

El “Marco de Windsor”: el feliz retorno del pragmatismo británico

Enrique Feás | Analista Principal | @EnriqueFeas 

Tema

El gobierno del Reino Unido y la Comisión Europea han logrado un importante acuerdo de implementación del Protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte, denominado “Marco de Windsor”, que simplifica el sistema de controles aduaneros entre Gran Bretaña e Irlanda del Norte y desbloquea un contencioso de varios años. El acuerdo está pendiente de ratificación por el Parlamento británico, pero de validarse iniciaría una nueva y positiva etapa en las relaciones euro-británicas.

Resumen

El primer ministro del Reino Unido, Rishi Sunak, y la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, acordaron el 27 de febrero de 2023 un importante marco de simplificación de los controles aduaneros entre Gran Bretaña e Irlanda del Norte establecidos en el Protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte, dentro del Acuerdo de Retirada. El presente artículo, tras recordar la necesidad de una salvaguarda irlandesa que respete los Acuerdos de Viernes Santo, resume el contenido del acuerdo (bautizado como “Marco de Windsor”) y hace una valoración preliminar del mismo, a la espera de su ratificación por el Parlamento británico.

Análisis

El primer ministro del Reino Unido, Rishi Sunak, ha resultado ser un político pragmático. Nada más llegar al poder –y después de años de agrio debate sobre el Protocolo de Irlanda–, en vez de centrarse en posturas maximalistas, ha optado por analizar seriamente el problema y se ha sentado con la Comisión durante meses hasta cerrar un acuerdo –anunciado el 27 de febrero de 2023– para facilitar la implementación práctica de los controles aduaneros en el mar de Irlanda. Si el acuerdo consigue recabar la validación del Parlamento británico (algo que aún está por ver), se habrá logrado dar un gran paso hacia la recuperación de las aún maltrechas relaciones post-Brexit entre el Reino Unido y la UE.

El origen del problema de Irlanda

Conviene recordar, una vez más, la esencia del problema de la salvaguarda irlandesa incluida en el Protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte, dentro del Acuerdo de Retirada. La salida del Reino Unido del mercado único y de la unión aduanera con la UE obligaba a establecer una frontera física con los países colindantes para controlar divergencias arancelarias, fiscales, sanitarias y regulatorias. Dichas divergencias son hoy en día ínfimas, pero el gobierno británico insistió en poder aumentarlas simplemente para demostrar que había recuperado soberanía. El problema es que la única frontera terrestre entre el Reino Unido y la UE —entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda— es la única que no puede establecerse, porque tras ella se esconden décadas de disturbios y atentados. Los Acuerdos de Viernes Santo (que en abril de 2023 celebran su 25º aniversario) fueron posibles porque la integración europea permitió suprimir cualquier barrera física que recordaba a los habitantes de ambos lados que eran países distintos.

Como el Brexit obligaba a implantar controles aduaneros —ya que cualquier bien que entre en el mercado único pasa a circular libremente sin chequeos adicionales— y el Reino Unido exigía plena autonomía regulatoria, la única solución posible era dejar a Irlanda del Norte dentro del marco regulatorio europeo (en una suerte de mercado único de bienes) y trasladar los controles al mar de Irlanda (entre Gran Bretaña e Irlanda del Norte). Boris Johnson firmó esta solución dentro del denominado Protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte, sujeto a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), pero inmediatamente después prometió a unionistas y a defensores radicales del Brexit que no lo aplicaría.

A la vista de los problemas de implementación, y mostrando una indudable buena voluntad, en octubre de 2021 la Comisión propuso simplificar considerablemente los requisitos aduaneros entre Gran Bretaña e Irlanda del Norte, porque de lo único que se trataba era de garantizar el control y evitar el contrabando y el desvío de comercio, no perjudicar a los pequeños y medianos empresarios. El gobierno de Johnson, sin embargo, rechazó la propuesta y se empeñó en renegociar todo el Protocolo, sobre todo para evitar cualquier tipo de jurisdicción del TJUE. Incluso aprobó una ley que permitía la alteración unilateral del Protocolo, en flagrante incumplimiento de un tratado internacional.

Esto, una vez más, demostró la falta de sentido práctico del Partido Conservador, obsesionado en posiciones maximalistas inviables (la UE no puede permitir tener a Irlanda del Norte en un marco regulatorio europeo y dejar que la regulación europea se juzgue externamente) en vez de en los problemas reales de los ciudadanos y las empresas. De hecho, hasta el momento no había habido ningún conflicto interpretativo regulatorio en el comercio con Irlanda del Norte, y por tanto ninguna intervención del TJUE.

El contenido del “Marco de Windsor”

Tras el paso fugaz por Downing Street de Liz Truss, el nuevo primer ministro británico, Rishi Sunak, a la vista de los innegables efectos negativos del Brexit sobre la economía británica (el Reino Unido será el país de la OCDE que menos crezca en 2023, y la inversión parece estancada desde el referéndum de 2015), decidió que prefería facilitarle la vida a ciudadanos y empresas antes que obtener réditos electorales con cuestiones soberanistas. Tras varios meses de negociación y encuentros de alto nivel con la presidenta de la Comisión, ha cerrado un importante acuerdo que permite mirar hacia adelante en las relaciones entre el Reino Unido y la UE.

El acuerdo lleva el nombre de “Marco de Windsor”, con el evidente objetivo de identificarlo con la Casa Real y, por tanto, con una política de Estado más allá de las peleas partidistas. Así hay que interpretar también la recepción por el Rey, Carlos III, a la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, inmediatamente después de la firma del acuerdo (y antes de su presentación al Parlamento). La prueba de que la medida surtió efecto es que la noticia de la recepción provocó un evidente malestar en algunos unionistas y conservadores radicales.

El acuerdo se puede entender como una adenda interpretativa, que no cambia la esencia del Protocolo, es decir, la necesidad de establecer controles en el mar de Irlanda, pero sí la forma práctica de implementar dichos controles, minimizándolos. Podemos destacar los siguientes elementos del acuerdo:

- En primer lugar, la creación, para el flujo de comercio entre Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de un sistema de doble carril, uno verde y otro rojo, para productos destinados al consumo en Irlanda del Norte y al mercado europeo, respectivamente. Los bienes destinados a Irlanda del Norte (carril verde) no serán sometidos a control alguno, sino que se basarán en listas de exportadores de confianza y un mecanismo de intercambio de información y etiquetado especial. Los destinados al mercado único, por su parte (carril rojo), estarán sujetos a los controles aduaneros habituales.
- En segundo lugar, el denominado “freno de Stormont”, una adenda al Protocolo para incluir un nuevo “freno de emergencia” que permitirá al Reino Unido, a petición de 30 miembros de al menos dos partidos en la asamblea legislativa de Irlanda del Norte, oponerse a “cambios regulatorios significativos” europeos en circunstancias excepcionales. La petición abrirá un período de consultas de 14 días tras el cual, en caso de falta de acuerdo, habrá una votación en el parlamento que, de ser aprobada por unionistas y nacionalistas, suspenderá la aplicación de la norma.
- En tercer lugar, el fin de la batalla legal. El Reino Unido derogará la Ley del Mercado Interior (Internal Market Bill) que permitía al Reino Unido alterar unilateralmente el Protocolo de Irlanda. La Comisión, por su parte, cesará en los procedimientos abiertos contra el Reino Unido por incumplimiento del Acuerdo.
- En cuarto lugar, algunas medidas de simplificación administrativa para facilitar la vida de los ciudadanos, como la aplicación del IVA e impuestos especiales británicos (y no europeos) a las bebidas alcohólicas destinadas al consumo inmediato y a algunos otros bienes no movibles (como bombas de calor o paneles solares), o la autorización de más tipos reducidos o cero; la validez de la aprobación del regulador británico (no europeo) para medicamentos destinados a Irlanda del Norte; la autorización de viaje de

mascotas a Irlanda del Norte sólo con chip (sin certificado veterinario); la validez de certificados británicos para algunas plantas y maquinaria agrícola; la exención de declaración aduanera para envíos postales (siempre que las empresas de mensajería compartan datos con la UE a partir de 2024); y la exención de controles para algunos alimentos cárnicos (como las famosas salchichas congeladas).

- En quinto lugar, una flexibilización de la interpretación del concepto de ayudas de Estado a Irlanda del Norte a efectos del Protocolo.
- Por último, la reanudación de la cooperación con el Reino Unido en el marco del programa Horizon, cuya suspensión había provocado numerosos problemas a universidades e investigadores.

Conviene señalar dos aspectos importantes. En primer lugar, la idea de dos carriles no es nueva, ya se planteó en su día durante las negociaciones de la salvaguarda irlandesa, pero la Comisión rechazó entonces esa posibilidad. El cambio de criterio hay que entenderlo como una cesión de la Comisión, basada en dos factores. El primero es la constatación de que, tras un tiempo de funcionamiento del Protocolo (por imperfecto que haya sido), no se ha observado un considerable flujo de comercio a través de Irlanda del Norte –que podría hacer pensar en entradas descontroladas hacia el mercado único– y la configuración de un mecanismo de intercambio de información aduanera que resulta ahora mucho más creíble que con el gobierno anterior. En el fondo, se demuestra que la Comisión está dispuesta a hacer cesiones cuando hay un marco de negociación de buena fe.

En segundo lugar, hay que matizar el concepto de “veto de Stormont”, del que Sunak presumió en el Parlamento. La posibilidad de no aplicar (más que de vetar) regulaciones europeas en circunstancias excepcionales no es más que la constatación de que no se puede obligar a Irlanda del Norte a asumir legislación contra la voluntad “mayoritaria” del país, pero eso no es nuevo. Por lo pronto, el acuerdo del Espacio Económico Europeo permite a sus países integrantes (Noruega, Islandia y Liechtenstein) ejercer el denominado “derecho de reserva”, es decir, la no aplicación de una normativa europea que pueda generar problemas. Por otro lado, el propio Protocolo concedía ya al Parlamento norirlandés la posibilidad, con mayorías reforzadas, de no prorrogarlo. La clave, en cualquier caso, está en el carácter excepcional y mayoritario de las posibles objeciones a la legislación comunitaria por parte de todas las fuerzas políticas norirlandesas, y no en la mera oposición del gobierno británico.

Lo que reconoce Bruselas, con buen criterio, es el peso de la opinión del conjunto de fuerzas políticas que firmaron los Acuerdos de Viernes Santo, y no la primacía de la legislación británica sobre la europea. Más aún, este freno no cambia en ningún caso la consideración del TJUE como intérprete último de la legislación comunitaria. No es, pues, un cambio jurisdiccional, sino una muestra de respeto hacia el papel del parlamento norirlandés. Además, la UE se reserva el derecho de aplicar “medidas correctivas apropiadas” en el caso de que, como consecuencia de este freno, las divergencias regulatorias con Irlanda del Norte devinieran considerables.

Conclusión

El Marco de Windsor es un acuerdo muy positivo, beneficioso para ambas partes: la UE cede en la medida en que asume un pequeño riesgo por los menores controles; y el Reino Unido cede en la medida en que admite la jurisdicción última del TJUE. Muchas de las medidas adicionales de simplificación se derivan de la propuesta de la Comisión de octubre de 2021. El acuerdo no es tanto un cambio jurídico (más allá de la agenda), como un gran salto en términos de confianza y de cooperación. Cuando la relación euro-británica se plantea de buena fe, nada impide aproximar posturas.

Sunak ha decidido, con buen criterio, someter el acuerdo al voto de su Parlamento. Conviene moderar el optimismo: en noviembre de 2018 también Theresa May acordó un Protocolo de Irlanda muy razonable, con una unión aduanera que evitaba los controles arancelarios y, sobre todo, las pesadas reglas de origen –el principal motivo por el que las PYME a menudo no pueden aprovechar las ventajas de un acuerdo de libre comercio–, pero fracasó a la hora de venderse a los unionistas (entonces socios de gobierno) y a sus compañeros de partido en sus sucesivas votaciones parlamentarias.

Boris Johnson, quien abiertamente abandonó a los unionistas con un Protocolo mucho peor que el de Theresa May (que exigía mayores controles fronterizos), se erige en estos días en defensor de las esencias conservadoras, con el objetivo de volver a la arena política, de donde tuvo que salir apresuradamente. El grupo de defensores radicales del Brexit (el European Research Group, encabezado por Jacob Rees-Mogg) tampoco parece entusiasmado.

Así pues, Sunak no lo tendrá fácil, pero hay al menos tres elementos que favorecen una posible ratificación de su acuerdo:

- En primer lugar, el hecho de que la población británica es hoy mucho más consciente de los costes del Brexit que hace cuatro años, de modo que la rentabilidad política de posiciones radicales es hoy mucho menor. Hay varios unionistas y unos cuantos defensores a ultranza del Brexit que no están dispuestos a bloquear un acuerdo que, en el peor de los casos, es mucho mejor que lo que había. Algunos, incluso, se han mostrado sorprendidos del éxito negociador de Sunak.
- En segundo lugar, la presión del presidente estadounidense, Joe Biden, que ha mostrado siempre una actitud muy firme contra la posibilidad de alterar el equilibrio de los Acuerdos de Viernes Santo. De hecho, se descartaba su presencia en la celebración del 25º aniversario de los Acuerdos si no se llegaba a un entendimiento con la UE sobre el Protocolo. El Reino Unido, simplemente, no puede permitirse tener una relación tensa con EEUU sólo por este motivo.
- En tercer lugar, la presión de la comunidad académica y científica, ya que rechazar el acuerdo supondría seguir estando fuera del programa Horizon.

A esto habría que añadir, por supuesto, el apoyo implícito de la Corona británica mencionado anteriormente, y que podría diluir parcialmente el radicalismo conservador.

En última instancia, el Partido Conservador se enfrenta al dilema de siempre: mirar hacia adelante y ayudar a ciudadanos y a empresas a minimizar los costes del Brexit (que siempre existirán) o enrocarse en una postura radical intentando obtener réditos políticos del enfrentamiento con el "enemigo europeo". Quizá, una vez más, opte por esta segunda opción, en perjuicio de los ciudadanos y de la economía británica. Pero, en ese caso, habrá que estar atentos a la reacción de Sunak, un político que ha demostrado tener muchos más reflejos y cintura política que la mayoría de los miembros de su partido.