City University.
- . Financial Times (2016). Immigration could swing it for Brexit. Opinion Financial Times. Disponible en: <https://www.ft.com/content/bca54ac2-2bcd-11e6-a18d-a96ab29e3c95>
- . Figueira, F (2022). Unmasking the Brexit negotiations: The behavioural psychology of Two-Level Games. University College London, School of Slavonic & East European Studies, London, UK.
- . France 24 (2017). La Unión Europea envía ultimátum al Reino Unido por el Brexit. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20171110-brexite-union-europea-reino-unido>

- . France 24 (2019). Cinco cosas a saber sobre el controversial Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA). <https://www.france24.com/es/20190724-cinco-cosas-sobre-acuerdo-ceta>
  
- . France 24 (2020). Johnson y Von der Leyen se reúnen en Bruselas para intentar desbloquear el acuerdo del Brexit. Disponible en: <https://www.france24.com/es/europa/20201209-reuni%C3%B3n-bruselas-boris-johnson-ursula-von-der-leyen-brexit>
  
- . Granell, F. (2017). La activación del Brexit. Boletín económico de ICE 3087. Universitat de Barcelona. pp. 31 - 48.
  
- . Hallak, I (2021). EU - UK trade and cooperation agreement. An analytical overview. In - depth analysis. EPRS: European parliamentary research service. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_IDA\(2021\)679071](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_IDA(2021)679071)
  
- . Infobae (2020). El primer ministro británico Boris Johnson, diagnosticado con coronavirus, fue trasladado a terapia intensiva. <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/04/06/boris-johnson-es-asistido-con-oxigeno-tras-ser-hospitalizado-por-coronavirus/>
  
- . Institute For Government (2018). Irish backstop. Explained. Disponible en : <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/irish-backstop>
  
- . Krause, Mariane (1995). La investigación cualitativa: un campo de posibilidades y desafíos. Revista temas de educación número 7, pp 19-39.
  
- . Lynch, P & Whitaker, R (2017). All brexiteers now? Brexit, the conservatives and party change. School of history, politics and international relations. University of Leicester, UK.
  
- . Navarro Pabsdorf, M & Cuencia Garcia, E & Caviedes, A (2019). Los escenarios de un turbulento Brexit. Artículo de reflexión. Facultad de ciencias económicas y administrativas, Universidad Católica de Colombia.
  
- . Nemiña, P., & Zelicovich, J (2017). El análisis de las negociaciones internacionales. Reflexiones metodológicas sobre la aplicación del esquema doble nivel. PostData 21, N\*2, Octubre/2016 - Marzo/2017, ISSN 1115 -209X.

. Putnam, R (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games. International organization, Vol. 42, No. 3.

. Real Instituto Elcano (2021). Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/las-claves-del-acuerdo-de-comercio-y-cooperacion-entre-la-ue-27-y-el-reino-unido/>

. Reuters (2019). A FONDO-La estrategia electoral de Boris Johnson funcionó. Disponible en : <https://www.reuters.com/article/world/a-fondo-la-estrategia-electoral-de-boris-johnson-funcion-idUSKBN1YH19Z/>

. Rtve (2020). Las claves del acuerdo de libre comercio post-Brexit: sin aranceles, pero con pasaporte y compromisos climáticos. <https://www.rtve.es/noticias/20201224/claves-acuerdo-brexit-reino-unido-ue/2061146.shtml>

. Sanz Iglesias, I (2020). Efectos del Brexit en las relaciones entre la Unión Europea y Reino Unido: una revisión histórica. Trabajo de fin de grado. Universidad del País Vasco.

. Schnapper, P (2020). Theresa May, the Brexit negotiations and the two - level game, 2017 - 2019. Journal of Contemporary European Studies. DOI: <https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080/14782804.2020.1753665>.

. The Guardian (2018). 'Chequers plan is dead,' says MP, who reported rejection by Barnier. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2018/sep/05/chequers-plan-is-dead-says-mp-who-reported-rejection-by-barnier>

. The Guardian (2019). May suffers heaviest parliamentary defeat of a British PM in the democratic era. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/15/theresa-may-loses-brexit-deal-vote-by-majority-of-230>

. The Guardian (2019). May hopes to hold fourth vote on Brexit deal. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2019/mar/29/mps-reject-theresa-mays-brexit-deal-third-time>

- . The Guardian (2019). What is prorogation and why is Boris Johnson using it?.  
Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2019/aug/28/what-is-prorogation-prorogue-parliament-boris-johnson-brexit>
- . The Guardian (2019). Boris Johnson wins huge majority on promise to 'get Brexit done'. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2019/dec/13/bombastic-boris-johnson-wins-huge-majority-on-promise-to-get-brexit-done>
- . UK Government (2016). PM statement in Paris: 21 July 2016. Speech. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-in-paris-21-july-2016>
- . UK Government (2017). The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech. Speech. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>
- .UK Government (2017). Joint report on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the UK's orderly withdrawal from the EU. Policy Paper.  
Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/joint-report-on-progress-during-phase-1-of-negotiations-under-article-50-teu-on-the-uks-orderly-withdrawal-from-the-eu>
- . UK Government (2018). PM speech on our future economic partnership with the European Union. Speech. Disponible en:<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-our-future-economic-partnership-with-the-european-union>
- . UK Government (2019). Prime Minister's statement in Downing Street: 24 May 2019. Speech. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-statement-in-downing-street-24-may-2019>
- .UK Government (2019). Boris Johnson's first speech as Prime Minister: 24 July 2019.  
<https://www.gov.uk/government/speeches/boris-johnsons-first-speech-as-prime-minister-24-july-2019>
- . UK Parliament (2019). House of Commons debates Brexit next steps. Disponible en: <https://www.parliament.uk/business/news/2019/parliamentary-news-2019/house-of-commons-debates-brexit-next-steps/>

. UK Parliament (2020). General Election 2019: full results and analysis. Disponible en:  
<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8749/>

. VOX (2019). British Irish border backstop explained. Disponible en:  
<https://www.vox.com/world/2019/2/18/18204269/brexit-irish-border-backstop-explained>