

POLITICA EXTERIOR



Referendum on the United Kingdom's membership of the European Union

Vote only once by putting a cross ☒ in the box next to
your choice

Should the United Kingdom remain a member of the
European Union or leave the European Union?

Remain a member of the European Union

☐

Leave the European Union

☐

23/06/2016

Reino Unido-UE

23/06/2016



**POLITICA
EXTERIOR**

© Estudios de Política Exterior, a los efectos previstos en el artículo 32.1 párrafo segundo del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquiera de las páginas o partes de ellas de los artículos publicados en POLÍTICA EXTERIOR sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos: www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Reino Unido-Unión Europea

Artículos publicados en Política Exterior y Economía Exterior

La batalla por Reino Unido	I
Isabella Thomas	
Reino Unido, Europa y ‘Brexit’	II
David Mathieson	
Soñar en pequeño	18
Jose Piquer	
Una mala opción para Europa	26
Pol Morillas	
España y el ‘Brexit’	33
Salvador Llaudes	
El ‘Brexit’ desde la City	40
Miguel Otero Iglesias	
La City o el ‘segundo imperio británico’	47
Ronen Palan	
Londres, Bruselas, ‘Brexit’ o ‘la gran confusión’	56
Claudi Pérez	
Un Reino Unido cada vez menos unido y más aislado	63
Carlos Carnicero Urabayen	
El largo adiós de Reino Unido	75
Editorial	
‘Brexit’ y el auge de los euroescépticos	77
Mark Leonard	
La tercera vía que Reino Unido busca en la UE	83
Mats Persson	
Reino Unido se aleja de Europa. ¿Hasta cuándo?	91
Carlos Carnicero Urabayen	
El Reino Unido en la UE	98
José María de Areilza Carvajal	

La batalla por Reino Unido

Isabella Thomas

Enrique VIII, el rey inglés que organizó el *Brexit* [salida de Gran Bretaña] de la Iglesia católica en 1530 (cuando el Papa le negó el permiso para divorciarse), era conocido por los banquetes pródigos y las ostentaciones de riqueza que hacía a lo largo y ancho de Europa para aumentar su influencia en el continente. Los viajes de David Cameron en estos últimos seis meses, en cambio, han sido más frenéticos que pródigos. Ha viajado a 27 capitales europeas, a veces en varias ocasiones, para tratar de conseguir un nuevo acuerdo para Reino Unido en la Unión Europea. Este proceso exhaustivo concluyó a mediados de febrero con unas negociaciones en Bruselas que se alargaron durante toda la noche y culminaron, con ojos rojos, en un anuncio durante el desayuno del 19 de febrero. Casi todas las partes que participaron en las últimas negociaciones se mostraron exhaustas a su conclusión. Al parecer, aguantar toda una noche es lo que el siglo XXI exige a sus líderes como prueba de sus dotes negociadoras. Cameron, en concreto, tenía que demostrar a los votantes británicos que podía luchar por sus intereses con la misma tenacidad aguerrida de la que hacía gala Margaret Thatcher.

Isabella Thomas es asesora de la fundación sueca Ax:son Johnson. Ha sido corresponsal en Londres de POLÍTICA EXTERIOR de 1994 a 2004. Traducción de Newsclips.

El 23 de junio de 2016 es ya una fecha en la cronología de la historia británica y europea. ‘Brexit’ se enfrenta a ‘Bremain’ (marcharse o permanecer). Los dos bandos apelan al pasado del país, al particularismo británico y a la economía: unos lo utilizan para el ‘sí’ y otros para el ‘no’.

Si bien el acuerdo alcanzado el 19 de febrero que permite a Reino Unido optar por no participar en “una unión más estrecha que nunca” no llegó todo lo lejos que a Cameron le habría gustado, era su deber anunciar que había sido un triunfo de la diplomacia y la estrategia. Su intención era reformar la UE, pero en la práctica solo logró una posible reforma de la relación de Reino Unido con la institución. El acuerdo era, a todos los efectos, un reconocimiento de la excepcionalidad británica, lo cual enfureció a otros Estados miembros. Cameron sostenía que las reformas (entre las que está la limitación de las prestaciones a trabajadores inmigrantes, pensada para disuadir a la inmigración procedente de Europa; el blindaje de la City; y los recortes de las ayudas por hijo a los trabajadores inmigrantes) modificarían el marco de la compleja relación de Londres con Bruselas, y bastarían –esperaba– para convencer a la escéptica ciudadanía británica de que vote a favor de permanecer en el redil. En otro tiempo, al propio Cameron se le asociaba con el ala más euroescéptica del Partido Conservador, pero tras reivindicar su deseo de reformar la UE, tenía que demostrar que podía originar dichas reformas en Europa, con lo que afianzó su posición entre los partidarios de la permanencia.

¿Han ido las medidas acordadas el 19 de febrero lo bastante lejos como para convencer a la opinión pública británica? Solo el referéndum del 23 de junio lo dirá. Pero la reacción ante el acuerdo hasta la fecha nos dice que será una carrera harto reñida.

Rutas laterales para la Unión

La metáfora predilecta para la integración europea en las décadas de los ochenta y los noventa era la de un tren de alta velocidad que había comenzado su viaje y del que uno no se podía apearse. Una vez que habían aceptado subirse al tren, no estaba en manos de los pasajeros (o grupos de pasajeros) exigir que este se detuviese a su antojo. En los últimos años, la metáfora elegida ha pasado a ser la imagen, más maleable, de una autopista en la que las conversaciones sobre la “salida” [*exit*], ya sea *Grexit* [de Grecia] o *Brexit* [de Reino Unido], permiten a los países marcharse. La tan cacareada fórmula “*Brexit*”, creada tras el debate sobre *Grexit* (que preveía una salida de Grecia del euro, que no de la UE), evoca imágenes de locomotoras individuales que se desvían hacia rutas laterales o, dependiendo del punto de vista, hacia pastos más verdes donde “se liberarán de las cargas de la legislación europea”.

¿Pero qué probabilidades hay de que eso ocurra? ¿Cómo y por qué se plantea esta decisión trascendental al pueblo británico precisamente ahora? Tras la dura prueba del referéndum escocés de septiembre de 2014, donde ganó la campaña del “no” a la independencia por un margen muy reducido (alrededor del 55%-45%), parece especialmente temerario por parte de Cameron abordar otro plebiscito tan emotivo menos de dos años después. Es más, la propia UE está sumida en un proceso de transformación hacia un tipo diferente de organización, después de que la crisis del euro acelerase la integración. ¿Por qué no convocar el referéndum cuando el resultado de una mayor integración esté más claro? La consulta podría tener por sí misma un efecto dinámico sobre los acontecimientos, y una victoria de la permanencia sería una señal a la zona euro del consentimiento británico a una mayor integración. En 2016, muchos votantes podrían aducir que no saben en qué se están quedando o de qué están saliendo. Quizá habría sido más sensato esperar y, como afirmaba Janan Ganesh en *Financial Times*, “encomendarse a la sublime ambigüedad británica”. Además, si el resultado está muy reñido, puede que no zanje el asunto, tal y como Cameron espera.

Sin embargo, el auge del UKIP, un partido independentista y populista liderado por el exbanquero Nígel Farage, para el que la mayoría de los males sociales del país son consecuencia de su pertenencia a la UE, empujó a Cameron a adoptar una postura. Muchas voces en el Partido Conservador, críticas con la UE, se veían tentadas a abandonarlo para unirse al UKIP, lo que dividiría el partido a menos que se convocase un referéndum. En el



Rueda de prensa de David Cameron en Downing Street sobre el acuerdo alcanzado con Bruselas (Londres, 20 de febrero de 2016). GOBIERNO DE REINO UNIDO

Parlamento británico, debido a la ausencia de representación proporcional, y al sistema electoral de mayoría simple, la división de un partido lo aparta del gobierno durante toda una generación, como ya le ocurrió al Partido Laborista en las décadas de los setenta y los ochenta. Así pues, el referéndum se ha convocado, entre otros motivos, para evitar la división del Partido Conservador.

Los conservadores han sido particularmente vulnerables a las divisiones provocadas por la cuestión europea. Un hecho curioso, que a menudo pasa desapercibido, es que si bien el Partido Conservador era antes mayoritariamente proeuropeo (y el Partido Laborista más escéptico), las posturas se han invertido. La era del Tratado de Maastricht, que tanto inquietaba a quienes veían problemas vinculados con la moneda única y la mayor integración, obró el cambio. Desde entonces, el Partido Conservador ha sido en líneas generales euroescéptico y el Partido Laborista (al menos durante la etapa de Tony Blair, Gordon Brown y Ed Miliband), proeuropeo. Las crisis de la zona euro han provocado que los parlamentarios euroescépticos y los que advertían de los problemas que el euro desencadenaría irremediablemente, se sientan justificados y triunfantes. También les han transmitido la sensación de que, a pesar de sus advertencias claras, la élite europea siguió adelante, haciendo oídos sordos a sus predicciones certeras. Lo que los

euroescépticos británicos consideran una miopía arrogante respecto al inevitable fracaso del euro no ha hecho sino afianzar su oposición a la manera en que se conducen las instituciones europeas.

Así pues, desde que Thatcher dejó el gobierno en 1990, los conservadores han estado peligrosamente divididos; algunos lo han llamado guerra civil abierta. La propia Thatcher comenzó su vida política como defensora apasionada del proyecto europeo, y en 1986 firmó de su puño y letra el Acta Única Europea, que establecía el mercado único. No fue hasta los últimos años de su mandato cuando se volvió rotundamente antieuropea, en buena medida, afirmaba, por su experiencia en las negociaciones europeas, que le hizo caer en la cuenta del relativo poco peso de la voz de Reino Unido. Los valores europeos también distaban mucho, mal que le pesara, de los suyos. “No hemos retirado las fronteras del Estado en Reino Unido”, declaró en su famoso discurso de Brujas (Bélgica) en 1988, “para ver cómo vuelven a imponerlas en el plano europeo, con un super Estado europeo que ejerce un nuevo dominio desde Bruselas”.

Durante un tiempo, a Cameron y sus predecesores les bastó con intentar evitar el asunto. Pero en el marco de una Europa cambiante y con el auge del UKIP, era necesario cortar el problema de raíz, coger el toro por los cuernos y zanjar la cuestión. El populismo suele tener una voz muy antieuropea en todo el continente; ya ocurre en muchos países, como España, Grecia o Francia, y Reino Unido no es una excepción. El referéndum era una oportunidad para disipar los vientos en contra de esos populismos.

El recorrido hasta el 23 de junio de 2016

Así las cosas, en junio de 2016, Reino Unido tomará una de sus decisiones más importantes desde la Segunda Guerra mundial: salir o permanecer en la UE. Los hay que ya saben con certeza el sentido de su voto, pero también hay un número considerable de personas que aún tiene que decidirse.

La relación británica con la UE lleva tiempo siendo tildada de “tortuosa”, desde mucho antes de Maastricht. Podría deberse, en parte, a que mucha gente valora la particular tradición de la democracia parlamentaria británica, cuya Constitución no se ha visto mancillada por el extremismo ni la dictadura desde 1688 y, algo insólito en los círculos europeos, no ha sido reformada desde la Segunda Guerra mundial (la mayoría de los 28 países miembros han vivido profundas reformas constitucionales desde 1945, y el contraste con Reino Unido no es baladí). Muchos británicos consideran que

su democracia se ve amenazada por pertenecer a la UE. También influye la rápida pérdida de la mayor parte del Imperio Británico tras la guerra, y la demostración palpable de la pérdida de relevancia británica en el mundo que supuso la Crisis de Suez en 1956. La solicitud de adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE) se vio como la segunda mejor opción, inevitable, tras la caída del imperio. El primer ministro que formalizó la solicitud en 1961, Harold Macmillan, se refirió a su decisión como una “lúgubre elección”. En palabras del historiador J. G. A. Pocock, Reino Unido “entró en ‘Europa’ tarde, a regañadientes y despreciándose por ello”. Durante las década de los sesenta y principios de los setenta se celebraron intensos debates sobre las tres solicitudes británicas para unirse a la CEE (la primera de las cuales fue vetada por los franceses, que a la sazón se oponían a la adhesión de Reino Unido), hasta que en 1973 acabó produciéndose el ingreso y en 1975 se celebró el referéndum que la confirmaba.

Los partidarios del ‘Brexit’ se han lanzado a denigrar el acuerdo; muchos defensores del ‘Bremain’ han visto los peligros de marcharse

Las interpretaciones del pasado dominaron estos debates en los dos bandos (el neozelandés Pocock escribió que el ingreso de Reino Unido en la CEE equivalía a “una derrota histórica y una separación forzosa de un pasado con el que los británicos se habían identificado hasta entonces”). Y los debates han continuado hasta la actualidad. La cuestión europea, por ejemplo, estaba claramente presente en el libro *The Isles* (1999), en el que el historiador Norman Davies pretendía subrayar hasta qué punto la historia británica ha sido una parte fundamental de la historia europea. Las reseñas y la acogida del libro extendieron los debates sobre la relevancia del pasado en la relación actual con la UE. Pero esas discusiones no eran nada en comparación con el barullo que se ha montado a raíz del anuncio de un referéndum sobre la pertenencia a la UE. Un grupo de historiadores, autodenominados Historiadores por Reino Unido (historiansforbritain.org), se ha constituido con la intención explícita de subrayar por qué –en su opinión– la historia de Reino Unido siempre ha sido distinta a la del resto de Europa (“Reino Unido ha desarrollado tradiciones y prácticas propias de nuestras costas”, afirman), y de argumentar que el particular desarrollo histórico británico supone que

el país debe renegociar su relación con la UE (sostienen que “ha de producirse un cambio sustancial en la relación británica con la UE, de modo que Reino Unido tenga un vínculo más libre e independiente con Europa”). Otros historiadores responden que, por el contrario, la historia británica siempre ha formado una parte esencial de la historia europea.

Por consiguiente, había mucho en juego en las negociaciones de Cameron con sus socios europeos. No iba a ser fácil. Desde una perspectiva amplia, lo que logró el primer ministro fue relativamente poco: era imposible efectuar un cambio en el tratado, y la reforma a gran escala llevaba mucho tiempo fuera del orden del día. Cameron esperaba más, pero al menos se llevó algo. La forma en que los políticos y la prensa han respondido al acuerdo le ha parecido decepcionante. Los partidarios de la salida se han lanzado en tromba a denigrar el acuerdo; muchos defensores de la permanencia saben que esto queda lejos de lo que esperaban, pero han visto los peligros de marcharse. A finales de febrero, varios aliados clave de Cameron, entre ellos Boris Johnson (alcalde de Londres, siempre inconformista y crítico con la UE), Michael Gove (ministro de Justicia) y Michael Howard (antiguo líder del Partido Conservador), han anunciado que votarán a favor de la salida. La libra esterlina se desplomó tras varios de estos anuncios, generando la sensación de que existía una alarma real de que pudieran hacer un daño irreparable a la campaña por la permanencia. Además, otros que en el pasado habían abogado por la UE, como David Owen (fundador y líder del partido socialdemócrata y exministro de Asuntos Exteriores), se posicionaron sorprendentemente a favor de la salida, aduciendo que la UE había fracasado (y seguiría fracasando) en su objetivo declarado de garantizar una seguridad adecuada para Europa. El hecho de que no emprendiera una acción conjunta en Bosnia en la década de los noventa y, más recientemente, en Ucrania, demuestra que la institución tiene defectos y es incapaz de reformarse.

No hay tercera opción

Los asuntos clave, en torno a los cuales se librará la campaña, son las consecuencias que tendrá la UE en los ámbitos de:

- **Immigración.** Incluye la cuestión de las prestaciones sociales, relativamente generosas para los emigrantes, incluidas las que reciben los trabajadores procedentes de la UE y las prestaciones por hijo, que convierten Reino Unido en una opción especialmente atractiva.

– **Seguridad.** Cameron la ha convertido prácticamente en pieza clave de su argumento: solo en colaboración con la UE se puede luchar contra el Estado Islámico y los terroristas.

– **Empleo.** Unos tres millones de puestos de trabajo están vinculados con la UE. Sin embargo, los partidarios de la salida creen que con ella las empresas prosperarían, ya que se verían liberadas de los trámites burocráticos y las pequeñas empresas, de las normativas adicionales.

– **Comercio.** La pertenencia a la UE da acceso al mayor mercado único del mundo sin ningún tipo de barreras. Aproximadamente un 45% del comercio británico es con el resto de la UE. No obstante, los que prefieren marcharse sostienen que los demás países europeos seguirían queriendo comerciar y que, de hecho, venden a Reino Unido más de lo que Reino Unido les vende a ellos.

**La pertenencia a la UE
no puede haber sido un
desastre a menos que el
Reino Unido moderno
sea un desastre**

– **La City.** El dominio del centro financiero londinense correría peligro si el país sale de la UE. En tal caso, Francfort y París estarían encantados. Pero hay quien lo tacha de mero alarmismo, ya que la City es un fenómeno mundial.

Algunos creen que Johnson adoptó su postura porque vio la oportunidad de sustituir a Cameron si el referéndum acaba con la salida de la UE, pero la pasión con que defiende su postura no deja lugar a dudas. Recientemente afirmaba en *The Telegraph* que desde que Reino Unido celebró su última votación, la UE ha cambiado muchísimo. El proyecto se ha transformado y ha crecido hasta el punto de volverse irreconocible. “Los tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa representan una ampliación de la autoridad de la UE y la centralización en Bruselas. Entre un 15% y un 50% de la legislación de Reino Unido mana de la UE. Es imparable e irreversible”. Johnson define este fenómeno como colonización legal. Su principal argumento se basa en las dificultades que surgen cuando a Reino Unido se le arrebatara su soberanía: “A veces los ciudadanos pueden ver la impotencia de sus políticos electos, como en el caso de la inmigración. Eso les enfurece. La pérdida de soberanía, la incapacidad de la gente para echar a los hombres y mujeres que controlan su vida, conduce a los partidos extremistas... La democracia es importante...

Puede que (el acuerdo) contenga lenguaje útil respecto a frenar ‘una unión más estrecha que nunca’, y proteger la competitividad y la liberalización, pero no puede detener la rueda del aumento de los poderes de la UE. Solo se detendrá votando a favor de la salida. Tienen un ideal que nosotros no compartimos: una unión federal. Ha llegado la hora de establecer una nueva relación en la que podamos liberarnos de la mayoría de los elementos supranacionales”.

Aún no está claro si los argumentos de Johnson convencerán a los votantes. Puede que el alcalde de Londres sea un personaje popular y engreído con un ingenio churchilliano, pero una cosa es que alguien nos guste y otra muy distinta es que nos adhiramos a su opinión. Existen muchos argumentos en contra que dan a entender que, aunque hay motivos de peso para marcharse, la incertidumbre que provocaría una salida sería mucho peor. Hay quien afirma que la salida de Reino Unido de la UE sería un regalo para Vladimir Putin, porque se sentiría envalentonado ante una Europa fracturada en la que extender su influencia. Y también quienes insinúan que la marcha animaría a otros a hacer lo propio, y eso también descalabraría la UE para todos los demás miembros. Otra posibilidad preocupante para los que se declararon a favor de Reino Unido en el referéndum escocés es que, si el país se marchara de la UE, es muy probable que los escoceses pidieran de inmediato otro referéndum para abandonar a la Inglaterra marginada; los escoceses tienen en general una imagen más positiva de Europa que los ingleses. Por tanto, si Escocia decidiera unirse a la UE, e Inglaterra y Gales se quedan fuera, habría que desenmarañar un enorme lío constitucional. Y verdaderamente seríamos una pequeña Inglaterra con una gran pila de acuerdos comerciales que habría que volver a redactar desde cero.

El primer ministro ha hablado de la apuesta que los partidarios de la salida estarán haciendo con nuestro futuro, nuestro empleo, nuestro comercio y nuestra seguridad. “No me cabe la menor duda de que la única certeza de la salida es la incertidumbre; de que abandonar Europa está plagado de peligros: peligro para nuestra economía, porque el distanciamiento podría presionar la libra, los tipos de interés y el crecimiento; peligro para nuestra cooperación en materia de justicia y de seguridad; y peligro para nuestra reputación como país fuerte en el corazón de las instituciones más importantes del mundo. Con tantas lagunas en los argumentos a favor de la salida, la elección es claramente entre una gran incertidumbre y un Reino Unido más grande”.

La mayoría de los conservadores están divididos. También hay división en los otros partidos. Y muchas personas están profundamente divididas en su fuero interno (y profundamente preocupadas por la decisión que tienen que tomar).

Al final, puede que los votantes acudan a las urnas movidos por la convicción de que cuando Reino Unido se unió a la CEE en 1973, su economía estaba en apuros y se encontraba entre las más pobres de las principales naciones del continente, con unos salarios medios que se quedaban rezagados con respecto a los de los grandes competidores europeos. Se hablaba de Reino Unido como del enfermo de Europa. El periodo de implicación británica ha sido positivo en el aspecto económico. Algunos dirán que eso tiene más que ver con Thatcher que con Bruselas. Pero Reino Unido es más rico y está mejor gobernado que cuando se unió. Se ha producido un aumento en el comercio, hay más competencia, más inversión extranjera, más ciudadanos europeos viviendo en el país, y ¡más y mejor vino!

Eso solo puede significar que Europa ha enriquecido a Reino Unido o que, en el peor de los casos, no ha logrado frenarla decisivamente. No hay una tercera opción: no puede haber sido un desastre a menos que el Reino Unido moderno sea un desastre. Además, el país también ha transitado por los muchos ángulos del complejo laberinto europeo con cierto éxito porque, a diferencia de muchos de sus socios, no está fascinado por la ideología de la UE que incluye ideas exageradas sobre poner fin a siglos de guerras.

Al final, es posible que los británicos acaben dándose cuenta de que, justo ahora que el panorama mundial se presenta especialmente desalentador, podría no ser el momento de romper uno de los conjuntos de instituciones supranacionales con más éxito de la época moderna. Con Rusia redescubriendo su gusto por la guerra, Oriente Próximo desintegrándose, el yihadismo violento en auge, China exhibiendo su fuerza en el Pacífico y Estados Unidos flirteando con la demencia del “trumpismo”, seguramente los británicos votarán movidos por la necesidad de garantizar la continuidad en tiempos de incertidumbre, en lugar de arriesgarse con una gran apuesta. O quizá no. El resultado podría estar muy reñido. Y habrá muchas discusiones angustiantes y especulativas de aquí a junio.

Una relación tormentosa: Reino Unido, Europa y 'Brexit'

David Mathieson

El Partido Liberal Demócrata es el único de los tres principales partidos nacionales de Reino Unido que está, como siempre estuvo, a favor de la pertenencia a la Unión Europea. El problema es que quedó prácticamente aniquilado en las elecciones generales de mayo de 2015.

En 1955, un grupo de políticos y ministros de diversos gobiernos se reunió en Mesina, Sicilia, para hablar del futuro de Europa. El debate se centró en cómo procurar al continente paz y prosperidad en lugar de la guerra y el derramamiento de sangre que habían sembrado el pánico en su suelo dos veces durante la primera mitad del siglo. Las deliberaciones no impresionaron al representante británico, que abandonó la conferencia afirmando: “De aquí no va a salir nada, y si sale, no funcionará. Y si funciona, será un desastre”.

Es posible que la anécdota sea apócrifa, pero para muchos socios europeos el comentario resumía la actitud británica hacia la embrionaria Comunidad Económica Europea (CEE), nacida en 1957, y la evolución del proyecto europeo desde entonces. La percepción de gran parte de Europa continental es que, desde 1955 hasta la actualidad, Reino Unido ha sido una grieta escéptica y eurófoba en un continente más unido y progresista. Para los que opinan así, el referéndum convocado por el primer ministro, David Cameron, en Reino Unido para el 23 de junio de este año, pone en peligro todo el futuro de la Unión Europea, y es una prueba más de que los británicos son, sencillamente, “malos europeos”.

Naturalmente, esta opinión está justificada en parte, pero dista de ser totalmente cierta. Al igual que muchos Estados miembros, Reino Unido tiene una relación multidimensional con la UE, y a esta complejidad se le suman varias características peculiares. En Londres, la toma de decisiones en materia de política exterior tiene en consideración elementos comunes a algunos de los demás Estados miembros, pero de

David Mathieson es periodista y exasesor del gobierno británico.

ningún modo a todos. La presencia permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la denominada “relación especial” con Washington, los lazos con la *Commonwealth* (una herencia del imperio), y una de las economías más abiertas del mundo compiten por ser tenidas en cuenta junto con las obligaciones británicas hacia sus vecinos europeos. El referéndum británico y los argumentos en relación con el *Brexit* solo se pueden entender en el contexto de un debate en el que hay muchas corrientes poderosas y, en ocasiones, conclusiones contradictorias.

Antes de examinar las singularidades del debate británico, es importante advertir que, en muchos aspectos, el escepticismo del país respecto a la UE está lejos de ser exclusivo. De hecho, si los británicos votan no en el plebiscito, se podrá afirmar que son parte de la opinión dominante en Europa. Tal vez no la de la élite política, pero, desde luego, sí en sintonía con la voluntad popular tal como se ha expresado en todo el continente a lo largo de las dos últimas décadas. Franceses, irlandeses, daneses e incluso holandeses han votado en contra de propuestas que habrían tenido como resultado una integración europea más amplia o más rápida. En Reino Unido nunca se celebró ningún referéndum sobre la Constitución europea propuesta en 2004. No hizo falta. En unos meses, holandeses y franceses echaron por tierra la idea cuando se les pidió que expresasen su opinión en un plebiscito. España fue el único país en convocar un referéndum, que dio su aprobación a la infortunada Constitución. Sin embargo, a pesar de estos contratiempos, la meta de la UE para lograr “una unión cada vez más estrecha” entre los vecinos europeos sigue siendo un objetivo evidente de la política exterior en muchas capitales europeas. Para Reino Unido, la opción está menos clara por numerosas razones.

Reino Unido y el espléndido aislamiento

La primera es la historia de Gran Bretaña y el continente europeo. Lord Salisbury fue el primero en describir el principio organizador de la política exterior británica a finales del siglo XIX como un “espléndido aislamiento”. Mientras las potencias continentales pugnaban por la supremacía y por rivalidades nacionales que frecuentemente acababan estallando en baños de sangre, los británicos intentaban evitar intervenir en Europa. En otras ocasiones se les excluyó. Al fin y al cabo, Napoleón fue quien trató de aislar Reino Unido con el “bloqueo continental” que cerró los puertos del canal de la Mancha a los barcos británicos y prohibió el comercio entre Europa y Reino Unido. Estos embargos solo animaron al país a extenderse en otra dirección. Adam Smith, filósofo y

fundador de la ciencia económica, había descrito el Canal como “la puerta al mundo” de Reino Unido y el siglo XIX fue testigo de una rápida expansión del imperialismo británico que sorteó a Europa. El resultado fue una red comercial mundial con sede en Londres, parte de la cual sigue funcionando hoy día. En el siglo XX, los británicos intervinieron tarde y a regañadientes en los conflictos de las dos guerras mundiales; y, aunque Reino Unido fue bombardeado, nunca le invadieron, lo cual le ha dejado en una inusual posición, prácticamente única dentro de la familia de países europeos: aparte de Suecia, Reino Unido es el único miembro de la UE que nunca ha sufrido una invasión ni ha sido ocupado, desgarrado por una guerra civil o sometido por una dictadura. Por sí mismo, este hecho tiene un profundo efecto en la psicología social de muchos británicos.

José Ortega y Gasset pronunció la famosa frase “España es el problema, Europa es la solución” y, actualmente, muchos políticos españoles de todo signo piden “más Europa”. En Reino Unido es sencillamente inconcebible que cualquier personaje público diga lo mismo. Esto no significa que, en ocasiones, los británicos no hayan mirado con envidia la otra orilla del Canal. Por ejemplo, durante las décadas de los sesenta y setenta, los analistas británicos estaban asombrados del éxito del “milagro económico” alemán o de los “treinta gloriosos” en Francia. Sin embargo, incluso entonces, el objetivo era imitar aspectos concretos de los modelos económicos individuales más que inspirarse en una idea general de Europa.

Esto conduce a un segundo punto, referente a la relación económica de Reino Unido con Europa. La Segunda Guerra mundial les salió enormemente cara a los británicos y estuvo seguida por la pérdida de numerosas colonias. Parecía que el país se había extraviado. En las elocuentes palabras del secretario de Estado estadounidense, Dean Acheson, Reino Unido había “perdido un imperio, pero todavía no había encontrado su papel”. En las décadas de los sesenta y setenta, la economía británica fue volviéndose cada vez menos productiva en comparación con la de sus competidores europeos, y daba la impresión de estar en un estado de avanzada decadencia. Otra descripción frecuente de Reino Unido durante ese periodo fue la de “el enfermo de Europa”. Pero este ya no es el caso, y ahora la economía del país es una de las más saludables del continente. Según datos de la Comisión Europea, creció un 2,9 por cien en 2014, frente al 0,2 de Francia o a una

Reino Unido es el único miembro de la Unión Europea que nunca ha sufrido una invasión ni ha sido ocupado

media de tan solo el 0,9 por cien de la Unión. Casi un tercio de la inversión en la UE va destinado a Reino Unido.

Si bien es cierto que la crisis económica de 2008 se originó en Estados Unidos, el contagio se extendió a toda la economía mundial, y la europea quedó gravemente afectada. Esto ha sido así en muchos países de la eurozona. En ella, el crecimiento sigue siendo débil, mientras que el paro permanece alto, e incluso los más fervientes defensores de la divisa europea están preparados para admitir que el proyecto de una moneda única tiene sus fallos. La convergencia entre las economías que comparten el euro no se ha producido, mientras que las diferencias se han exacerbado. La agenda de Lisboa, que aspiraba a convertir la economía europea en la más competitiva para 2015, se ha visto bloqueada por los intereses sectoriales de varios países, de manera que ha tenido un impacto limitado. Millones de jóvenes en paro del sur de Europa, y otros trabajadores cuyos salarios han perdido entre el 20 y el 30 por cien de su poder adquisitivo, están pagando los costes. En la otra orilla del canal de la Mancha, la mayoría de los británicos agradece que los sucesivos gobiernos de Londres hayan desoído las llamadas a unirse al euro y, en este momento, ningún partido político propone incorporarse a él. Por el contrario, la cascada de malas noticias económicas en el continente europeo a lo largo de los últimos seis años alimenta el discurso de que apelar a “más Europa” es un profundo error: la mayoría de los británicos quiere menos Europa, o bien abandonarla.

El relativo éxito de la economía británica fuera de la eurozona ha traído consigo un tercer asunto que tendrá una importante presencia en la campaña del referéndum y que proporcionará un argumento para votar “no” a los que quieren salir de la UE: la inmigración. Con su economía creciendo con más fuerza que la de la mayoría de los demás países, Reino Unido se ha convertido en el último recurso para encontrar empleo. Numerosos trabajadores cualificados del Este y jóvenes europeos con talento están acudiendo en masa a Londres en busca de una vida mejor. La inmigración neta a Reino Unido se ha multiplicado por más de dos desde 2012 hasta superar las 180.000 entradas anuales. Históricamente, Reino Unido ha acogido a comunidades de inmigrantes pero, igual que ha sucedido en otros países europeos, el flujo de trabajadores desde la pasada década ha acarreado una considerable presión sobre servicios públicos como la sanidad, la educación, el transporte y la vivienda. La afluencia de mano de obra más barata ha hecho que bajasen los salarios, ya que los nuevos trabajadores están dispuestos a ganar menos que los británicos. Esto significa que, aunque la economía crece, muchos asalariados nacionales no perciben los beneficios en forma de sueldos más

altos. En cambio, lo que sí ven son rápidos cambios en sus barrios y en sus comunidades a consecuencia de la llegada de inmigrantes de otros países europeos en un número sin precedentes.

Los temores que suscita la inmigración se han sumado a la hostilidad hacia la UE y han sido aprovechados con astucia por la derecha radical del Partido por la Independencia de Reino Unido (UKIP). Bajo la dirección de Nigel Farage, su carismático líder, el partido obtuvo más de cuatro millones de votos en las elecciones generales de 2015. Debido al sistema electoral inglés, el UKIP no obtuvo ningún escaño en el Parlamento. No obstante, sigue formando parte de una potente fuerza presente no solo en Reino Unido, sino, al parecer, en todo el mundo occidental. Desde Donald Trump a Marine Le Pen, actualmente existe una clase trabajadora autóctona que se siente explotada y a la que no han alcanzado los beneficios de la globalización.

Las posturas de los principales partidos

La posición del UKIP es de sobra conocida, pero, ¿qué hay de los demás partidos consolidados que harán campaña en el referéndum? La ambigua relación entre Reino Unido y el resto de la UE ha quedado reflejada en los posicionamientos políticos oficiales de los dos partidos principales, el laborista y el conservador. A lo largo de los últimos 50 años, las políticas de ambas formaciones han fluctuado entre el entusiasmo y la hostilidad. Y en los dos ha habido importantes divisiones internas, muchas de ellas todavía presentes.

Quien llevó Reino Unido a la UE en 1972 fue Edward Heath, ministro conservador. Heath formaba parte de una generación de líderes que entendían el peligro que entrañaba la división de Europa. Cuando era estudiante, fue observador en una de las concentraciones hitlerianas de Núremberg y visitó a los dirigentes republicanos españoles durante la Guerra Civil. En la Segunda Guerra mundial, combatió como oficial en el ejército británico. Para él y para muchos otros de su generación, la Unión representaba la manera más eficaz de llevar la paz a un continente marcado por los conflictos. Pero los políticos conservadores que compartieron la experiencia de Heath ahora son ancianos, y su influencia ha disminuido. Una nueva generación controla el partido *tory*. Son los hijos políticos de Margaret Thatcher los que se han convertido en la personificación del euroescepticismo y, en este momento, el partido conservador está dividido a todos los niveles. Varios ministros del gobierno han reducido su posición a hacer campaña a favor del “no”, y se calcula que el 50 por cien del grupo parlamentario se pronunciará activamente en contra de seguir perteneciendo a la UE. Entre las bases del

partido, un porcentaje aún mayor de conservadores de todo el país hará propaganda por el “no”. Tradicionalmente, los empresarios han apoyado y financiado al partido conservador, pero en la cuestión de Europa hay muchas más discrepancias. Numerosos líderes empresariales reconocen que una relación sólida e integrada con otros países europeos es vital para las exportaciones, el crecimiento y el empleo. Para ganar la campaña del referéndum, Cameron necesita desesperadamente que los directivos de las principales empresas británicas hagan declaraciones públicas inequívocas sobre la importancia de la UE para la economía de Reino Unido.

En la actualidad, el partido laborista en general se muestra entusiasta con la idea de la UE, aunque no siempre ha sido así. Cuando, en la década de los sesenta, Reino Unido empezaba a considerar la posibilidad de unirse a la CEE, el entonces líder del partido declaró que se oponía a la propuesta, afirmando que el país “no debía dar la espalda a 1.000 años de historia”. El programa laborista para las elecciones generales de 1983 incluía el compromiso de abandonar tanto la OTAN como la UE. Solo el desarrollo de la “Europa social” bajo el mandato del presidente de la Comisión, Jacques Delors (1985-95), convenció a una parte importante de los laboristas de que la UE podía ser mucho más que un “club capitalista” del libre mercado. La política laborista de “situar Reino Unido en el corazón de Europa” no se tambaleó hasta la década de los noventa, lo cual plantea una paradoja de cara al referéndum de junio. Mientras que los conservadores se han vuelto más escépticos en relación con la UE, los laboristas siguen plenamente comprometidos con la permanencia, así que el resultado de la consulta dependerá de que el líder laborista consiga motivar a su electorado tradicional. En la campaña por el “sí”, los laboristas contarán con el apoyo de los sindicatos, que en su mayoría están a favor de seguir siendo miembro de la UE como una manera de proteger los derechos de los trabajadores y las políticas sociales. Sin embargo, los sondeos indican que algunos votantes laboristas tradicionales podrían ser más escépticos que sus líderes en cuanto a las ventajas de la integración europea. En especial, a los miembros de la clase trabajadora les preocupa la libre circulación de mano de obra.

El Partido Liberal Demócrata es el único de los tres principales partidos nacionales de Reino Unido que está, como lo ha estado siempre, decididamente a favor de la pertenencia a la UE. En este caso el problema es que el partido quedó prácticamente aniquilado en las elecciones generales de mayo de 2015. De ser un socio de los conservadores en el gobierno de coalición ha pasado a tener solo ocho escaños de los 650 de la Cámara de los Comunes. Es posible que el partido resucite y que algún

día vuelva a ser una fuerza significativa en la política de Reino Unido, pero ese momento no ha llegado todavía, y en la campaña del referéndum apenas se oirá la voz de los liberal-demócratas.

La que seguro se oirá es la del Partido Nacional Escocés (SNP), al menos al norte de la frontera. El SNP es firme partidario de Europa, y los sondeos de opinión dan a entender que la gran mayoría de los escoceses está de acuerdo con la líderesa del partido, Nicola Sturgeon, en que “el futuro de Escocia está en Europa”. Es muy posible que esta ferviente postura proeuropea provoque una crisis constitucional en el país después del referéndum. Si la mayoría de los ingleses vota “no”, mientras que los escoceses lo hacen a favor de seguir en la UE, el gobierno nacionalista de Edimburgo pedirá casi con seguridad otro referéndum sobre la independencia. Probablemente la salida de la UE tendría como consecuencia la desintegración de Reino Unido.

Un referéndum diferente al de 1975

El último referéndum de Reino Unido sobre la cuestión de la pertenencia a la CEE se celebró hace 41 años, en 1975. En esa ocasión, el resultado fue una clara victoria de los partidarios del “sí”, pero esta vez el margen (por ambas partes) será mucho más estrecho. En 1975, los partidos políticos, los sindicatos, los líderes empresariales y la prensa nacional respaldaron el voto a favor de forma mayoritaria. Incluso Thatcher hizo activamente campaña por el “sí”. Ahora, no es el caso. Las opiniones están mucho más divididas. Desde 1975, Reino Unido es mucho más diverso culturalmente y más cosmopolita que nunca. En ciudades como Leicester, la mayoría de la población es de origen asiático, y Londres es un centro financiero y empresarial mundial con una de las poblaciones más mezcladas del planeta. Sin embargo, irónicamente, la actitud de Reino Unido apenas se ha vuelto más europea. Si Cameron gana el referéndum en junio, será por un margen mucho más limitado que en la consulta de 1975, y enfrentándose a la oposición de la mayoría de los miembros del partido liderado por él.

Soñar en pequeño

Jose Piquer

En Reino Unido el euroescepticismo se había asociado con una élite socialmente conservadora, chovinista y provinciana. Pero los nuevos eurófobos han ampliado y diversificado su base electoral, transformando un viejo y manido debate intelectual en una causa popular.

Por razones geográficas, históricas y culturales la relación de Reino Unido con Europa ha sido siempre algo problemática, especialísima en su asimetría como explicaba hace poco José Ignacio Torreblanca en *El País*. Los británicos han tratado de conciliar su naturaleza insular, su vocación atlántica y la proximidad geográfica con Europa con la preservación de una identidad propia que hiciera compatible la integración con sus socios europeos y el respeto a su soberanía y costumbres políticas.

El referéndum sobre la permanencia en la Unión Europea del próximo 23 de junio otorga a los británicos una nueva oportunidad histórica para repensar esa identidad e inclinar la balanza a favor de la insularidad o de mantener su integración con Europa.

Si Margaret Thatcher levantara la cabeza

Pero lo cierto es que la balanza nunca ha estado muy equilibrada. Desde la política agraria común y las contribuciones al presupuesto europeo hasta la libre circulación de personas, es difícil encontrar un área importante de la integración europea que no haya suscitado críticas en las Islas Británicas desde diferentes lados del espectro político. Pues a pesar de lo que podría sugerir la situación actual, el euroescepticismo británico no ha sido monopolio exclusivo de la derecha.

Durante gran parte de los años ochenta los laboristas se opusieron al proyecto europeo, y aún hoy un sector de la izquierda considera la UE

Jose Piquer es director ejecutivo del grado en Relaciones Internacionales en IE University y miembro de la plataforma CC/Europa.

como una imposición neoliberal para favorecer a la oligarquía financiera. No debe olvidarse que fue un gobierno conservador quien introdujo Reino Unido en el club europeo y dos de sus líderes más destacados, Margaret Thatcher y John Major, quienes apoyaron la ampliación europea hacia el este de Europa como símbolo de la victoria de la democracia y la libertad frente a la opresión comunista.

Por ello, es posible que incluso quienes un día recelaban de los modos y las políticas de la “dama de hierro”, hoy la añoren al observar la turbia deriva de su partido y del euroescepticismo británico. Más si cabe cuando traten de entender qué ha ocurrido en el bastión de la democracia europea para que cualquier mención a Europa del Este sea asociada por algunos votantes y líderes actuales del partido conservador con la imagen de hordas de inmigrantes y delincuentes reclamando beneficios sociales.

Los nuevos eurófobos

No obstante, sería un error pensar que porque estamos hablando de Europa, este es el asunto que más preocupa a los británicos. Las últimas encuestas realizadas por YouGov, empresa demoscópica de referencia en Reino Unido, muestran que Europa no ha sido un asunto prioritario para los británicos. La inmigración, la economía, el precario estado del Servicio Nacional de Salud (NHS, en inglés), el aumento de las tasas universitarias o las pensiones, aparecen más arriba en su lista de preocupaciones. Lo que podría estar reflejando una brecha entre lo que los expertos en demoscopia llaman preferencia e intensidad: los votantes son euroescépticos, pero el asunto no les importa tanto como para montar un escándalo.

Sin embargo, en los últimos años se ha producido un cambio de tendencia en la opinión pública británica respecto al debate europeo. Una parte del mérito o demérito de este cambio suele atribuirse a un hombre: Nigel Farage, el líder del Partido para la Independencia de Reino Unido (UKIP, en inglés). El ascenso del UKIP ha transformado el panorama político en Reino Unido, provocando el abandono de la moderación por parte del partido conservador y desafiando la corrección política en la que cómodamente se había instalado la izquierda británica. El UKIP fue el partido más votado en las elecciones europeas de 2014 y cuatro millones de británicos le dieron su voto en las pasadas elecciones generales, aunque la naturaleza del sistema electoral británico les dejó con solo un diputado en el Parlamento.

En Reino Unido el euroescepticismo se había asociado con una élite socialmente conservadora, chovinista y provinciana. Pero hace un

tiempo que el ataque a Bruselas dejó de ser un reclamo político solo para las élites. Los nuevos eurófobos han ampliado y diversificado su base electoral, transformando un viejo y manido debate intelectual en una causa popular entre un número creciente de votantes.

De acuerdo con distintos estudios, partidos como el UKIP han logrado atraer a exvotantes conservadores –como era de esperar– pero también a antiguos votantes de la izquierda y a una vieja clase obrera empobrecida que castigada por años de recortes y décadas de creciente desigualdad ha dado la espalda a los tres grandes partidos.

El UKIP ha sido calificado por el periodista británico Nick Cohen como el movimiento más poderoso de estupidéz organizada en la historia reciente de Reino Unido. Pero el éxito de Farage, ejemplo prototípico del elitismo británico, habla tanto del fracaso del laborismo como de la incapacidad de los conservadores para cubrir el vacío político que suelen dejar los tiempos de incertidumbre económica e inseguridad cultural.

El éxito de Farage habla tanto del fracaso del laborismo como de la incapacidad de los conservadores

El primer ministro David Cameron lo explicó bien durante la última campaña electoral: “Reino Unido está intentando resolver uno de los grandes desafíos de las democracias modernas: cómo construir una democracia pluriétnica y multirreligiosa que ofrezca suficientes oportunidades para una mayoría de la población”. Pero sabemos que cuando los partidos del sistema son incapaces de responder a las fobias e inseguridades de los ciudadanos, se abre la veda para los oportunistas.

En este contexto Europa ha sido la excusa para que un movimiento político como el UKIP legitime, en medio de la complacencia y el aplauso mediático, una forma nueva de hacer política rancia basada en la aceptación del prejuicio y las medias verdades como argumentos legítimos para construir un relato político condescendiente con la xenofobia y la homofobia. Hay quien ha visto en ello la consecuencia lógica de la asfixiante corrección política imperante en el *establishment* británico. No obstante, que el UKIP se haya erigido en la única alternativa posible al sistema no significa que este no pueda ser reformado desde dentro, una posibilidad que el nuevo líder laborista, Jeremy Corbyn, todavía no se ha creído del todo.

En todo caso haríamos un flaco favor a la verdad si creyéramos que hoy el UKIP representa algo más que una nota a pie de página en la larga y ejemplar historia democrática de Reino Unido. El país es uno de los mayores contribuyentes al presupuesto europeo, fue uno de los primeros

países junto con Irlanda y Suecia en abrir su mercado laboral a los trabajadores de los ocho países de Europa central y oriental que ingresaron en la UE en 2004, es uno de los Estados que más solicitudes de asilo acepta cada año, un modelo de economía abierta y global y su capital, Londres, la ciudad más cosmopolita del mundo; con casi un 40 por cien de habitantes nacidos fuera de Reino Unido (un dato que no ha impedido que el alcalde de la ciudad, Boris Johnson, haya decidido pedir el voto para salir de la UE). Sin embargo, tampoco podemos ignorar que los eurófobos han ganado el primer asalto del combate que se prolongará hasta el 23 de junio. La misma convocatoria del referéndum y el riesgo real de que una mayoría de británicos acabe votando para salir de la UE es su primera gran victoria tras dos décadas de ruido y desconcierto.

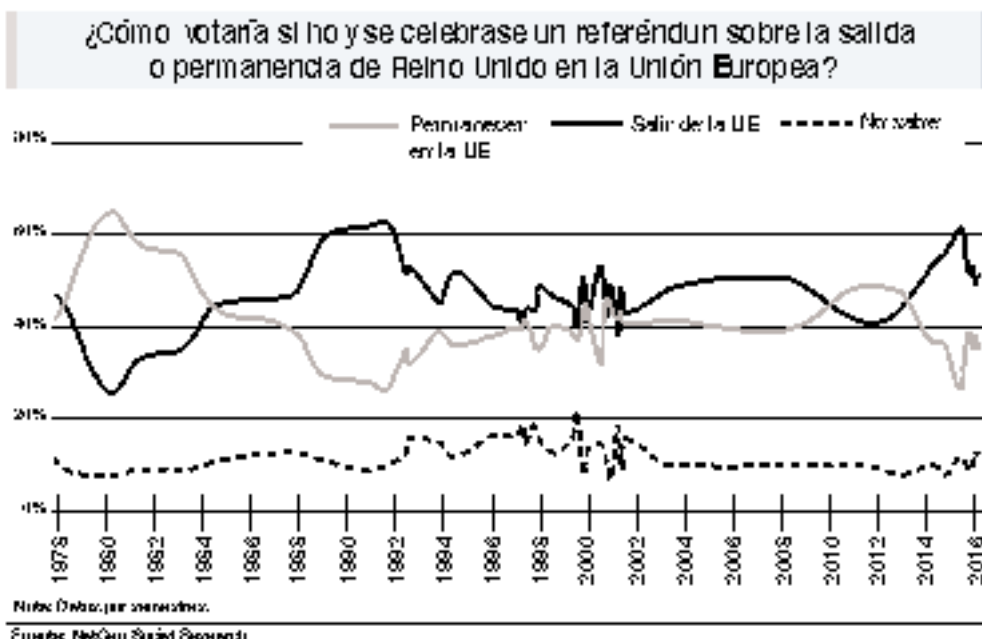
La campaña

Cameron ha pasado de no descartar nada, incluida la posibilidad de liderar la campaña del “no”, a tener que convencer a una mayoría de británicos de que el acuerdo logrado a última hora con sus homólogos europeos es el mejor acuerdo posible para Reino Unido.¹

La buena noticia para él es que el bloque partidario de abandonar la UE está cada día más fragmentado y las principales campañas del “no” (*Vote Leave*: liderada por el conservador Lord Lawson; *LeaveEU*: financiada por el donante del UKIP Arron Banks, apoyada por el UKIP y algunos conservadores; *Grassroots Out*: integrada por conservadores como Peter Bone y Tom Pursglove y laboristas como Kate Hoey; *Better Off Out*: campaña no partidista que cuenta con el escritor Frederick Forsyth entre sus principales defensores) siguen inmersas en una guerra interna para saber qué grupo será finalmente designado por la comisión electoral como la campaña oficial del “no”.

Por su parte, la campaña *Britain Stronger in Europe*, liderada por el expresidente de Marks & Spencer, lord Rose, aglutina al mayor número de partidarios de permanecer en la UE (laboristas, conservadores y liberales). Este grupo ha sido calificado como el Proyecto del Miedo (*Fear Project*) por el mismo Johnson, posible sucesor de Cameron. Entre otras razones porque el carismático alcalde de Londres considera que una victoria del “no” sería solo el prelude para lograr un mejor acuerdo con Bruselas, una posibilidad descartada por Cameron y las propias instituciones europeas.

1. La campaña oficial para el referéndum del 23 de junio comienza el 15 de abril y la pregunta será: “Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?”. En este artículo la campaña del “sí” se refiere a los partidarios de permanecer en la UE y la campaña del “no” a quienes piden el voto para abandonar la UE.



Aunque el anuncio del acuerdo y la convocatoria del referéndum parecen favorecer a los partidarios de continuar en Europa, las encuestas otorgan un empate técnico, por lo que es arriesgado anticipar un resultado. Un reciente estudio publicado por What UK Thinks indica que los jóvenes británicos con estudios superiores son más partidarios de permanecer en la UE que jóvenes con un menor nivel de estudios, y que son los mayores de 55 años, el grupo que concentra el grueso de partidarios de abandonar la UE, en particular por su distinta percepción de la inmigración. Los votantes laboristas, pero en particular los conservadores, están divididos sobre el sentido de su voto, lo que indica que todavía existe margen para la persuasión, mientras que los votantes liberales se muestran claramente partidarios de permanecer en el club europeo.

El acuerdo alcanzado por Cameron no satisface las demandas de los más euroescépticos, pero incluye más concesiones de las que se creían posibles hace tan solo unos meses. Sin embargo, muchos analistas coinciden en señalar que los términos concretos de este acuerdo importarán poco cuando los ciudadanos británicos deban decidir sobre el sentido de su voto. El referéndum será, en verdad, una decisión más fundamental sobre qué tipo de país quiere ser Reino Unido en las próximas décadas.

Consecuencias del 'Brexit'

Los partidarios de salir de la UE han centrado sus esfuerzos en destacar el coste económico de pertenecer a la UE y la necesidad de

recuperar la soberanía perdida por la transferencia de poder a Bruselas con la aprobación de cada nuevo tratado. Los partidarios del “no” suelen repetir una cifra: 350 millones de libras. Este es el coste semanal de pertenecer a la UE para el contribuyente británico. Argumentan que este dinero representa la mitad del presupuesto de las escuelas inglesas, cuatro veces el presupuesto de los colegios escoceses, cuatro veces el presupuesto total para ciencia y 60 lo que el NHS dedica a la investigación de medicamentos contra el cáncer.

Los partidarios del “sí” suelen responder recordando que Reino Unido recibió el año pasado 12.000 millones de libras del presupuesto europeo,

Según estimaciones oficiales, en caso de ‘Brexit’ la economía se enfrentaría a una década de incertidumbre

destinados a subsidios agrícolas y proyectos de desarrollo en las regiones más pobres. La salida de Europa implicaría que el gobierno británico se hiciera cargo de estos costes o decidiera cómo reemplazar los subsidios agrícolas, además de asumir el coste adicional de todas las competencias devueltas por Bruselas, que ahora son pagadas con el presupuesto europeo, al que no solo contribuye Reino Unido.

En cuanto a la cuestión de la soberanía, el acuerdo logrado por Cameron otorga un mayor peso a Westminster junto con los demás parlamentos nacionales en el proceso legislativo europeo, lo que excluye a Reino Unido del objetivo de avanzar hacia una mayor integración (*ever closer union*) y acepta parte de las restricciones de acceso a beneficios sociales y ventajas fiscales que Cameron quería imponer a nuevos trabajadores de la UE que se instalen en Reino Unido (freno de emergencia).

Nadie es capaz de predecir las consecuencias económicas de la salida de Reino Unido de la UE, pues de producirse, todo dependería del acuerdo al que el gobierno británico llegara con las instituciones y sus socios europeos, según lo establecido en el artículo 50 del Tratado de Lisboa, y del modelo de asociación por el que se optara (Suiza, Noruega e Islandia).

Sabemos que esa negociación se prolongaría durante años y que los términos del acuerdo serían menos ventajosos que los actuales. Un informe oficial del gobierno británico, filtrado recientemente, estima que la economía británica se enfrentaría a una década de incertidumbre. Ello se traduciría en una previsible reducción de inversiones extranjeras hasta que la situación se normalizara (hoy Reino Unido es el mayor receptor de inversión extranjera de la UE); a corto plazo la libra británica perdería valor frente al dólar y el euro (como ya ha ocurrido tras el anuncio del referéndum); aumentaría el déficit comercial externo (hoy Reino Unido atrae el 10 por cien de todas las exportaciones europeas,

pero casi la mitad de sus exportaciones van a otros países de la UE y gran parte de su déficit comercial es solo con dos países, Alemania y España); algunas empresas multinacionales decidirían relocalizar sus operaciones en otros países; y los derechos de los dos millones de expatriados británicos que viven en otros países europeos dejarían de estar garantizados. No cabe duda de que Reino Unido podría sobrevivir fuera de la Unión y de que la economía de la UE también se vería afectada, pero se entiende que la capacidad de recuperación y absorción del *shock* en Europa sería mayor que la de la economía británica.

Sin embargo, la principal consecuencia de abandonar la UE está relacionada con la misma supervivencia de Reino Unido como país. *Brexit* implicaría casi con total seguridad un nuevo referéndum de independencia en Escocia que podría acabar en la desintegración de Reino Unido más de 300 años después de que el Parlamento británico y escocés decidieran unirse para formar un único reino (Acts of Union, 1707).

Aunque en el referéndum celebrado en septiembre de 2014 una mayoría de escoceses votó en contra de la independencia escocesa, la diferencia entre los dos campos fue más ajustada de lo esperado y los líderes del Partido Nacionalista Escocés (SNP, en inglés) han dejado clara su preferencia por seguir en Europa.

A ello hay que añadir que parte fundamental del razonamiento del gobierno británico para renegociar la relación con Bruselas se ha basado en la idea de que Europa no puede ni debe hacer todo, y en que las decisiones son más legítimas si se toman más cerca de los ciudadanos. Pero, llegado el momento, es difícil saber cómo reconciliará Cameron esta postura con la opinión de la mayoría de su partido respecto a la cuestión escocesa. ¿Podrá justificar la devolución de poderes de Bruselas a Westminster, pero no de Londres a Edimburgo?

A esta eventualidad habría que añadir que la relación con Irlanda del Norte también se verá afectada si Reino Unido abandona la UE, ya que las relaciones políticas, comerciales y económicas entre ambos países dependen en gran medida de su pertenencia común al bloque europeo.

Cameron, el funambulista

Es bien sabido que los buenos políticos se crecen ante las dificultades, pero también que la mera voluntad no basta para lograr sus objetivos. En esta ocasión, Cameron parece sobrado de voluntad, pero esta será inútil si no obtiene el favor popular el 23 de junio.

Sería injusto negar la habilidad negociadora del primer ministro. Para ser justos, el mérito del acuerdo debería repartirse entre el que probablemente es el mejor servicio diplomático del mundo, David

Lidington, el ministro británico para Europa y Tom Scholar e Ivan Rogers, los dos principales consejeros de Cameron en asuntos europeos. Pero todos los implicados sabían que lograr un acuerdo decente que pudiera presentarse al electorado británico sin perder la compostura era solo la parte fácil del trabajo.

Con un partido conservador fracturado en dos (algunos analistas hablan ya de una escisión y refundación inevitables), un SNP hegemónico en Escocia con 56 de los 59 escaños escoceses en el Parlamento británico, una izquierda en plena transición y unos liberales condenados a la irrelevancia, el primer ministro deberá hacer un complejo ejercicio de equilibrista político si quiere prosperar.

Los partidarios de permanecer en la UE cuentan con el apoyo de gran parte de los diputados laboristas y liberales, una mayoría de los ministros, la City, los militares y casi la mitad del electorado (a 7 de marzo), pero también saben que siete de los 29 ministros del gobierno británico harán campaña para abandonar la UE y que con algunas notables excepciones, la prensa británica no se lo pondrá fácil.

Es posible que algunos de los más escépticos acaben votando para seguir en Europa si creen que haciendo lo contrario darán su voto al UKIP. Con todo, subestimar la capacidad de persuasión de los partidarios del “no” sería el mayor error que podrían cometer quienes prefieren que Reino Unido continúe siendo europea.

En su coqueteo con el radicalismo, Cameron emprendió un viaje incierto hacia los confines del populismo, sin saber si podría regresar al centro político a tiempo. Hoy sabemos que una parte del partido conservador se quedó en el camino y que un número significativo de británicos comparte la idea de que es posible sobrevivir y prosperar como país fuera de Europa.

Si hay algo que celebrar, después de todo, es que esta decisión se tomará en Reino Unido, cuna del parlamentarismo moderno, meca del liberalismo político. Para Cameron una derrota en el referéndum supondría un final amargo a una carrera política caracterizada por la eterna supervivencia. Pero la casi segura irreversibilidad de esa derrota condenaría a toda una generación de británicos a soñar en pequeño. *Hamlet*, acto tercero, escena primera: “Ser o no ser, esa es la cuestión”. Hoy la pregunta es: *Great Britain or Little England* ? Pronto lo sabremos.

‘Brexit’: una mala opción para Europa

Pol Morillas

El cóctel explosivo que generaría un voto favorable a la salida de Reino Unido, junto con el recrudescimiento de la crisis de los refugiados y la debilidad de las reformas de la eurozona, podría marcar el inicio de un inevitable declive de la Unión como experimento político supranacional.

Si tantos privilegios quieren, mejor que se los busquen solos”. “Si desean una relación tan especial, que no cuenten con el beneplácito del resto”. O “si pretenden diluir a la Unión, quizá convenga más el *Brexit* que el *Bremain*”. Estas afirmaciones van ganando peso en el imaginario colectivo europeo. Desde que el primer ministro David Cameron enumeró sus condiciones para renegociar el estatus de Reino Unido en la Unión Europea, muchos parecen haber llegado a la conclusión de que su salida podría transformarse incluso en una oportunidad para el resto de la UE.

A ello se anteponen tres razones. Por un lado, el *Brexit* enemistaría a la City londinense, el mayor centro financiero del continente, lo que provocaría que buena parte de los bancos y fondos de inversión migraran sus cuentas a otras capitales europeas como Fráncfort o París. Por el otro, el talento que año tras año atrae Reino Unido en forma de capital humano encontraría rápidamente acomodo en otras capitales continentales, redirigiendo el crecimiento europeo de poscrisis hacia un modelo dinámico, innovador y creativo.

A estos argumentos se suma un tercero, más de cocina interna para la Unión. Reino Unido siempre ha sido un socio con tendencia a poner palos en las ruedas de la construcción europea, por lo que su salida permitiría, de una vez por todas, integrar el núcleo duro de la UE y dar el paso definitivo hacia la integración económica y política. Al fin y al cabo, es un país que ya se encuentra fuera del centro de la Unión, al no formar parte de la eurozona, del espacio Schengen, tener un protocolo

Pol Morillas es investigador principal para Europa de Cidob.

específico en la Carta de los Derechos Fundamentales o gozar del beneficioso “cheque británico”.

En este sentido se han expresado reconocidas voces como las del economista belga Paul De Grauwe¹ o el antiguo ministro de Asuntos Exteriores británico, David Owen. Para De Grauwe, la conclusión es clara: no es de interés para la Unión mantener como miembro a un país que continuará siendo hostil al acervo comunitario y que, pase lo que pase después del referéndum del próximo 23 de junio, seguirá esforzándose para menoscabarla. Sería pues deseable que el campo del *Brexit* gane este referéndum, de tal modo que la Unión pueda por fin avanzar hacia su propia cohesión y “emerger fortalecida”.

Esta visión ha ido ganando adeptos desde que el Consejo Europeo de febrero cerrara el acuerdo para unas nuevas bases de la relación especial entre Reino Unido y la UE. Los límites a los beneficios sociales de los trabajadores europeos en Reino Unido fueron interpretados como una renuncia al principio de igualdad entre trabajadores europeos, intrínsecamente ligado a la libertad de movimientos que sustenta el proyecto europeo. Las salvaguardas para los países no miembros de la eurozona alertaron a aquellos que ven necesario avanzar hacia su plena integración económica y fiscal. Y la renuncia expresa de Reino Unido al principio de una “Unión cada vez más estrecha” se consideró una excepción desmesurada que pone en duda la finalidad política de la UE.

Pero lo cierto es que, hoy, no es solo Reino Unido quien dificulta el avance de la integración europea. La crisis de los refugiados ha demostrado cómo los países de Europa central se oponen a las cuotas propuestas por la Comisión Europea para gestionar juntos esta crisis. Tampoco el resto de países de la Unión parece dispuesto a ceder competencias en materia de asilo o ir más allá de una política de refuerzo de las fronteras exteriores de la UE, o los acuerdos con países terceros para la contención de los flujos de refugiados. La inacción europea se ha traducido en impasibilidad ante una crisis humanitaria que amenaza con recrudecerse conforme se acercan la primavera y el verano.

La Unión es también rehén de un refuerzo de las dinámicas nacionales. El referéndum de Grecia de julio de 2015 se presentó como un pulso entre Atenas y sus acreedores, que resultó en una continuidad de las políticas europeas y un debilitamiento de Grecia ante el poder de Bruselas. Otros países han optado recientemente por la convocatoria de referéndums nacionales como herramienta subsidiaria para rechazar las

1. Paul de Grauwe, “Why The European Union Will Benefit From Brexit”. Social Europe. <https://www.socialeurope.eu/2016/02/why-the-european-union-will-benefit-from-brexit/>

políticas de la Unión. Es el caso de la consulta en Dinamarca sobre la adopción de legislación europea en materia de Justicia y Asuntos Internos (diciembre 2015) o el referéndum sobre los acuerdos de asociación con Ucrania que se celebrará en Holanda el 6 de abril. Hungría también ha prometido celebrar una consulta sobre el plan de reubicación de refugiados, con el fin de cerrar la puerta a una gestión conjunta de las demandas de asilo. Y Grecia, por su lado, amenazó con bloquear las negociaciones sobre el *Brexit* del Consejo Europeo si los demás socios no retiraban sus amenazas de expulsión de Schengen y se comprometían a mantener las fronteras abiertas.

El refuerzo de las dinámicas nacionales demuestra cómo las crisis que acumula el proyecto europeo se han convertido en poderosos vasos comunicantes. Ante la falta de respuesta conjunta, resulta más fácil proteger los intereses nacionales en contra de la Unión en un mero juego de suma cero. Hoy, el riesgo de deconstrucción del proyecto europeo no viene dado solamente por las demandas excepcionales de Reino Unido, sino que es consecuencia directa de las fuerzas centrífugas que desestabilizan los pilares de la Unión.

Por ello, una salida de Reino Unido de la UE tendría un marcado carácter simbólico, puesto que se trataría del primer país que, por voluntad propia, hace efectiva la desintegración europea. Los precedentes de Groenlandia o Argelia no serían equiparables, ya que sus países “madre”, Dinamarca y Francia, continúan siendo miembros de la UE. Las consecuencias del *Brexit* irían mucho más allá de la pérdida de lo que Reino Unido representa a ojos de muchos europeos: una sociedad abierta, dinámica y emprendedora.

Los efectos para la integración europea

El referéndum del 23 de junio puede convertirse en el elemento más visible de lo que Wolfgang Münchau ha denominado “la era de la desintegración”.² El cóctel explosivo que generaría un voto favorable a la salida de Reino Unido, junto con el recrudecimiento de la crisis de los refugiados y la debilidad de las reformas de la eurozona, podría marcar el inicio de un lento pero inevitable declive de la Unión como experimento político supranacional de abasto continental.

Los efectos del *Brexit* harían tambalear los equilibrios existentes en el seno de la UE. Desde su integración en 1973, Reino Unido se ha convertido en pilar fundamental de la relación entre “los tres grandes”.

2. Wolfgang Münchau, “Europe enters the age of disintegration”. *Financial Times* (28 de febrero de 2016).

Londres, Berlín y París han tejido una serie de alianzas variables que se verían alteradas con la marcha de uno de ellos. Berlín siempre ha congeñado con el carácter *business friendly* de Reino Unido, que ha promovido avances en el mercado único, trabajado para reducir las trabas burocráticas de la UE o avanzado en la liberalización comercial. A pesar de las reticencias que genera en Berlín el *cherry picking* británico, la cooperación con Reino Unido ha permitido también avances en aspectos presupuestarios e incluso en Justicia y Asuntos Interiores, como Europol o la Orden Europea de Detención y Arresto.

A pesar de mantener una relación ambivalente con Londres, París también ha utilizado la relación bilateral con Reino Unido para hacer de contrapeso al predominio de Alemania. Sus diferencias son notables en cuanto a la dirección del proyecto europeo, con Reino Unido fiel a los principios de la cooperación intergubernamental y el atlantismo, y Francia dedicada a avanzar en la integración europea y la Europa potencia. Sin embargo, ambos coinciden en el papel preponderante que debe desempeñar el Consejo Europeo en cualquier proceso de toma de decisiones, por encima de la Comisión. En política exterior, su colaboración les ha llevado a firmar acuerdos como los de Saint-Malo en 1998 (que plantó la semilla de la Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD) o intervenir conjuntamente en escenarios como Libia en 2011.

La redefinición de los equilibrios entre Estados iría también más allá de las relaciones entre los tres grandes. Los países de Europa central siempre han visto con buenos ojos el anclaje británico a la alianza atlántica y el puente que establece con EE UU. Para países como España, la salida de Reino Unido supondría un paso atrás en sus intensas relaciones comerciales y humanas. La posición del gobierno en funciones de Mariano Rajoy en las negociaciones del Consejo Europeo de febrero, evidenció la poca voluntad de dañar las relaciones bilaterales, siendo Madrid especialmente proclive a acomodar las demandas de Cameron.

El *Brexit* alteraría también los equilibrios existentes entre los miembros de la zona euro y los que no lo son (como Suecia o los países del Este), preocupándose estos últimos por la consolidación de una “integración diferenciada”. Muchos Estados temerían el excesivo predominio del eje franco-alemán, cuando no de Alemania en solitario. De hecho, un buen número de capitales europeas se escudan a menudo en las reticencias de Londres a mayores cuotas de integración, por lo que el *Brexit* podría hacer más evidentes las diferencias políticas entre países. Los

El referéndum del 23 de junio puede convertirse en el elemento más visible de ‘la era de la desintegración’

incentivos para otros Estados de seguir el camino de Londres aumentarían también, ya sea con el fin de conseguir créditos nacionales mediante otros referéndums o, sencillamente, amenazando con marcharse de la UE. Las fuerzas euroescépticas habrían ganado también su batalla contra el gigante de Bruselas. Por lo que se refiere a políticas concretas, una de las más damnificadas sería la política de ampliación –de la cual Londres siempre ha sido un defensor acérrimo–, que entraría en una vía más muerta que la actual.

Finalmente, en materia presupuestaria, el *Brexit* significaría también la pérdida de un contribuyente neto al presupuesto de la Unión. Se ha calculado que para Alemania, el *Brexit* significaría añadir 2.500 millones de euros más a las arcas europeas, mientras que Francia debería aportar 1.900 millones de euros adicionales y España, 900 millones. Este mismo informe ha calculado que los efectos económicos del *Brexit* también repercutirían en el PIB del resto de países europeos. Si, en el peor de los escenarios (una separación no amistosa), el PIB per cápita de Reino Unido podría caer hasta el 14 por cien de aquí a 2030, para países como Alemania, la caída podría ser de hasta el dos por cien.³ Sectores como el automovilístico y países como Irlanda serían los más perjudicados.

Los efectos geopolíticos del ‘Brexit’

Junto con Francia, Reino Unido es el país europeo con mayor proyección global y una cuota de poder duro suficiente para llevar a cabo operaciones en el exterior. Los dos son potencias nucleares, miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y tienen una red diplomática capaz de llegar a cualquier rincón del planeta. En momentos como Saint-Malo, la colaboración entre ellos ha permitido a la Unión dotarse de los objetivos y medios necesarios para convertirse en un actor global.

Pero ha sido también la reticencia de Reino Unido a avanzar hacia una Unión de la defensa y su preferencia por el intergubernamentalismo en la política exterior de la UE, lo que a menudo ha impedido esta misma proyección global. En materia de defensa es donde más sobresalen las ambivalencias de Reino Unido. Por un lado, participa (a menudo a regañadientes) en misiones PCSD y garantiza la coordinación con EE UU y la OTAN. Por el otro, es el país que más trabas ha puesto a la creación de un cuartel general para la seguridad y la defensa en Bruselas, y ha vetado el desarrollo de la Agencia Europea de Defensa.

3. “Brexit –potential economic consequences if the UK exits the EU”. Bertelsmann Stiftung. Policy Brief #2015/05.

Algunos argumentan que el *Brexit* permitiría profundizar en la creación de una defensa supranacional europea, del mismo modo que sus partidarios entienden que la salida de la Unión permitiría a Reino Unido participar más activamente en la alianza atlántica. Lo cierto es que el *Brexit* fagocitaría las relaciones con otras potencias europeas, principalmente Francia y Alemania, y perjudicaría la cooperación entre la UE y la OTAN. Mayores cuotas de integración en materia de defensa entre Francia y Alemania serían prácticamente insustanciales si no contaran con las capacidades militares de Reino Unido. Y como ya pasó con la guerra de Irak, la división entre las grandes potencias europeas implica que la Unión caiga en la irrelevancia a escala internacional.

Las relaciones con EE UU sufrirían también un duro revés. Reino Unido siempre ha sido el interlocutor privilegiado de Washington en Europa, irguiéndose como “socio junior” de esta “relación especial”. Es cierto que EE UU ven con preocupación la retirada de Londres de la Unión (incluso Barack Obama se ha planteado hacer campaña activa en contra del *Brexit*). Pero no es menos cierto que Washington podría perder interés en el futuro de la UE si Reino Unido deja de ser miembro de ella, sin llegar a despreocuparse del todo. Las negociaciones del Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP en inglés) no se detendrían, pero al ser Reino Unido uno de sus promotores, es posible que su ratificación en el Congreso americano se ralentizara al deberse debatir un acuerdo comercial paralelo con Londres. En materia de seguridad, EE UU y Reino Unido insisten en que Europa tome cartas en el asunto de su propia seguridad, sin convertirse tampoco en un *free-rider* en el marco de seguridad provisto por la OTAN. Londres avala hoy este tácito acuerdo transatlántico.

A nivel internacional, EE UU tampoco vería con buenos ojos que uno de sus socios principales para la promoción de un orden internacional basado en el imperio de la ley sufra un daño irreparable. La credibilidad de la Unión después de la crisis del euro se ha visto mermada a ojos de terceros pero, con el *Brexit*, lo que ha sido un fracaso económico se podría convertir también en un fracaso político. Ante la emergencia de nuevas potencias con marcada agenda nacionalista, la pinza entre EE UU y la UE permite reforzar la unidad geoestratégica frente a Rusia o China.

Es precisamente Rusia la que más se regocijaría con el fracaso político de la UE. El gobierno de Vladimir Putin aprovecha cualquier

Un buen número de capitales europeas se escudan a menudo en las reticencias de Londres a mayores cuotas de integración

ocasión que se le presente para abogar por la desintegración europea, ya sea reforzando sus vínculos con Marine Le Pen y otros partidos eurófobos o alineándose con la idea de las “democracias iliberales” de Víktor Orbán. El modelo de integración europeo ya ha sufrido una pérdida de credibilidad desde la crisis económica, pero la salida de Reino Unido también incitaría a dilapidar esfuerzos de integración en otras regiones del mundo como América Latina (Mercosur) o África (Unión Africana).

¿La gota que colma el vaso?

No es buen momento para añadir otra crisis al maltrecho sistema político y económico de la UE. *Brexit* podría convertirse en el primer eslabón de la era de la desintegración, que no sucedería de inmediato pero sí disminuiría gradualmente la relevancia interna y externa de la UE. La alteración de los equilibrios de poder entre los tres grandes y el precedente de la activación del Artículo 50 del Tratado de la UE que establece una cláusula de salida, supondrían un duro golpe para el propio modelo de integración. El repliegue nacional y las acusaciones a Bruselas de todos los males europeos aumentarían, en especial entre aquellos países que cuentan ya con opiniones públicas muy euroescépticas.

En cuanto a proyección exterior, la salida de un socio diplomático y con capacidad militar de primer orden conllevaría una menor capacidad de actuar de forma decidida en el vecindario (véase Siria o Ucrania), por mucho que en numerosas ocasiones, la política intervencionista de Reino Unido no haya favorecido la buena imagen de la Unión (véase Irak o Libia). En tiempos de fragmentación interna y tumulto externo, con el *Brexit*, Reino Unido aumentaría su condición isleña, pero Europa acabaría echándole de menos.

España y el ‘Brexit’

Salvador Llaudes

España se vería particularmente afectada por el ‘Brexit’. El país comparte con Reino Unido un mismo modelo productivo centrado en la demanda interna, el papel de la banca y la exportación de servicios. También parte de su historia, el modelo territorial y la monarquía parlamentaria.

David Cameron no es un político británico al uso. A lo largo de sus dos mandatos al frente del gobierno de las islas ha decidido enfrentar asuntos peliagudos de política interna a la lotería de los plebiscitos. Y lo cierto es que, hasta la fecha, ha vencido cada referéndum que ha puesto en marcha. Esta utilización de la herramienta más clásica de democracia participativa, a imagen y semejanza de lo que se hace en Suiza, es ajena a la tradición británica, pero ello no le ha disuadido de, una vez más, y en esta ocasión con la idea de resolver la relación de Reino Unido con la Unión Europea por una generación al menos, volver a darle voz a la ciudadanía británica, concretamente el 23 de junio.

Tras meses de negociaciones, el *premier* británico logró arrancar de sus contrapartes comunitarias un acuerdo que estima suficiente para hacer campaña a favor de la permanencia en el club europeo. En las mismas, España, a pesar de tener una posición muy favorable a llegar a un acuerdo con los británicos, no desempeñó un papel protagonista, a diferencia de otros países como Francia (por su oposición a dar más concesiones a Reino Unido en el ámbito de la gobernanza económica), Bélgica (por su reticencia a renunciar al principio del *ever closer union*) o los del grupo de Visegrado: Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa (quienes mostraron su malestar con las propuestas relativas a las prestaciones sociales).

Cabe preguntarse por qué, si España era tan favorable a llegar a un acuerdo, no tuvo una posición más decisiva en la cumbre del 18 y 19 de

Salvador Llaudes es investigador del Real Instituto Elcano.

febrero. Existe aquí un motivo esencial, que no es sino la posición de extrema debilidad del ejecutivo español, todavía en funciones tras las elecciones de diciembre. A ello vino unida la negativa del representante español en el Consejo Europeo, Mariano Rajoy, de comparecer frente al Congreso a pesar de la petición de la oposición. No resulta imaginable pensar que, en el caso de haberse producido la misma y si se hubiera escenificado un acuerdo entre los principales grupos políticos del Parlamento, la posición española se hubiera visto reforzada, cuestión que habría sido importante dado que el acuerdo alcanzado es de la mayor relevancia y tendrá efectos a corto plazo para España, para los españoles que residan o vayan a residir en Reino Unido en el futuro y para el conjunto de la UE.

Ello no obsta para que los negociadores españoles tuvieran clara su posición ante los denominados “cuatro bloques de negociación” que expuso Cameron en sus peticiones iniciales del pasado noviembre. Antes de entrar en materia, conviene destacar que, al margen de las líneas rojas en cada uno de los bloques, Madrid planteaba como necesario que el acuerdo con Londres no supusiese reformar los tratados de forma inmediata, lo cual ha sido respetado, debido al poco apetito por tocar en estos momentos el Derecho primario de la UE.

La posición española ante las negociaciones con Cameron

–Bloque 1: Gobernanza económica: *¿Cuál era la posición española?* España tenía como pretensión fundamental que no se tocara la denominación del euro como moneda única de la UE, así como que el acuerdo con Reino Unido no supusiese que los Estados sin el euro como moneda propia pudiesen vetar las decisiones que los –hoy– 19 consideren necesarias para la mejor gobernanza de la moneda común. Es decir que, aun reconociendo garantías de no discriminación a los países de fuera de la eurozona, debía también garantizarse el derecho de los miembros del euro a avanzar hacia una mayor unión económica y política, sin obstáculos por parte de nadie.

¿Cuál es el resultado final? La principal pretensión española se respeta y el euro sigue siendo la única moneda oficial de la UE, aunque se reconoce explícitamente que existen otras monedas en la Unión, tal como reclamaban los británicos. Además, se acepta crear un mecanismo que, sin que pueda servir de veto ni de retraso para las decisiones prioritarias, pueda ser utilizado por parte de los países de fuera de la eurozona para evitar la discriminación respecto del resto. Asimismo, se acepta que ni británicos ni el resto de países de fuera de la eurozona tengan que pagar rescates a los países del euro.

– Bloque 2: Competitividad: *¿Cuál era la posición española?* No existían reticencias particulares en este apartado para un gobierno español muy alineado con las tesis de Reino Unido (merece la pena recordar aquí un artículo de opinión firmado por Cameron y Rajoy en septiembre de 2015) respecto de la necesidad de una UE más competitiva que, entre otras cuestiones, llegue a un rápido acuerdo con Estados Unidos en las negociaciones del Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP, en inglés).

¿Cuál es el resultado final? El apartado dedicado a la mejora de la competitividad ha sido, sin duda alguna, el menos controvertido políticamente de toda la negociación, si bien deja al margen la cohesión económica y social, otros principios fundamentales de la integración europea. Existe el compromiso de que las instituciones trabajarán en fomentar el crecimiento económico y la generación de empleo, fortaleciendo el mercado interior, llevando a cabo una política comercial ambiciosa, y dando pasos concretos hacia una mejor regulación. Para tal fin, se propone la creación de un mecanismo que vele por reducir cargas administrativas innecesarias para las pequeñas y medianas empresas.

Madrid planteaba como necesario que el acuerdo con Londres no supusiese reformar los tratados de forma inmediata

– Bloque 3: Soberanía: *¿Cuál era la posición española?* Aquí, España tenía dos prioridades claras. Por un lado, debía garantizarse el mantenimiento de la referencia a la *ever closer union* en los tratados y que la interpretación que se hiciese de ese principio no supusiese límites a la voluntad de los Estados más proeuropeos a seguir avanzando. Por otro, debía procurarse que los cambios en el procedimiento legislativo no convirtieran a este en más complejo de lo que ya de por sí es. En este sentido, España no veía con buenos ojos el fortalecimiento de los parlamentos nacionales. No solo porque eso supondría debilitar a la Comisión Europea en el proceso normativo, sino porque un sistema así podría ir en detrimento de la posición española (los parlamentos más activos se encuentran en los Estados miembros con opiniones públicas poco europeístas o con una posición acreedora; en ninguno de los casos, la situación de España).

¿Cuál es el resultado final? Las referencias a una “Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” finalmente no se aplicarán a Reino Unido, aunque seguirán en los tratados. Se garantizará además que no constituyen una base jurídica para apoyar una interpretación extensiva de las competencias de la Unión y que son compatibles con

diferentes vías de integración en la UE, aunque al mismo tiempo se respetan las líneas marcadas por España. En relación al fortalecimiento del papel de los parlamentos nacionales, se activa la creación de una especie de “tarjeta roja”, según la cual si un 55 por cien de los mismos considera que un proyecto legislativo no cumple el principio de subsidiariedad, se suspenderá el citado proyecto, salvo que se modifique teniendo en cuenta los dictámenes. De utilizarse de forma frecuente dicho mecanismo, podría complicar el ya de por sí difícil procedimiento legislativo de la UE, y esto no es del interés español en absoluto.

–Bloque 4: Inmigración: *¿Cuál era la posición española?* Sin duda alguna, este era el bloque de controversia fundamental entre Londres y el resto de capitales. La posición española, contraria a la limitación de la libre circulación y a la discriminación de recepción de ayudas por nacionalidad, fue no obstante de perfil relativamente bajo, debido al hecho singular de ser el único Estado miembro en el que el flujo de residentes es favorable, pues hay muchos más británicos en suelo español que viceversa (y, como elemento vinculado, que España haya dado la batalla a propósito del sobre coste que le supone atender a ciudadanos europeos en busca de beneficios relativos al ámbito sanitario).

¿Cuál es el resultado final? El resultado de la negociación trata las cuestiones que más preocupaban a Cameron. Así, se decide la creación de un mecanismo extraordinario, también conocido como freno de emergencia que, en el caso de activarse (durante un plazo de siete años), da la oportunidad a limitar el acceso a las prestaciones no contributivas vinculadas al ejercicio de una actividad profesional de los trabajadores comunitarios que lleguen por primera vez, durante un periodo máximo de cuatro años para cada persona. El otro ámbito que más le preocupaba a Cameron, el de las prestaciones por hijos, también recibe respuesta. Se ha decidido la indexación de dichas exportaciones según las condiciones del Estado miembro en el que resida el niño. Se señala, además, que esto solo se aplicará a las nuevas peticiones que se hagan hasta 2020, año en el que ya sí se podrá hacer extensiva a las peticiones previas existentes.

Salida británica de la UE y repercusiones para España

Los británicos decidirán con su voto si les merece la pena que Reino Unido se mantenga en la UE, pero solo en caso afirmativo entrará en vigor el acuerdo mencionado. Como en todo referéndum, existe el riesgo de que lo que se acabe respondiendo sea, en lugar de la pregunta planteada, otras tales como si confían en el liderazgo de su gobierno, y en particular en el de Cameron, o si consideran que la negociación ha sido gestionada de forma eficiente.

En las manos de los británicos estará, en cualquier caso, determinar qué es más importante a la hora de decidir su permanencia en la UE. Elementos a valorar, al margen del liderazgo del *premier* no faltarán: la siempre delicada cuestión de la inmigración; el temor a que la salida británica de la UE acabe llevando a un segundo referéndum escocés que, esta vez sí, ganen los independentistas; la desunión en las filas *tories*, y en particular, en el gobierno británico, acompañada del gran liderazgo entre las filas de los partidarios del *Brexit* del actual alcalde de Londres y futurible líder conservador, Boris Johnson; o las dudas sobre cómo se articulará la relación con la UE en un futuro todavía hoy incierto, sobre todo en lo económico.

Si la ciudadanía británica opta por el *Brexit* habrá graves consecuencias tanto para Reino Unido como para el conjunto del proyecto europeo, que se beneficia de tener en su seno al primer contribuyente a la proyección global europea. La situación de incertidumbre en el caso de victoria del *Brexit* es tal que nadie sabe cómo se articularía la nueva

relación entre la UE y Reino Unido. En ese sentido, el jurista comunitario, Jean-Claude Piris, apuntaba una serie de escenarios alternativos en un reciente análisis para el Centre for European Reform. La nueva relación dependerá, en cualquier caso, de la buena voluntad de las partes, pero se prevé una negociación dura y larga.

España se vería en particular afectada de darse el *Brexit*, debido a los estrechos vínculos compartidos con Reino Unido, a pesar de no tratarse de países vecinos (pero que gracias al tráfico aéreo casi lo son: más de 30 millones de pasajeros anuales) ni de países que comparten un mismo idioma. Ambos tienen un mismo modelo productivo centrado en la demanda interna, el papel de la banca y la exportación de servicios. Los dos comparten historia, modelo territorial descentralizado y monarquía parlamentaria. Asimismo, las relaciones comerciales entre los países están valoradas en 55.000 millones de euros al año, por no mencionar el intercambio inversor entre multinacionales británicas y españolas. Según datos del ICEX, en Reino Unido existen más de 300 empresas de capital español, mientras que en España hay casi 700 sociedades británicas.

No es menor la relación interpersonal entre comunidades de uno y otro lado. Los datos oficiales estiman la presencia de 300.000 británicos en España, aunque es probable que haya bastantes más, como se señala desde el *think tank* IPPR, que apunta al millón. Por su parte, existen unos 200.000 españoles en Reino Unido, cifra que ha aumentado en los

Las relaciones comerciales entre España y Reino Unido se valoran en 55.000 millones de euros al año

años de crisis económica. Un eventual *Brexit* pondría en el aire la situación no solo de los españoles en Reino Unido, sino también de los cientos de miles de británicos residentes en España (contrariamente a la creencia común, los jubilados en las costas españolas apenas sumarían el 20 por cien de los mismos, existiendo por tanto una gran cantidad de jóvenes y adultos que han decidido vivir su vida en España), cuestión que también podría poner en riesgo la generación de empleo y riqueza en los sectores que más se benefician de esta interrelación.

Al mismo tiempo, y a pesar de que la relación política entre ambos países es buena, existe una tradicional falta de sintonía estratégica que se deriva no solo del complejo conflicto de Gibraltar –cuya dificultad se vería incrementada en caso de *Brexit*–, sino también de la distinta visión sobre cuál ha de ser el futuro de la UE y el papel a desempeñar por parte de los respectivos países.

Existe otro elemento con un impacto potencial muy grande tanto para Reino Unido como para España si se produce el *Brexit*: la celebración de un segundo referéndum en Escocia en el que los ciudadanos se decidieran por la salida de Reino Unido dada su mayor visión europeísta. Ya cuando se celebró el plebiscito de 2014 se trazaron claros paralelismos con la situación de Cataluña. Caben pocas dudas de que se produciría una comparativa aún mayor si se produjese un *Brexit* acompañado de la salida escocesa de Reino Unido. Y más todavía si esa salida fuese de la mano de la permanencia en la UE o de un rápido acceso al club comunitario.

Conclusiones

La promesa de referéndum que Cameron realizó en su discurso de Bloomberg de enero de 2013 ya tiene fecha definitiva de celebración: el 23 de junio. Tras una tensa (aunque no en exceso) negociación, el primer ministro llegó a un acuerdo con sus socios europeos en el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero.

Este acuerdo, si bien no resulta plenamente satisfactorio, debe ser tratado como un mal menor, dado que era difícil conseguir algo mejor en unas circunstancias en las que existía una necesidad clara de dar a Cameron una victoria que “vender” a su electorado. El papel de España en las negociaciones fue limitado, dada la debilidad de la situación en funciones del presidente del gobierno, aunque conviene restar dramatismo a esta cuestión, ya que un análisis desapasionado muestra que, aunque se rocen, no se rebasan las líneas rojas que se había planteado España.

Como se ha señalado, solo en el caso de que los británicos decidan con su voto permanecer en la UE entrará en vigor el acuerdo en cuestión. En caso contrario, las negociaciones de Reino Unido con los restantes 27

miembros del Consejo Europeo, en un momento en el que la prioridad para la UE no está en el acomodo británico, sino en la toma de decisiones respecto de la crisis de refugiados, quedarán en papel mojado.

En cualquier caso, para algo sí va a servir este plebiscito. Tanto en el caso de que los británicos decidan marcharse de la UE como en el de que decidan permanecer con un estatus de segundo nivel, la cuestión parece resuelta, al menos por un tiempo. Existen posibles derivadas positivas y negativas de este acuerdo: en cuanto a las primeras, se encuentra la –remota– posibilidad de que Cameron se convierta en un verdadero líder en la UE en determinadas políticas (política exterior, donde Reino Unido es un actor clave) o que el acuerdo con Reino Unido sirva para que un determinado núcleo de países de la eurozona (donde sin duda estaría España) concluyan que ha llegado la hora de integrarse de forma más decidida. La derivada negativa más peligrosa es que, en un momento tal de desafección con el proyecto europeo, no sea Reino Unido el único que acabe demandando un estatus especial dentro de la UE y que, por tanto, existan otros países que quieran renegociar, amenazando con su *Brexit* particular.

Pero si se produjese la salida británica de la UE, todos perderían. En términos económicos y geopolíticos, Reino Unido dilapidaría gran parte de su capacidad de maniobra. Nadie sabe con seguridad cómo se articularía la nueva relación con la UE. Lo más negativo para la Unión sería crear un precedente de salida de uno de sus Estados miembros, algo que, por no haber sucedido hasta la fecha, parecía inviable. Ello daría la sensación de que el proyecto no es irreversible.

En cuanto a España, el *Brexit* sería negativo por tres razones fundamentales. En primer lugar porque el proyecto comunitario forma parte del proyecto nacional español y, por tanto, todo lo que conlleve daños para el mismo es malo para España. En segundo lugar, porque los vínculos compartidos con Reino Unido son muy estrechos y se verían perjudicados por la salida británica. Por último, porque el conflicto de Gibraltar probablemente se vería agravado, al tiempo que se trazarían mayores paralelismos entre los casos de Escocia y Cataluña, sobre todo si la primera acabase dejando de formar parte de Reino Unido, convirtiéndose en Estado independiente y obligando a la UE a posicionarse de cara a su permanencia en el proyecto europeo.

Mirando el 'Brexit' desde la City: una historia de dinero y poder

Miguel Otero Iglesias

El 40 por cien del negocio mundial de la City se hace con Europa gracias a que todos los agentes que operan desde allí obtienen 'un pasaporte europeo' para poder captar e invertir fondos libremente en toda la UE, sea cual sea su nacionalidad. Un privilegio que se perdería con el 'Brexit'.

La visión de la City de Londres sobre el euro, el núcleo duro de la Unión Europea, es la siguiente: el euro es un barco que se empezó a construir en 1989, salió de puerto en 2002 y en 2010, por estar mal construido, empezó a hacer aguas. El navío no tiene capitán. Ahora mismo tiene un buen jefe de máquinas, Mario Draghi, y múltiples oficiales de puente que se turnan, aunque predominan alemanes y franceses. Cuando estos se ponen de acuerdo, hay cierta esperanza de que el barco se arreglará. Tarea difícil porque se tiene que hacer sobre la marcha y en alta mar. Pero cuando discrepan, la tripulación baja el ánimo y parece que la embarcación se va a pique.

En general, la City cree que el barco se hundirá y saca pecho por haber avisado, antes de que saliese a puerto, de que el buque estaba mal construido. Desde la lejanía, con cierta aprehensión, pero también con regocijo, se comentan las penurias de la tripulación. Aun así, no se descarta del todo que el barco tenga solución. Todavía hay mucho respeto, y cierto temor, hacia los miembros teutones de la tripulación, por su eficiencia y fe ciega en el proyecto europeo. Por esta razón, la City tienen preparada una lancha motora para el día que llegue la noticia de que el barco se ha reparado. Porque si finalmente se arregla, la City tiene que estar en cubierta y codecidir quién va a ser el capitán.

Esta metáfora resume bien la posición de la City frente a un posible *Brexit*, o dicho de otra forma, la salida de Reino Unido de la UE. La City siempre ha estado muy ligada al poder. Para muchos de sus miembros, en

Miguel Otero Iglesias es analista senior de Economía Política Internacional en el Real Instituto Elcano.

plena era de la globalización, este poder todavía reside en Westminster. Ellos representan el alma conservadora, inglesa (que no británica) e insular de la City. Suelen ser corredores de bolsa (brókers) y fondos de inversión de tamaño medio y pequeño que quieren que Reino Unido salga de la UE porque ven en Bruselas la capital de un creciente monstruo jerárquico y burocrático que quiere colonizar a base de regulación, y quizá algún día incluso de impuestos, a la que en su día fue la metrópolis del Imperio británico. Su estrategia es la siguiente: si la UE se desmorona, mejor salirse cuanto antes. Si al final los europeos continentales crean una unión política, mejor escapar del yugo regulador antes de que ocurra.

Sin embargo, este grupo, que se podría denominar “nativista”, tiene poco poder. La City hoy está dominada por actores con alma liberal, multinacional y cosmopolita que saben que el poder se ha trasladado a Bruselas y Fráncfort y entiende que, mientras el proyecto europeo de integración siga en pie y avanzando, sería un grave error, y una ingenuidad, pensar que con tal de apertrecharse detrás del canal de la Mancha se va a recuperar la soberanía británica. El mercado único en servicios y la actividad financiera denominada en euros son demasiado importantes para que los gigantes de la City los dejen escapar. Por ello, muchos apoyarán al primer ministro David Cameron en su campaña por la permanencia en el referéndum del 23 de junio. Está por ver, sin embargo, si será un apoyo positivo. Aunque la mayoría de británicos son conscientes de la importancia de la City para su economía, muchos otros están molestos porque son los de fuera quienes se llevan los mayores beneficios.

‘Brexit’, visto desde el pasado

La City no es homogénea. Hay diferentes visiones e intereses y, para distinguir mejor las diferentes posiciones frente a un posible *Brexit*, es importante conocer la historia de esta Milla Cuadrada. A veces se olvida que la Corporación de la City “es la comuna democrática más antigua del mundo”. Se ha construido sobre las ruinas milenarias del asentamiento romano de Londinium, y el estatus de “ciudadano” de la City se ha mantenido desde entonces. Su independencia se consolidó a finales del siglo XI cuando Guillermo el Conquistador, después de invadir Inglaterra, respetó “la libertad de sus gentes” y, la Corporación se declaró oficialmente una comuna en 1191. Desde entonces ni la Carta Magna de 1215, ni los subsecuentes reyes –incluidos los Tudor, los Estuardo y la reina Victoria– ni Westminster han podido o querido quitarle su autonomía.

Su enorme riqueza basada en la libertad para hacer negocio, sus eficientes instituciones democráticas y legales –sustentadas sobre el Derecho común– y su sistema de milicias han hecho que durante siglos la

City tuviese “su propio gobierno, sus propios impuestos y sus propios jueces”. Mucha de esta independencia se mantiene todavía hoy. La corporación sigue siendo el único gobierno de la City. Es por eso que muchos la consideran el mayor centro financiero *off-shore*. Sin embargo, la centralidad de Londres en las finanzas globales no surge solo de su atractivo para hacer negocios. Si no fuese por el poder del Imperio británico, Londres nunca habría llegado a ser lo que es. En este sentido, la batalla de Waterloo, 1815, marca un punto de inflexión. Hasta entonces la capital financiera del mundo era Ámsterdam, pero tras la derrota de Napoleón, muchos bancos, intermediarios financieros y aseguradoras del continente se trasladaron a la City.

En su análisis de la historia de la City, David Kynaston, explica que fue durante el “largo siglo” de 1815 a 1914, año de comienzo de la Primera Guerra mundial, cuando la Milla Cuadrada desarrolló sus dos almas. La nativista, más insular y por tanto más patriótica, y la liberal, más cosmopolita. Al igual que hoy, durante los años de la *Belle Époque* (la primera gran oleada de globalización), llegaban a Londres los más inteligentes y aventureros de todo el mundo. Fue en este periodo cuando Mayer Amschel Rothschild, judío alemán, y otros muchos extranjeros amasaron sus grandes fortunas. Desde entonces, la Milla Cuadrada se ha convertido en una aldea global, con sus inherentes tensiones entre locales y foráneos. Algo palpable hoy en el debate sobre *Brexit*.

Sin embargo, pese a sus diferencias, y precisamente porque la corporación es el órgano de gobierno que amortigua y cohesiona los diferentes intereses de la aldea, la City siempre ha tenido el mismo lema y visión estratégica: *to play the game* (saber jugar la partida). Y eso en el mundo de las finanzas quiere decir estar lo más lejos posible del poder político para hacer negocios libremente pero lo más cerca para influir en él, y si fuese necesario, buscar su protección. La creación en 1694 del Banco de Inglaterra fue un claro ejemplo. Los acreedores privados de la City, cansados de que el rey de Inglaterra incurriese en impagos, le exigieron al monarca, Guillermo de Orange, que les concediese el monopolio de la creación de dinero, si quería obtener nuevos préstamos para luchar contra Francia pero, al mismo tiempo, le pidieron que amparase el nuevo banco con su mandato real. Así, se unían dos extraordinarios poderes: la credibilidad crediticia de los financieros privados y la legitimidad y el monopolio de la violencia del soberano.

El mercado único y la actividad financiera en euros son muy importantes para que la City los deje escapar

Pero el poder, aunque más lento que el capital, también es móvil y las dos guerras mundiales del siglo XX hicieron que el Imperio británico se desmoronase y Londres dejase de ser la plaza financiera del mundo. El testigo lo recogió Nueva York, que se convirtió en la auténtica metrópolis del capitalismo global. Por entonces, se pensaba que Londres caería en la misma liga que Ámsterdam o París, pero dos episodios clave en la segunda mitad del siglo XX convirtieron de nuevo Londres en el centro financiero más internacional. En los dos hay una estrecha colaboración entre la City y el gobierno británico: el poder. El primero fue el desarrollo en los años sesenta del Euromarket en Londres. Un mercado *offshore* que ofrecía productos financieros denominados en dólares en el continente europeo, de ahí su nombre. Estos depósitos en moneda americana eran muy atractivos por dos razones. Porque ofrecían un tipo de interés más alto que el de Estados Unidos, lo que hizo que muchos fondos americanos se viniesen a la City, y porque su opacidad servía de refugio para los petrodólares del golfo Pérsico y los *soviet dólares* del bloque comunista.

Muchos se preguntan todavía cómo fue posible que en pleno sistema de Bretton Woods, con controles de capitales y estricta regulación financiera, hubiese un mercado *off-shore* totalmente desregulado. La pregunta no es baladí, porque hay cierto consenso entre los expertos de que el Euromarket fue una de las causas del colapso de Bretton Woods, también conocido como los 30 años dorados del capitalismo. Todo indica que el Euromarket se desarrolló con la connivencia del Banco de Inglaterra. Parece imposible creer que si hubiera querido cerrarlo no tuviese la capacidad para hacerlo. La *Old Lady* (“vieja dama” –así denomina la City al Banco de Inglaterra–) hizo la vista gorda porque le interesaba que el capital americano y del resto del mundo volviese a su Milla Cuadrada.

Exactamente por la misma razón, 20 años después, en 1986, Margaret Thatcher impulsó el Big Bang en la City, el segundo episodio que explica por qué todavía hoy, en la segunda década del siglo XXI, la City compite con, y en muchos casos supera a, Nueva York como capital de las finanzas globales. Es bien sabido que el Big Bang desreguló mucha de la actividad de la City, pero lo más importante quizá es que permitió que sus instituciones financieras fueran de propiedad extranjera, lo que hizo que desembarcaran en la Milla Cuadrada los grandes bancos de inversión americanos y los bancos universales europeos. Este cambio transformó completamente la geografía y la cultura de la aldea, incluida su corporación, y es clave para entender el debate actual sobre el *Brexit*. Muchos de los históricos Merchant Banks de la City, como Barings Bank y Schroders, fueron devorados. Rothschild es de los pocos que sobrevive. La cultura cambia porque el otro lema de la City: *my word is my*

bond (“mi palabra es mi obligación”), muy usada entre los banqueros como símbolo de la confianza mutua, ya no rige. La City pasa de ser un club selecto y conservador de hombres grises y cierta edad, a ser un gran casino global donde ingenieros franceses de 28 años ganan cientos de miles de libras al año.

‘Brexit’, vista desde el presente

Para Kynaston, el Big Bang de 1986, y la consecuente transformación de la City, explican la crisis financiera de 2008. En los momentos de máxima tensión, cuando el mercado interbancario se congeló por completo se observó como el pilar de la vieja City: *my word is my bond* había desaparecido. La confianza entre operadores ya no existía, y en el mundo de las finanzas, cuando esta se esfuma el sistema crediticio colapsa. Para Kynaston, igual que para muchos funcionarios de Europa continental, la City se ha convertido en un monstruo indomable y hasta que no se vuelva a regular como es debido seguirá produciendo crisis financieras. La falta de ética y la actividad ilegal son alarmantes. Los escándalos de la manipulación de la tasa Libor, los tipos de cambio y los precios de los metales preciados así lo demuestran. No es de extrañar que la City no sea muy popular ni en Bruselas ni entre la ciudadanía británica.

Aun así, a pesar de los escándalos, todo británico reconoce que la City es una máquina de generar dinero. Esta pequeña aldea global alberga 250 bancos internacionales y genera, con sus tentáculos en todo el país, el 10 por cien del PIB y el 12 por cien de los ingresos fiscales de Reino Unido. En el mercado de divisas y en el de derivados de tipos de interés supera a Wall Street, acaparando el 40 y el 50 por cien, respectivamente, del negocio mundial. La City atrae a los jóvenes más inteligentes del mundo. En total, los servicios financieros emplean a dos millones de personas en todo Reino Unido. De los 280.000 que trabajan en la City, el 22 por cien no es británico y 38.000 son ciudadanos europeos. Hay 125 compañías de la UE listadas en la bolsa y los bancos europeos tienen cerca de dos billones de euros de activos en Londres. La City es, sin duda, el centro financiero del euro, gestionando el 40 por cien de las operaciones denominadas en esta moneda.

La experiencia, reputación y redes tejidas durante siglos, el inglés como lengua franca y la zona horaria –que permite presenciar el cierre de Asia, toda la jornada europea, y el inicio de la sesión de Wall Street– hacen de la City un gigante tablero de distribución de capital (*switch-board*) que puede convertir en cuestión de segundos ahorros procedentes de Indonesia en inversiones destinadas a Argentina. Esto hace que la City sea más internacional incluso que Wall Street, que se alimenta

mucho más de capital nacional. Sin embargo, pese a su globalidad, la City vive sobre todo del mercado único de la UE, que con 500 millones es el más grande y con mayor capacidad de ahorro e inversión del mundo. El 40 por cien del negocio mundial de la City se hace con Europa, gracias a que todos los agentes financieros que operan desde la Milla Cuadrada, indistintamente de su nacionalidad, obtienen “un pasaporte europeo” para poder captar e invertir fondos libremente en toda la UE. Un privilegio que se perdería con el *Brexit*.

Esta amenaza explica por qué la mayoría de los grandes bancos americanos como JP Morgan, Bank of America o Goldman Sachs, han expresado públicamente su preocupación por

Aunque en general la percepción en Europa es que toda la City está a favor de permanecer, la realidad es otra

un posible *Brexit*, al igual que bancos europeos como Deutsche Bank o el Santander. Goldman Sachs ha anunciado que apoyará la campaña por la permanencia con 500.000 dólares y es probable que otros bancos hagan lo propio. El banquero que ha hablado más claro ha sido Jamie Dimon, consejero delegado de JP Morgan, el banco más grande de

EE UU: “si no podemos usar nuestro pasaporte desde Londres, no nos quedará otro remedio que establecer varios centros de operaciones en Europa”.

Si esto ocurriese, Dublín sería la ciudad más beneficiada del *Brexit* por el inglés, la franja horaria y su industria financiera, pero lo más probable es que el sector financiero europeo se fragmentase entre la City, la capital irlandesa, París y Fráncfort. Esta redistribución, aunque traería más volumen de negocio para la eurozona, sería perjudicial para Europa, pues el mundo financiero trabaja en redes profesionales estrechas, personal y geográficamente, y si no las encuentra en el Viejo Continente, el talento se irá a Nueva York o a los centros financieros asiáticos como Hong Kong o Singapur. Por esto, los grandes operadores de la City se oponen abiertamente a un *Brexit*.

Ellos son los representantes del alma cosmopolita de la City, pero la otra alma de la aldea global londinense piensa muy distinto. Aunque en general la percepción en Europa continental es que toda la City está a favor de permanecer, la realidad es otra. En el debate sobre un posible *Brexit*, la Milla Cuadrada se divide en dos tribus. Por un lado, los grandes bancos y banqueros de inversión que rechazan el *Brexit* y por otro, los pequeños corredores de bolsa, los fondos de capital riesgo (*hedge funds*) y las pequeñas asesorías patrimoniales. Estos últimos están a favor del *Brexit* porque la creciente regulación impuesta por

Bruselas desde la crisis de 2008 –como la directiva para los Gestores de Fondos Alternativos o Mifid2– les supone unos gastos que consideran desorbitados. Boris Johnson, alcalde de Londres, pretende ser el defensor de este “pequeño” capital británico que se enfrenta al gran capital global dominado por los americanos y asociado con Bruselas.

Para los pequeños operadores de la City, que invierten sobre todo en Reino Unido y atraen mucho capital, bien de la Islas Británicas (y sus paraísos fiscales asociados), o de fuera de la UE, el pasaporte al mercado único importa poco. Muchos de ellos tienen todavía una visión romántica del Imperio británico y su actitud de *laissez faire* hacia las finanzas. Piensan que salirse de la UE les ayudaría a liberalizar la economía y establecer el marco regulatorio que más conviene a la City. Las palabras de Crispin Odey, fundador del *hedge fund* Odey Asset Management son representativas de esta visión: “Europa nos está convirtiendo en una colonia y nosotros estamos acostumbrados a ser un imperio. No queremos seguir reglas que no hemos decidido”.

Pero justo por esa razón los grandes poderes de la City –tanto los británicos cosmopolitas de HSBC como los globales de Goldman Sachs– no quieren abandonar el barco. Ellos saben que fuera de la UE lo más probable es que Londres deba operar dentro del marco regulatorio de la UE sin que Westminster o Downing Street tengan ningún tipo de influencia. La City quiere seguir jugando la partida y sabe perfectamente que si no está en la UE verá el juego desde el banquillo. Por ello, tanto la *Old Lady* como la corporación de la City –las dos instituciones más históricas e influyentes de la Milla– han declarado de modo oficial ante la opinión pública británica su oposición al *Brexit*. Un posicionamiento que no ha gustado nada a los nativistas, pero esas son las desventajas de tener menos dinero y poder. Una lógica que los ciudadanos de la City entienden bien desde hace siglos.

La City o el ‘segundo imperio británico’

Ronen Palan

El Imperio Británico repitió a lo largo del siglo XX la pauta seguida por los Países Bajos en el declive de su hegemonía durante el siglo XVIII, que se caracterizó por una rápida decadencia de la industria manufacturera. Reino Unido fabricaba el 50 por cien de las manufacturas mundiales, pero hoy el sector manufacturero es menor –en términos porcentuales de PIB– que el del resto de potencias europeas. La productividad de los trabajadores británicos es baja y está estancada, y una buena parte de la industria de las islas –como la automovilística– está en manos extranjeras. En contraste, Reino Unido ha heredado de sus tiempos imperiales un centro financiero en la City londinense especializado en inversiones globales. El Banco de Inglaterra ha aplicado constantemente políticas que favoreciesen la posición de la City como centro financiero mundial, incluso cuando se demostraron perjudiciales para el sector industrial británico.

La libra no deja de estar sobrevalorada y los tipos de interés siguen siendo relativamente altos en un país que ha sido testigo del colapso de todo su sector manufacturero. Incluso hoy, en 2015, mientras la “euro-crisis” azota el continente, la libra esterlina mantiene cotas altas que

Ronen Palan es catedrático de Política Internacional en la City University London. Traducción de Miguel Marqués.

La gran herencia del Imperio Británico fue la City, transformada en el mayor centro financiero mundial a partir de los años sesenta del siglo XX. Sus fronteras van más allá de Londres, a través de las islas del Canal, el Caribe y el Pacífico. ¿Cómo alcanzó tanto poder?

impiden la recuperación del sector. El debate se inscribe actualmente en un contexto más amplio, el del norte (industrial) frente al sur (orientado a los servicios) o, dicho de otro modo, el de Londres contra el resto, como sostenía Geoffrey Ingham en su libro de 1985, *Capitalism Divided*.² Es el mismo debate que enfrenta a la City con la industria.

Londres como centro financiero internacional está conformado a su vez por varios subcentros: la City propiamente dicha (apodada Square Mile, la “milla cuadrada”), los barrios de Canary Wharf y Mayfair y los llamados *home counties* (los condados que rodean Londres), así como otros centros financieros subsidiarios dentro de las islas Británicas, como Edimburgo o Manchester, según el estudio de Mark Yeandle y Michael Mainelli, *The Competitive Advantage of London as a Global Financial Centre*, 2005. Los datos del Banco de Pagos Internacionales, muestran que los centros financieros británicos dan cuenta de aproximadamente el 20 por cien de los préstamos y depósitos internacionales. Esta cifra, no obstante, excluye los territorios británicos de ultramar que, según los datos disponibles, continúan muy ligados a la City. Si añadimos jurisdicciones bajo control británico como Jersey, Guernsey y la isla de Man –dependencias de la corona británica– y otros territorios como las islas Caimán, las Bermudas, las islas Vírgenes Británicas, las islas Turcas y Caicos o Gibraltar, entonces Reino Unido sería responsable del 29,4 por

cien de todos los préstamos y depósitos contabilizados en el mundo en 2014. Si se agregan antiguas colonias como Singapur, Hong Kong, las Bahamas o Chipre, el porcentaje se eleva hasta el 36,7. En otras palabras, la clave del poder de la City es que trasciende fronteras. En efecto, la City opera las 24 horas del día como un centro financiero integrado en el corazón del mercado financiero global.

¿Cómo se convirtió la City londinense en un actor internacional tan poderoso? Mi hipótesis al respecto se fundamenta en una interpretación de las técnicas de creación de alianzas geopolíticas distinta de la habitual, que he llamado la “hipótesis del segundo imperio británico”.¹ Según dicha hipótesis, los actores financieros interpretan el mundo en su mayoría como un espacio de oportunidades, castigos y recompensas. Buscan aprovechar las oportunidades que se les presentan e intentan evitar los castigos.

El veloz colapso de un imperio comercial como el británico dejó en herencia un hipertrófico centro financiero en la City de Londres, que desde entonces ha poseído un gran poder político. En la City cohabitan múltiples instituciones financieras que compiten entre sí, entre las que se cuentan bancos, aseguradoras y bufetes contables y jurídicos, las cuales, tras cerrarse el paraguas geopolítico del Imperio Británico, quedaron a merced de los elementos y se lanzaron entonces a la búsqueda de nuevas oportunidades de negocio. Una de ellas apareció, casi por error, en 1957, con la emergencia del llamado “euromercado” (*Euromarket*), el cual supuso para la City un gran balón de oxígeno.

El euromercado era un mercado no regulado que operaba en un entorno internacional por lo demás restrictivo, y que creció rápidamente atrayendo inversores de todos los rincones del planeta. Los principales bancos alemanes, estadounidenses y japoneses establecieron sedes y filiales en Londres para sacar partido del nuevo escenario. Como pronto descubrieron los bancos e instituciones financieras de Reino Unido y Estados Unidos, la ley británica era aplicable en los flecos territoriales que aún quedaban del imperio –las islas caribeñas y del Pacífico–, de manera que el euromercado abarcaba también esas comunidades localizadas.

1. Para más información, véase: Ronen Palan, “Financial Centers: The British Empire, City-States and Commercially-Oriented Politics”, *Theoretical Inquiries in Law*, 2010. Sandra Halperin y Ronen Palan (eds.), *Legacies of Empire*. Cambridge: Cambridge University Press, de próxima publicación. Paul Sagar John Christensen y Nick Shaxson, “British Government Attitudes to British Tax Havens. An Examination of Whitehall Responses to the Growth of Tax Havens in British Dependent Territories from 1967-75”, *Why Tax Justice Matters in Global Economic Development*. Nueva York: Bergam, 2012.



Perfil de la City londinense entre la niebla. GETTY

El auge del euromercado

En 1957 se creó en Londres el euromercado, un tipo de mercado muy específico. Para hacer frente a las crecientes maniobras especulativas contra la libra esterlina a raíz de la crisis del canal de Suez, el gobierno británico impuso estrictas condiciones al uso de la libra en los créditos comerciales concedidos a no residentes. Los bancos de la City, que llevaban más de un siglo especializándose en préstamos transfronterizos –especialmente a otros países de la Commonwealth y en el imperio informal que Reino Unido mantenía en América Latina–, vieron así desaparecer de un plumazo el objeto de su negocio. Su reacción fue recurrir a los dólares estadounidenses para sus transacciones internacionales, alegando que, en teoría, estas no afectaban a la balanza de pagos británica. El Banco de Inglaterra decidió seguir la corriente y, al parecer, desde el *Common Law* se interpretó que ciertos tipos de transacciones financieras entre no residentes, si tenían lugar en divisas extranjeras, serían consideradas por el banco como realizadas fuera de Reino Unido. Dado que estas transacciones se ejecutaban desde Londres, no podían ser reguladas por ninguna otra autoridad, lo que produjo un vacío legal que se conoce con el nombre de euromercado o mercado financiero *offshore*. Según Gary Burn, el resultado fue que, a las transacciones realizadas en el seno del euromercado dejaron de aplicarse los requisitos para las instituciones de reserva, así como otras restricciones y reglas, entre otros, los certificados de depósito.

El euromercado supuso así pues una oportunista iniciativa que emergió para solucionar un problema que afectaba específicamente a los bancos de la City. Dado que no se trataba del resultado de una política planeada, el euromercado mantuvo su volumen y siguió siendo prácticamente desconocido durante tres o cuatro años. No obstante, a principios de la década de los sesenta, los bancos estadounidenses, asediados por diversos reglamentos impuestos por el *New Deal*, descubrieron las oportunidades que ofrecía Londres para eludir la ley y empezaron a abrir oficinas en la capital británica especializadas en operar en el euromercado. Pronto quedó claro que este podría servir no solo para sortear la ley del Banco de Inglaterra de 1956, sino, especialmente, para escapar a las muy estrictas reglas de control de capital que había impuesto el régimen de Bretton Woods. Los bancos estadounidenses acudieron en masa a ese mercado, en el que además podían sortear el “reglamento Q”, aplicado en la década de los treinta y que fijaba un tipo de interés máximo en los depósitos a plazo fijo, de manera que estos se mantuvieron muy bajos. Esa coyuntura no suscitó demasiadas objeciones entre los bancos estadounidenses, y no fue hasta que la economía mundial empezó a despegar a finales de la década de los cincuenta del siglo XX, cuando se dieron cuenta de que jugaban en desventaja.

A partir de ese momento, el flujo de capital destinado al euromercado se convirtió en una auténtica avalancha. En 1963, tuvo lugar un acontecimiento capital: el gobierno de John F. Kennedy propuso un impuesto que consiguió exactamente lo contrario de lo que pretendía. Se impuso un gravamen del 15 por cien sobre los intereses devengados de inversiones en valores extranjeros, a fin de desincentivar dichas inversiones entre los bancos y entidades financieras estadounidenses. El nuevo impuesto pretendía contener el flujo de capitales que abandonaba EE UU, pero en la práctica las empresas estadounidenses se negaron a repatriar el capital para evitar pagar, lo que impulsó el crecimiento del euromercado.

El éxito del euromercado gestionado desde Londres demostraba a los banqueros estadounidenses, alemanes y japoneses que podían evitar diversas leyes en sus transacciones financieras. Parecía lógico, así pues, que estos acudiesen a jurisdicciones muy ligadas al Derecho británico y a sus reglamentaciones pero que ofrecían menos presión fiscal.

El euromercado y las islas del Canal

La reaparición de Londres como actor global se fundamenta en dos pilares de poder: la histórica concentración de experiencia y saber hacer en el

ámbito de los negocios internacionales, combinada con el auge del euromercado a principios de la década de los sesenta. Esta combinación convirtió a la City londinense en el principal centro financiero internacional. Londres, no obstante, también tenía desventajas. En primer lugar, si bien el mercado *offshore* estaba en gran medida desregulado, los bancos seguían sujetos a impuestos empresariales. Además, los bancos y empresas británicas se encontraban paradójicamente en desventaja frente a las instituciones extranjeras, pues no podían figurar como no residentes a efectos fiscales.

Los bancos estadounidenses, por ejemplo, sacaban provecho de los precios de transferencia para minimizar la presión fiscal. En tercer lugar, conforme el mercado fue creciendo, el coste de llevar a cabo negocios en Londres fue haciéndose cada vez más elevado.

Los restos territoriales del imperio ofrecían la solución a estos problemas. Muchos de ellos compartían gran parte de las ventajas institucionales de que disfrutaba Londres. La City, regida administrativamente por una entidad denominada Corporation of London, se considera a sí misma –no sin modestia– el municipio más antiguo de Inglaterra. La Corporation of London desempeña el papel de autoridad local en la Square Mile, y provee servicios de vivienda, recogida de basuras, educación, servicios sociales, medioambientales, de salud, y mucho, mucho más. La Corporation of London, por ejemplo, no se vio afectada, como el resto de municipios británicos, por la ley de Corporaciones Municipales de 1835. Hoy día, pueden votar los mayores de 18 años que bien residan en la City, bien –y esta es la principal diferencia con el resto de municipios del país– posean una empresa individual en la City o sean socios de una sociedad de responsabilidad ilimitada o representantes de entidades afincadas en la City. En otras palabras: las empresas tienen voto. De hecho, pueden votar dos veces, mientras que los residentes solo una. En consecuencia, la City se gobierna a todos los efectos como un gremio comercial que controla los intereses financieros y comerciales de las empresas presentes en la Square Mile.

La City elige a un *Lord Mayor*, cargo que desempeña un importante papel diplomático en las negociaciones tanto con el gobierno británico como con los

**La City está regida por
la Corporation of
London y tiene sus
propias leyes y policía:
es casi un Estado
dentro del Estado**

jefes de gobierno extranjeros. Lo asiste una corporación de concejales, casi todos los cuales representan a empresas financieras, legales y contables. La City incluso tiene su propia policía: es casi un Estado dentro del Estado.

Cabe destacar que la City comparte muchas características con las últimas posesiones del Imperio Británico, como las islas del Canal, las posesiones caribeñas, Hong Kong (que perteneció a Reino Unido hasta 1997) o las islas británicas del Pacífico. El desbordamiento desde Londres al resto de centros financieros comenzó a principios de la década de los sesenta, y buscaba las afinidades institucionales; de ahí que se produjera de manera natural hacia jurisdicciones británicas adyacentes a las islas, que compartieran sus leyes y cuyas instituciones y organizaciones políticas se administrasen políticamente de manera parecida a la City. La isla de Jersey fue la primera en convertirse en puesto de avanzada del euromercado y es un ejemplo típico del mismo.

Jersey parecía el punto de partida natural para la expansión de las operaciones de la City en el euromercado: se regía por el *Common Law* británico, usaba la libra esterlina y estaba bajo el paraguas de seguridad de la metrópoli. En la época, los costes de mano de obra e inmobiliarios eran mucho menores que en Londres, aunque la situación ha cambiado radicalmente desde entonces, debido en gran parte al éxito de Jersey como centro financiero *off-shore*. No obstante, Jersey era conocida ya desde la década de los treinta como paraíso fiscal. Mark Hampton ha demostrado que “el emergente centro *off-shore* [de Jersey] se vio impulsado por el capital financiero internacional atraído por bancos comerciales que se asentaron en la isla para dar servicio a clientes ricos”. Los bancos londinenses, en cabeza, empezaron a abrir oficinas en las islas de Jersey, Guernsey y Man a principios de la década de los sesenta. En 1964, los tres grandes bancos estadounidenses –Citibank, Chase Manhattan y Bank of America– irrumpían también en escena.

Las islas del Canal ofrecían un atractivo añadido en su política local semi-feudal, más parecida a la practicada en la Corporation of London que a las democracias modernas. Austin Mitchell y Prem Sikka describen Jersey como un “gobierno municipal de grandes dimensiones, con todas sus ineficiencias y familiaridades”. Las islas se convirtieron en territorio de la monarquía británica en 1204 y es la única de las posesiones que se ha retenido en territorio francés. El poder ejecutivo reside en el lugarteniente-gobernador, que actúa como representante de la corona en la isla. En realidad, el lugarteniente-gobernador es asesorado por los llamados Estados de Jersey, nombre con que se designa colectivamente al Parlamento y gobierno locales. En este sentido, Jersey goza de una nada desdeñable autonomía.

Segunda y tercera expansión del euromercado

Debido a lo costoso de mantener una sede en la City londinense, algunos de los bancos estadounidenses y canadienses más pequeños se trasladaron a islas del Caribe, como las Bahamas o las Caimán. Estos dos centros financieros caribeños, más las Bermudas, se beneficiaron especialmente de la veloz expansión del euromercado (estas últimas, no obstante, eligieron un camino algo diferente y se convirtieron en el principal centro mundial para aseguradoras cautivas, creadas por una empresa para asegurarse a ella misma). Las islas del Caribe contaban además con la ventaja de compartir huso horario con Nueva York. Así pues, la banca estadounidense se encargó de poner en marcha esos centros para poder operar desde ellos en el euromercado. A finales de la década de los setenta, un quinto del volumen total de operaciones del euromercado se realizaba desde el Caribe. En la década siguiente, las sucursales de bancos estadounidenses en el Caribe sumaban más de un tercio de todos los activos de la banca de ese país en el resto del continente americano.

La teoría de las afinidades sociales y políticas puede ayudar a explicar también el desarrollo en Asia de centros financieros que mantenían vínculos sólidos con Reino Unido. Por un lado, la expansión de la guerra de Vietnam a mediados de la década de los sesenta aumentó el gasto de divisa extranjera en la región y, por otro, en 1967 y 1968 se cerró el grifo del crédito, lo que contribuyó a un aumento de los tipos de interés en el mercado de eurodólares. El Bank of America fue el primero en abordar una de las pocas jurisdicciones, que contaba con muchas de las características descritas anteriormente: Hong Kong. El gobierno colonial, no obstante, no se mostró especialmente receptivo; en efecto, llevaba imponiendo restricciones al sector financiero desde la década de los cincuenta.

Tras fracasar en su intento de persuadir al gobierno de Hong Kong, el Bank of America se dirigió a la siguiente jurisdicción disponible de esas características, otra excolonia británica, Singapur, cuyas autoridades se mostraron bastante más acomodaticias. Singapur creó en 1968 las unidades de divisa asiática, que incentivaban la entrada de bancos internacionales en la excolonia. La moratoria de Hong Kong a la entrada de la banca extranjera finalizó en 1978 y demostró ser un gran éxito. En febrero de 1982 se abolieron las retenciones sobre los intereses devengados por depósitos en divisa extranjera y en 1989 se eliminaron todos los gravámenes sobre los intereses. La actitud cada vez más proactiva del gobierno hizo que Hong Kong se convirtiera entre

1995 y 1996 en el segundo centro financiero *offshore* más importante de la región Asia-Pacífico y se situara entre el sexto y séptimo puesto entre los más grandes centros financieros internacionales del mundo.

La City como centro financiero global

El “segundo imperio británico” emergió como un accidente histórico, en parte debido al tradicional papel desempeñado por la City durante el imperio colonial. Una vez nacidos en Londres los mercados financieros desregulados, resultó patente que la City contaba con una enorme ventaja: poder realizar transacciones a través de los restos del imperio de ultramar. Reino Unido nunca dejó de sacar tajada política de la nueva situación, manteniendo un perfil bajo en el escenario internacional pero insistiendo siempre en el mantenimiento del sistema financiero autorregulado de la City.

Deliberadamente o no, la City de Londres consiguió dispersar sus activos entre diversos centros financieros *offshore* que mantenían estrechos vínculos entre sí, principalmente para alcanzar lo que hoy se describe eufemísticamente como “neutralidad fiscal”. En el proceso, también se difundió en cierta medida la percepción de que era en Londres donde se acumulaba el poder. Esto tuvo como consecuencia la aparición de redes con centro en Reino Unido, especializadas en la compraventa de activos incorpóreos, que en su conjunto han definido y modelado tácitamente el mercado financiero internacional. Los especialistas de ambas orillas del Atlántico admiten que el euromercado ha demostrado ser el instrumento más significativo en las finanzas internacionales desde la Segunda Guerra mundial, si bien no están del todo claros los vínculos entre los cambios inducidos por el euromercado y las teorías sobre poder y hegemonía estructurales de los Estados. Muchos especialistas siguen creyendo que el agente clave en la desregulación financiera internacional fue EE UU, pero queda claro que no es así.

Londres, Bruselas, 'Brexit' o la 'gran confusión'

El excepcionalismo británico se ha convertido en una especie de esquizofrenia: Reino Unido teme ser excluido del corazón de Europa, pero no está dispuesto a comprometerse con el proyecto europeo.

Claudi Pérez

Europa se ha pasado la mayor parte de estos años (2000-15) sin nombre –la “gran confusión”, combinación de la “gran moderación” seguida de la “gran recesión”– intentando unirse, con dudoso éxito, para gestionar, con escaso éxito, sus relaciones con un mundo cada vez menos europeo. Tras más de un lustro metido en problemas, el continente se planta en mitad de 2015 cargado de dudas, con las cicatrices bien visibles que deja una crisis inacabable y un buen puñado de riesgos al acecho.

Por dentro, destaca la saga griega, epítome de una crisis del euro que ha dejado un ejército de 23 millones de parados, amenazas de deflación, un empacho de endeudamiento y, en fin, la auténtica bomba de relojería que es

la cada vez más evidente fractura Norte-Sur. En los alrededores, el conflicto con Rusia en Ucrania. Y en la vecindad Sur, los flujos migratorios por el Mediterráneo, convertido en una de las fronteras más peligrosas del mundo. Con ese ramillete de incertidumbres no es extraño que el relato de muchos analistas desprenda un tonillo de Antiguo Testamento, un aire de plaga de úlceras, de fin de los tiempos; como si el apocalipsis no defraudara casi siempre a sus profetas.

Hay una especie de centrifugado del proyecto europeo, en el que se impone el pesimismo, como si nadie cayera en la cuenta de que en los últimos años la gestión es más que criticable, pero cada vez que ha surgido un verdadero problema la respuesta ha sido más integración. Eso deja fuera de juego a

Claudi Pérez es corresponsal en Bruselas de *El País*.

quienes tradicionalmente no han querido ver ni en pintura esa directriz: el encaje de Reino Unido en Europa viene a sumarse a ese retablo de las maravillas azuloscurocasinegro y convierte al continente en algo parecido a uno de esos cócteles que llevan angostura.

Europa, en fin, tiene un problema británico —o Reino Unido tiene un problema europeo, tanto monta— desde hace décadas, y las elecciones de 2015 no son solo las más reñidas de la historia reciente; marcarán a fuego el devenir de las complicadas relaciones entre Londres y Bruselas.

“Cada vez que Reino Unido tenga que decidir entre Europa y el mar abierto, decidirá el mar abierto” (el inevitable Winston Churchill, 1944). “Dios separó a Gran Bretaña de la Europa continental y fue por alguna razón” (la no menos inevitable Margaret Thatcher, 1999). Las semillas de la desconfianza siempre estuvieron ahí —la veta irónica del diccionario Collins habla del continente europeo “excepto las Islas Británicas”— pero con David Cameron ha pasado a otro estadio; a otra categoría. “Nosotros, los escépticos, tuvimos razón al cuestionar los grandes planes y las visiones utópicas [sobre Europa]”, empezaba hace un tiempo uno de sus discursos el actual primer ministro *tory*, justo antes de una serie de errores de cálculo en los asuntos europeos que acabaron con el anuncio

de un referéndum sobre la pertenencia a la Unión Europea antes de finales de 2017 si ganaba las elecciones de 2015.

Cameron se convirtió a finales de 2011 en el único primer ministro británico que ha vetado un tratado europeo: el Pacto Fiscal, que los socios de la UE aprobaron por la puerta de atrás para dar esquinazo al veto de Reino Unido (interesado, como casi siempre, en blindar su City). Trató de descabalgár a Jean-Claude Juncker como presidente de la Comisión Europea: de nuevo, agua. Intentó torpedear una y otra vez todos los esfuerzos europeos por apuntalar el edificio del euro. Y ha puesto palos en las ruedas en prácticamente todo: desde el presupuesto europeo a la política migratoria, desde la crisis de Grecia (Londres no deja de subrayar que tiene listos los planes de contingencia, como si deseara la implosión del euro en un remedo con acento *british* de la profecía autocumplida) hasta formar un grupo propio en el Parlamento Europeo que les alejó del centroderecha clásico y subraya, solamente, su euroescepticismo.

“Gran Bretaña nunca se comprometió con la idea de Europa”, dice Gavin Hewitt, director para Europa de la BBC. “A Londres le deja frío el sueño de una Unión cada vez más estrecha. Teme el debilitamiento de su poder porque ve que cada vez más decisiones se toman desde

Bruselas. Con la crisis del euro las reglas del club han cambiado: los líderes europeos se adentran en un camino incierto que conduce a una unión política aún sin definir. Gran Bretaña no quiere saber nada de eso y tiene que aceptar que, si se empeña en acentuar su carácter insular, acabará desempeñando el papel de forastero”, advierte Hewitt en *Europa a la deriva*.

El presidente de la Eurocámara, el alemán Martin Schulz, resume el sentir de Bruselas al respecto: “Gran Bretaña se opone a una mayor integración y ha sido un freno perpetuo para Bruselas”. En este punto, cabe recordar que el freno de mano no es una exclusiva de Londres: París se resiste a dar más poder económico a Bruselas y quiere restringir Schengen, el acuerdo que permite la libre movilidad de personas; Berlín ha sido el primer defensor de la unión política, pero quizá solo retóricamente: se opone con fiereza a los eurobonos y ha puesto objeciones a herramientas fundamentales como el Mecanismo de Rescate (MEDE), en la unión bancaria o a la hora de permitir las compras de bonos a gran escala del BCE, por ejemplo.

Esa actitud de Londres, que se ha intensificado en los últimos años, ha acabado provocando “el hartazgo general” en Bruselas con los británicos, asegura el embajador de uno de los grandes países del euro. “Reino Unido no sabe qué demonios quiere. Su

primer ministro se ha metido de cabeza en la dinámica perversa de UKIP (Partido por la Independencia de Reino Unido) y el ala euroescéptica del Partido Conservador con un referéndum que es una amenaza ficticia. Ciertamente, UKIP saca buenos resultados en las elecciones europeas, pero no en las legislativas británicas; para evitar que le robe apenas un puñado de votos fantasma, Cameron monta un referéndum que en realidad es una mascarada, una ceremonia de la confusión en la que ni liberales ni laboristas ni conservadores van a atreverse pedir el voto a favor de la salida de la UE”, explica ese diplomático.

Una vez más, Londres se vale de un peligroso juego de amenazas para obtener contrapartidas: antes del referéndum, quiere renegociar varios asuntos con Bruselas, pero es evidente que está de capa caída; incluso Alemania, tradicional aliado de Reino Unido en muchos *dossieres*, está cansado del juego británico. Ángela Merkel se ha distanciado de Cameron. Y, sin el apoyo de Berlín, el primer ministro navega a la deriva en Bruselas. Su estrategia europea se limita a responder a Nigél Farage, el líder de UKIP: en lugar de combatir ese discurso populista y casi xenófobo, prefiere asumirlo para intentar rentabilizarlo, en lo que parece el enésimo error de cálculo del gobierno británico. Porque ni siquiera la

demoscopia doméstica explica esa deriva: ni la UE parece ser la principal preocupación de los electores, ni la eurofobia es un sentimiento dominante, a juzgar por las encuestas. “El apoyo a la salida de la UE no ha aumentado en los tres últimos años y nunca ha alcanzado un nivel tan alto como en los años ochenta, cuando los laboristas se oponían a que Reino Unido estuviera integrado en Europa”, según un informe de NatCen Social Research. Los instintos euroescépticos de Reino Unido están muy arraigados, pero de ahí a salir de la Unión media un abismo.

La vida no es una cuenta de pérdidas y ganancias, y la relación entre un país y la UE tampoco puede ser un simple análisis coste-beneficio: la política, afortunadamente, es algo más que una hoja de Excel; no es el coche escoba de la economía. Aun así, hay que hacer números y ponerlos al lado de los argumentos políticos para tratar de hacer una valoración más o menos objetiva de lo que supondría una salida de Reino Unido: el propio Parlamento británico está elaborando un completo informe con los pros y los contras. Ahí van los cinco principales, estupendamente resumidos en un par de trabajos de dos *think tanks* proeuropeos: el Centre for European Reform (CER) y el European Council on Foreign Relations (ECFR).

1. Datos. Reino Unido supone el 12,7 por cien de la población europea

y casi el 16 del PIB de la Unión: esas dos macrocifras bastan para intuir que el bocado sería sensacional. Pero los datos micro son igualmente relevantes: 2.800 empresas alemanas operan en Reino Unido y dan trabajo a 370.000 personas: Deutsche Bank, por sí solo, emplea a 7.000 en Londres, y BMW a 5.500 para fabricar el Mini. Las exportaciones británicas a la UE suponen el nueve por cien del PIB del país, y casi 2,3 millones de empleos. Europa sería más pequeña y más pobre sin Reino Unido (que aporta, entre otras cosas, un 12 por cien del presupuesto y, a pesar del “cheque británico”, es contribuyente neto). Y viceversa: una salida provocaría caídas del comercio y la inversión por ambos lados; pensar que las consecuencias serían ínfimas “es ilusorio”, explica John Springford, del CER.

2. Desintegración política. La salida de Grecia del euro es más temida por el flanco político que por el económico y financiero: una vez sale un país, la pregunta es cuál es el siguiente. La misma mecánica sirve para la salida de Reino Unido del club europeo, ya que crearía un precedente con el potencial de iniciar un proceso de desintegración de la UE, supondría abrir una puerta por la que después podrían desfilar países con las mismas (aunque menos marcadas) tendencias, como Suecia, por no mencionar los más euroescépticos (Hungría y República Checa). Al margen de ese

efecto, los análisis microeconómicos apuntan a graves distorsiones en la regulación: la salida obligaría a Londres, en la práctica, a anclarse en las leyes europeas (sin tener capacidad de decisión sobre ellas, como ocurre con Noruega y Suiza) y a cumplir todos los estándares continentales en materia económica, financiera, social o medioambiental para no perder su principal mercado de exportación.

3. Irlanda, Escocia, Estados Unidos. Un portazo de Londres desestabilizaría a Dublín, que sigue manteniendo fuertes lazos con Londres: Reino Unido no ha participado en los rescates europeos, salvo en el caso irlandés. El *exTaioseach* (jefe del gobierno irlandés) John Bruton ha alertado contra esa posibilidad, así como el actual primer ministro, el conservador Enda Kenny. La sacudida política sería sensacional en Irlanda, amén de los efectos de un posible restablecimiento de los controles en frontera, con repercusiones negativas para ambos bandos. Pero es que Reino Unido tendría problemas incluso dentro: Escocia es mucho más europeísta que Inglaterra. Los analistas consideran que un “sí” en el referéndum abriría la puerta a un segundo referéndum de independencia escocés de incierto resultado: la posibilidad de tener que salir de la UE marcó a fuego la votación del pasado septiembre en Escocia. Un *Brexit* provocaría un

terremoto en el mundo anglosajón en general: Londres sigue obsesionado con su “relación especial” con EE UU, pero Barack Obama ha dejado claro que no ve la idea con buenos ojos.

4. Política exterior y de defensa. El peso de Reino Unido en esas áreas es muy superior al de su población y PIB dentro de la Unión. Reino Unido es, junto con Francia, la gran potencia militar europea: acapara un 25 por cien del gasto en defensa y es un actor importantísimo en la geopolítica mundial, en casi cualquier zona de conflicto. Su peso, por tanto, en la toma de decisiones por el flanco exterior y de la defensa es enorme. La tradición británica en política exterior es casi más importante que sus tanques: un auténtico ejército de diplomáticos extraordinariamente preparados han desempeñado un papel de primerísimo orden en la historia de la integración europea y prácticamente en todos los ámbitos, incluida la creación del euro (Roy Jenkins), la del mercado único (Lord Cokfield) o la ampliación al Este, de la que Londres fue gran impulsor (si bien las malas lenguas siempre han subrayado que el único objetivo era ampliar el mercado único y que el mayor número de socios significara una menor integración, un proceso de toma de decisiones aún más complicado y, por tanto, un mayor debilitamiento de la comunidad).

5. La City. Una de las joyas de la corona, ha sido siempre objetivo de disputa: Londres ha tratado por activa y por pasiva de obtener ciertos privilegios. La salida arrancaría de cuajo a la UE uno de los principales centros financieros del mundo, en un momento en el que ese poder, como casi todos, se está desplazando con rapidez hacia Oriente. La City ha expresado abiertamente que no quiere ni oír hablar de *Brexit*; los mercados suelen ser poco partidarios de los experimentos. Pero también perder ese centro financiero debilitaría a Europa a ojos de los pujantes asiáticos: “Tendría un efecto corrosivo sobre la percepción de la UE en todo el mundo”, resume Mark Leonard, director del ECFR. Hay una cosa más: una sentencia reciente del Tribunal de Justicia de la UE ha reforzado el papel de la City como centro financiero del euro, en contra de lo que quería el Banco Central Europeo (BCE). La sentencia se vendió en Londres como una victoria aplastante. Pero contiene una mina: el tribunal recuerda a los europeos que bastaría con cambiar los estatutos del BCE para impedir que las cámaras de compensación (un eslabón fundamental de los mercados, especialmente en momentos de crisis) estuvieran fuera del territorio del euro. Eso es un aviso a navegantes en toda regla.

Desde la Segunda Guerra mundial hasta los años setenta, Reino Unido

solicitó el ingreso en las comunidades europeas hasta en tres ocasiones, bajo tres gobiernos distintos. El innegable declive británico y los temores asociados a la guerra fría –la “angustia posimperial”, lo llaman los historiadores de las islas– bastaron para anclar los intereses británicos en la Unión. El Libro Blanco de 1971, previo a la celebración del referéndum, advertía sin ambages, que de no estar en la UE, “en una sola generación habremos renunciado a un pasado imperial y rechazado un futuro europeo”.

En los últimos 30 años han desaparecido los temores asociados a la guerra fría, y Londres ha sabido siempre tejer alianzas y dejar hacer a su espléndido cuerpo diplomático para ir trazando el camino de lo que Alain Duhamel denominó “la Europa inglesa”: una unión económica y monetaria grande, flexible, librecambista, abierta, “profundamente no francesa”, en expresión del intelectual británico Timothy Garton Ash. Esa Europa tan inglesa hace aún más paradójico el experimento que parece dispuesto a emprender Cameron si gana las elecciones: en Bruselas hay una mezcla de aburrimiento y saturación a causa de esa política de tierra quemada de Cameron, un líder político a quien el proyecto europeo le resultó siempre ligeramente anticuado, un autoproclamado

modernizador liberal que consiguió ser elegido líder del partido haciendo promesas a sus compañeros euroescépticos, y que de algún modo se ha puesto a competir con el antieuropeo Farage.

Cameron, en la práctica, se ha quedado sin voluntad de seguir en el proceso de integración (euro, unión bancaria, justicia, área Schengen, inmigración, etcétera), pero también sin capacidad para frenarlo, en una especie de segunda división del proyecto europeo en la que los socios ya no están dispuestos a que Reino Unido picotee lo que le gusta y deje lo demás. El cansancio y la intolerancia al llamado "excepcionalismo británico" están en máximos: Europa ya no está de humor para ofrecerle a Londres un europeísmo a la carta. En la capital europea son cada vez más quienes han perdido la paciencia, y tiene menos eco la constatación de que el proyecto europeo se vería gravemente afectado si Reino Unido abandona el barco.

El resultado es una especie de esquizofrenia: Reino Unido teme ser excluido y convertirse en un extraño, y, sin embargo, no está dispuesto a comprometerse con el proyecto; Bruselas está cada vez menos dispuesta a ofrecerle un acuerdo flexible y critica "a los países que intentan socavar la UE con la búsqueda de privilegios especiales", según el expresidente del Consejo

Herman Van Rompuy. A su vez, las cabezas más brillantes del europeísmo son conscientes de la importancia de Reino Unido en el juego de frágiles equilibrios que es la Unión: el gran Jacques Delors sostiene que si los británicos no quieren seguir la tendencia hacia una mayor integración en Europa "deben poder seguir siendo amigos de todas maneras" (*Handelsblatt*, diciembre de 2012).

Juncker se ha comprometido a escuchar las propuestas británicas, y se da por hecho que podría transigir en algún aspecto relacionado con la inmigración. Pero habrá poca árnic. El presidente de la Comisión Europea y Cameron no tienen buenas relaciones, aunque de momento, el luxemburgués ha optado por el guante blanco.

Cuando las potencias ganadoras firmaron la Paz de Versalles, tras la Primera Guerra mundial, un joven John Maynard Keynes escribió un libro visionario sobre las consecuencias de imponer grandes reparaciones de guerra a Alemania: pobreza, depresión, quizá otra guerra que acabó llegando. No acaba de salir un Keynes en medio de la "gran confusión". Ojalá surgiera, al menos para escribir una suerte de premonitorio "las consecuencias económicas del *Brexit*".

Un Reino cada vez menos unido y más aislado

Carlos Carnicero Urabayen

Los noventa fueron una década jovial para los británicos. La buena marcha de la economía facilitó la eclosión de una nueva cultura *British* sin complejos. Los artistas británicos gozaron de un gran reconocimiento internacional y algunos de sus máximos referentes no dudaron en tatuarse la Union Jack, la bandera nacional, sobre su piel. Los oscuros años del *punk* dieron pie en los noventa al nacimiento de artistas tan diversos como Oasis, Blur, Take That o las Spice Girls. En 1997 Reino Unido ganó Eurovisión.

John Major, el primer ministro que había heredado el poder de Margaret Thatcher en 1990, casaba mal con esta época que algunos bautizaron como *Cool Britannia*. El thatcherismo, en el poder desde 1979, parecía anticuado. En perspectiva, la llegada del joven y atractivo Tony Blair al número 10 de Downing Street, en la primavera de 1997, fue la manifestación política de la emergente modernidad cultural.

La victoria laborista fue extraordinaria. El voto conservador cayó hasta el 31 por cien, su resultado más bajo desde 1832. Los laboristas alcanzaron el 43. La diferencia entre los 418 diputados laboristas frente a los 165 conservadores era abrumadora. *The Independent* sentenció: “el Reino Unido de Blair ha nacido”.

Carlos Carnicero Urabayen es politólogo y colabora como analista de cuestiones europeas e internacionales. en varios medios de comunicación nacionales e internacionales. Ha trabajado cinco años en el Parlamento Europeo. Actualmente reside en Bruselas.

Desde Tony Blair, en 1997, hasta la coalición de David Cameron y Nick Clegg en 2010, Reino Unido ha sufrido grandes cambios. Las elecciones de 2015 muestran un país más desigual, con tensiones territoriales y una menguante capacidad de influencia en Europa.

Blair no solo venció a los conservadores, sino también a muchos veteranos de su partido. Con él nació el Nuevo Laborismo. Quedó atrás la época en que el Partido Laborista quería subir los impuestos, nacionalizar algunas industrias e incluso hacía campaña por el desarme nuclear. Un veterano dirigente laborista bautizó su manifiesto electoral de 1983 como “la nota de suicidio más larga de la historia”.

Con una política inequívocamente liberal en lo económico, Blair apostó por la mejora de los servicios públicos pero sin comprometer la estabilidad presupuestaria. Las políticas económicas ortodoxas generarían la suficiente riqueza para financiar los servicios públicos y crear cohesión social. Una de las primeras medidas de Gordon Brown como ministro de Hacienda fue independizar el Banco de Inglaterra.

Un aire fresco se instaló en Westminster. De los 418 diputados laboristas, 192 eran nuevos. Se normalizó el divorcio y las libres preferencias sexuales en la vida pública, hasta entonces tabú. Los ministros de Cultura, Chris Smith y Agricultura, Alimentación y Pesca, Nick Brown, reconocieron públicamente su homosexualidad. Al tiempo también lo haría Peter Mandelson, el tercer hombre clave del Nuevo Laborismo.

Algunos de los elementos que constituyen las señas de identidad de Reino Unido hoy comenzaron a germinar en esos años. Tras la celebración de sendos referendos, se crearon parlamentos nacionales en Escocia y Gales.

En mayo de 1999 se celebraron elecciones para elegir las dos cámaras. El proceso de devolution –descentralización– había comenzado. El 10 de abril de 1998, Viernes Santo, se firmó el acuerdo de paz en Irlanda del Norte. Blair había comenzado muy pronto a hacer historia.

Pero no todo fueron éxitos en los inicios del Nuevo Laborismo. A finales de 1999 se produjo una epidemia de gripe que pondría contra las cuerdas una de sus principales promesas electorales: la modernización y la mejor dotación del NHS, el sistema de salud público. Los hospitales se colapsaron, cancelando continuamente operaciones para liberar camas. Muy cerca, en Francia, el sistema de salud se mostró eficaz ante una epidemia todavía mayor. Reino Unido tenía un problema con su sanidad pública. Su proporción era de un médico por 625 ciudadanos, frente a uno por 344 en Francia. Su gasto en sanidad (869 libras por persona) era mucho menor al de sus vecinos; por ejemplo, Holanda gastaba unas 1.245 libras por persona y Alemania 1.490. Blair declaró el 16 de enero de 2000 que en seis años alcanzaría la media europea de gasto en sanidad. Si bien la sanidad ha mejorado notablemente, continúa siendo un asunto de campaña electoral y lo ha sido también en las elecciones de 2015.

La política exterior de la primera etapa Blair fue de una gran audacia. El primer ministro tenía claros los dos círculos prioritarios: Europa y Estados Unidos. Ambos círculos se complementaron bien al inicio. Sin embargo, con el tiempo terminarían colapsando.

Tanto Blair como su primer ministro de Asuntos Exteriores, Robin Cook, insistieron en su deseo de “situar Reino Unido en el corazón de Europa”. En diciembre de 1998, Blair firmó junto con el entonces presidente de Francia, Jacques Chirac, la declaración de Saint-Malo, en lo que se considera el primer germen de lo que hoy es la Europa de la Defensa. A pesar de que entonces Reino Unido no se sumó a la unión monetaria, Blair se mostró dispuesto a ello pasado un tiempo, pero prometiendo en cualquier caso un referéndum antes de adoptar el euro.

Las relaciones con EE UU gozaban de una salud excelente. Muchos vivieron la victoria de Blair como una réplica de la llegada de Bill Clinton a la Casa Blanca unos años antes. La sintonía personal entre los dos jefes de gobierno era evidente y las sinergias de sus campañas fueron convenientemente engrasadas por el estadounidense Stanley B. Greenberg, asesor de ambos. Tan solo cuatro semanas después de la victoria laborista, Clinton viajó a Londres. Blair declaró exultante: “Esta es una nueva era que requiere una nueva generación de líderes”.



El 10 de Downing St., residencia del primer ministro británico (Londres, 15 de marzo de 2015). GETTY

Blair extendió su visión comunitaria de la sociedad –los individuos tienen una responsabilidad colectiva de promover el bien común– al ámbito de las relaciones internacionales. Su doctrina de la “comunidad internacional” tuvo gran repercusión y fue decisiva en la intervención aliada que puso fin a la “limpieza étnica” patrocinada por Slobodan Milosevic en Kosovo.

El 24 de marzo de 1999, la OTAN comenzó a bombardear las defensas antiaéreas y las instalaciones militares del ejército yugoslavo. La campaña duró 78 días. A pesar de las numerosas bajas civiles –Blair trató de que se desplazaran soldados sobre el terreno pero no venció las resistencias de Clinton, que temía el impacto que generaría en la opinión pública un elevado número de bajas en su ejército– la operación cumplió su objetivo: Milosevic se retiró de Kosovo, los refugiados volvieron a sus casas y se produjo la entrada de tropas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

El principio de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados debía ser matizado en casos en que se produjese una violación grave de los derechos humanos. La doctrina de la intervención humanitaria se hacía paso en la diplomacia internacional y Blair había contribuido sustancialmente a ello. Su discurso del 22 de abril de 1999 en el Club Económico de Chicago, donde precisó sus cinco condiciones para actuar en crisis

humanitarias, son una referencia en la materia. Blair fue también el primer líder en llegar a Kosovo tras la guerra.

El 11-S reforzó a Blair como el más prominente líder europeo y el aliado indispensable de EE UU en las aventuras bélicas que se producirían poco después. Blair fue el primer líder del mundo a quien George W. Bush llamó el día de los ataques. El *premier* británico se puso rumbo a Washington, pero antes viajó a Berlín y París para coordinar la respuesta europea. A su llegada al Capitolio, Bush declaró emocionado: “Es un honor que el primer ministro británico haya cruzado el océano para mostrar unidad con América”. Ambos, de familias políticas distintas pero con fuertes convicciones religiosas, cultivarían con el paso del tiempo una gran relación personal.

Un Reino Unido atrapado entre Bagdad y la gran recesión

El incondicional apoyo de Blair a la respuesta estadounidense al 11-S comenzaría pronto a dar serios problemas, no por la guerra de Afganistán, sino por la que comenzaría en 2003 en Irak. Ello a pesar de que el Nuevo Laborismo gozaba de muy buena salud al inicio del milenio. En junio de 2001, se habían celebrado elecciones generales y Blair había logrado otra histórica victoria con mayoría absoluta. Seguía siendo un político muy popular y los conservadores de la mano de William Hague no levantaban cabeza. Ni lo harían nunca de la mano de Hague, que dimitiría poco después como líder de los conservadores.

El 24 de septiembre de 2002 Blair declaró en la Cámara de los Comunes que el servicio de inteligencia británico había emitido un informe con evidencias concluyentes de que el régimen iraquí de Saddam Husein poseía armas de destrucción masiva. Como cuenta el historiador David Childs en *Britain since 1945. A Political History* (2012), esta declaración y el informe al que hacía referencia constituirían con el paso del tiempo el más polémico documento oficial desde 1945.

Aquellos meses que condujeron a la segunda guerra de Irak mostrarían crudamente los límites claros de la influencia británica sobre EE UU, algo por otro lado nada nuevo. A pesar de la magnífica sintonía entre Ronald Reagan y Thatcher en los años ochenta, la *Dama de Hierro* nunca logró el apoyo de EE UU en la guerra de las Malvinas.

Blair trazó dos líneas rojas para dar su apoyo a la guerra de Irak. Primero, debería haber una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que auto-

rizará de manera clara el uso de la fuerza en Irak. Y segundo, debería ponerse en marcha una hoja de ruta que relanzara el proceso de paz entre israelíes y palestinos. Ni una ni otra condición se produjeron, pero Reino Unido fue en todo caso el aliado más importante en la operación militar que comenzó en marzo de 2003 para derrocar a Sadam.

¿Era Blair una especie de perrito faldero de Bush? Era la pregunta que se hicieron muchos británicos. La reducida influencia británica había quedado al descubierto apoyando una guerra muy impopular. La manifestación antibélica del 16 de febrero de ese año en Londres fue una de las más multitudinarias de la historia. A pesar de que Blair logró aprobar una resolución en la Cámara de los Comunes que autorizaba la participación en la guerra, un número récord de diputados laboristas (139) votaron en contra. Cook, su primer ministro de Exteriores y entonces líder de los Comunes, no tardó en presentar su dimisión.

**En lugar de situar a
Reino Unido en el
corazón de Europa,
Blair lo condujo al
corazón de EE UU pero
sin ninguna influencia**

Si la guerra fue divisiva para la sociedad británica y los laboristas, todavía lo fue más para Europa. Alemania, de la mano de Gerhard Schröder y Francia de Chirac se opusieron a la guerra. La mayoría de la población europea también estaba en contra. Europa quedó partida en dos. Como gráficamente señaló el académico William Wallace, Blair, en lugar de situar Reino Unido en el corazón de Europa, lo condujo al corazón de EE UU, pero sin ninguna influencia sobre Washington.

Blair era muy consciente de su cada vez mayor impopularidad. La guerra presentó muchas complicaciones en la fase posterior a la toma de Bagdad, en términos de bajas civiles y militares y con una gran inestabilidad. Los episodios de torturas, como los destapados en la cárcel de Abu Ghraib tampoco ayudaron. Las armas de destrucción masiva del régimen de Sadam nunca aparecieron porque no existían. El juego de palabras “Blier” –una mezcla del nombre del primer ministro y la palabra “mentira” en inglés– inundó las páginas de los periódicos.

El primer ministro hizo ademán de presentar su dimisión y ceder el testigo al expectante ministro Brown, pero esa maniobra, planeada desde

hacía tiempo, habría de esperar. Blair tuvo apetito por una tercera elección, a pesar de las serias dudas sobre una posible victoria. Aun así, los laboristas lograron un tercer triunfo, aunque bastante más ajustado. David Cameron, el nuevo líder de los conservadores, había comenzado a resucitar su partido.

Brown tuvo que esperar a junio de 2007, cuando Blair le cedió el testigo. Solo tres días después de tomar el mando, un terrorista estrelló un vehículo cargado de explosivos en el aeropuerto de Glasgow. Dos días antes habían dejado unos coches bomba en Londres. Los eventos recordaron a los británicos que los ataques terroristas de corte islamista que sufrieron en julio de 2005 no estaban tan lejos. En todo caso, no sería la seguridad nacional el eje sobre el que pivotarían los tres años de Brown al frente del país. La peor crisis económica desde los años treinta del siglo XX estaba a punto de explotar.

La crisis económica originada en el sector financiero de EE UU reverberó con especial fuerza en Londres, capital financiera de Europa. El 15 de septiembre de 2008 quebró Lehman Brothers, el gigante estadounidense que había sobrevivido a las dos guerras mundiales. Aquel día 5.000 empleados del banco de su sede de Londres desfilaron desconcertados con sus cajas de cartón por Canary Wharf, la flamante ciudad financiera en el sureste de Londres. Unos meses antes se había roto un gran tabú para la tradición anglo-liberal: un banco, Northern Rock, había sido nacionalizado. La crisis obligaría a Brown a tomar medidas poco ortodoxas.

El modelo económico anglo-liberal, bajo el gobierno laborista desde 1997, había producido un crecimiento del PIB interrumpido, con una media del 3,27 por cien anual. El acceso fácil al crédito, apoyado sobre un creciente mercado inmobiliario, fue facilitado por una combinación de bajos tipos de interés y baja inflación. Este esquema permitió un acceso amplio de la población al mercado inmobiliario, produciendo una suerte de *boom* de consumo sostenido.

Teniendo en cuenta los niveles de endeudamiento privado en Reino Unido, su economía se mostraba particularmente vulnerable al contagio estadounidense. El crédito y la demanda doméstica se resintieron fuertemente durante 2008-09. Dado el gran tamaño del sector financiero británico, Brown decidió blindar los bancos y evitar su caída. Una medida práctica –asegurar los depósitos y garantizar que el crédito, motor de su modelo económico, volviera a fluir– que dejaba al descubierto algunas preguntas ante los ciudadanos a los que la crisis iba magullando: ¿Era justo poner en

marcha una suerte de socialismo caritativo para los bancos y capitalismo crudo para los ciudadanos? La pregunta era sensible puesto que los excesos del mundo financiero –su política crediticia irresponsable sin un análisis sobre sus riesgos– era uno de los motivos principales del desencadenamiento de la crisis.

En diciembre de 2009, un total de 850.000 millones de libras esterlinas fueron inyectadas al sector financiero. El estímulo representó aproximadamente el uno por cien del PIB. El agujero causado en las finanzas públicas sería profundo. La tasa de déficit público alcanzó el 11,2 por cien del PIB en 2010 y la deuda pública el 53,1. Años de austeridad esperaban a la vuelta de la esquina. Por otro lado, la ventaja comparativa de Reino Unido respecto a los miembros de la zona euro era que el Banco de Inglaterra le otorgaba al país una capacidad de respuesta mucho más autónoma y acorde a sus necesidades específicas.

La respuesta a la crisis otorgó a Brown una notable proyección mundial. El primer ministro tenía claro que la crisis exigía medidas concertadas globales para controlar el sector financiero. La segunda cumbre del G20 fue organizada en Londres el 2 de abril de 2009. Aunque sus resultados fueron más bien escasos, el encuentro reafirmó el liderazgo internacional de Brown.

‘Borgen’ en la política británica

Brown quiso ser candidato en las elecciones de mayo de 2010, pero acarreaba una mochila demasiado pesada. Era famoso por su mal humor y la forma déspota de tratar a sus colaboradores. Su carácter antipático quedó retratado cuando los micrófonos captaron cómo se refería altivamente a Gillian Duffy, una señora tradicionalmente laborista pero muy desencantada, como una “mujer fanática”. Para los británicos Brown representaba ante todo al primer ministro de la crisis. El Nuevo Laborismo había envejecido mal y el gesto torcido de Brown representaba la antítesis de la sonrisa amable del joven Blair de 1997.

En la primavera de 2010, en plena campaña electoral, la economía mostraba algunos signos de recuperación, aunque el PIB todavía era un cinco por cien menor que en 2007. A pesar de la audacia de Brown para hacer frente a la crisis económica y su reconocido liderazgo internacional, el balance económico del Nuevo Laborismo quedó cuestionado por su, cuanto menos, limitada capacidad redistributiva. Tras más de una

década laborista en el poder, Reino Unido era cada vez un país más desigual y el mundo de las finanzas lo mostraba crudamente. Mientras que en 2000 la diferencia salarial entre los consejeros ejecutivos y el salario medio de un trabajador era 47-1, en 2009 era de 81-1. Muchos electores asociaban a los laboristas con la City, en un tiempo en que los banqueros eran más impopulares que nunca.

El candidato conservador Cameron había logrado razonablemente su objetivo: eliminar el estigma que perseguía desde hacía tiempo sobre su partido. Los *tories* eran percibidos como políticos antiguos y generaban rechazo. Varios estudios mostraban que, si bien sus propuestas podían ser aceptadas en su mayoría por la sociedad, cuando un entrevistado era informado de que provenían de los conservadores, miraba para otro lado.

La gran sorpresa de aquella campaña electoral no fue, sin embargo, Cameron, cuyo partido venció con un 36 por cien de los sufragios. Los debates televisivos arrojaron un claro ganador: Nick Clegg, líder del Partido Liberal Demócrata, que logró situarse por encima del bipartidismo laborista-conservador y aportar un tono fresco en la política británica. Los laboristas perdieron 90 diputados (29,7 por cien de electores les apoyaron, la cifra más baja desde 1983), de los que uno de cada cuatro provenía de Escocia y Gales. Un número récord (un tercio) de los electores votaron por opciones distintas a conservadores y laboristas.

La fragmentación política del nuevo Parlamento, con unos conservadores sin mayoría absoluta, obligó a sus líderes a una cierta creatividad, en un país en que la norma era el gobierno de un solo partido. La coalición de gobierno formada por los conservadores y liberales, con Cameron al frente y Clegg como viceprimer ministro, fue la primera desde los años treinta del siglo XX (sin contar con el gabinete de guerra liderado por Winston Churchill en la Segunda Guerra mundial).

El sistema político británico había sufrido una transformación importante, con unos electores cada vez más dispuestos a votar opciones novedosas, desafiando el cariz mayoritario del sistema electoral británico *first-past-the-post*¹ y un proceso de descentralización del poder estatal que iba dando entrada a nuevos actores. Si en 1997, tras ganar Blair, había un solo partido en el gobierno en Reino Unido, en 2010 había hasta 10, contando con los participantes en las coaliciones de gobierno en Escocia y Gales. La política británica ya no era cosa de dos. Ni lo será en el próximo tiempo.

1. En las circunscripciones electorales de Reino Unido, todas uninominales, el candidato que recibe más votos es elegido diputado, quedando los perdedores sin representación.

En enero de 2012, la BBC comenzó a emitir con gran acogida la serie de televisión danesa *Borgen*, una suerte de *House of Cards* danés que muestra las aventuras propias de las coaliciones de gobierno, un modo de gobernar típico de Europa continental. La política británica comenzaba a parecerse a *Borgen*, si bien Reino Unido emprendería un camino cada vez más alejado de Europa.

La austeridad ha sido el rasgo más importante de la política económica de los liberal-conservadores, quienes culparon a los laboristas del elevado déficit y deuda pública heredada.

De hecho, todavía lo hacen hoy para cuestionar la capacidad de los laboristas de Ed Miliband para gobernar diligentemente la economía. El primer presupuesto de la coalición, aprobado en junio de 2010, un “presupuesto de emergencia”, supuso la contracción de gasto más brusca que

jamás había vivido el país en tiempos de paz. A pesar de que Reino Unido ha salido de la crisis mejor parado que la mayoría de sus vecinos europeos, la “tijera” de Cameron ha producido un gran aumento de la pobreza. Alrededor de siete millones de personas, frente a 20.000 en 2008, recurren a los bancos de alimentos para dar de comer a sus familias.

Los liberales tuvieron poco tiempo para celebrar el hecho histórico de haber entrado en el gobierno. Como suele ocurrir con los socios menores de coalición, eran, en muchos casos, el principal foco de las críticas. En diciembre de 2010, una encuesta les otorgaba el ocho por cien de intención de voto, cuando solo unos meses antes en las elecciones habían logrado el 23. Los jóvenes británicos protestaron enérgicamente tras la decisión de la coalición de subir drásticamente las tasas universitarias, que se triplicaron en algunos casos, una medida a la que los liberales se habían opuesto durante la campaña electoral.

Tras las crecientes reivindicaciones independentistas en Escocia, en un movimiento audaz, pero cargado de muchos riesgos, el primer ministro Cameron aceptó la realización de un referéndum. Los escoceses tendrían la palabra sobre su futuro. El 18 de septiembre de 2014 venció el “no”, por una diferencia de 10 puntos. Curiosamente, terminó siendo el exprimer ministro Brown, rescatado a última hora ante lo apretado que

**Washington hace
tiempo que tiene claro
que es a Angela Merkel
a quien debe llamar
para tratar con Europa**

sería el resultado según todas las encuestas, quien daría el discurso más apasionante y recordado en defensa de la unidad de Reino Unido.

Lejos de Europa

Al margen de la austeridad y las ansias de independencia escocesas, ha sido la política de Cameron hacia la Unión Europea lo más destacado de estos cinco últimos años. El resultado es bastante inquietante: nunca antes Reino Unido tuvo menor capacidad de liderazgo en Europa y jamás estuvo tan cerca de abandonar el club. Las críticas a Europa y a la inmigración proveniente de los países del Este han marcado la agenda de la política británica y han propiciado el ascenso a la primera división del Partido por la Independencia del Reino Unido (UKIP) y su carismático y populista líder, Nigel Farage. A pesar de su poca penetración en la política nacional, en 2014 UKIP ganó las elecciones europeas.

El *premier* británico ha ido condicionando los intereses de su país a su estrategia para resistir como líder del Partido Conservador. Ya a su llegada al frente del partido en 2005, Cameron prometió que sacaría a su partido de la familia del Partido Popular Europeo, con quienes hasta las elecciones europeas de 2009 compartían grupo en el Parlamento Europeo. En las cumbres europeas, se ha acostumbrado a terminar casi siempre solo, como le ocurrió en diciembre de 2011, cuando trató de vetar unos cambios en los tratados para fortalecer la disciplina fiscal y terminó siendo excluido de un nuevo acuerdo.

En enero de 2013, presionado por los sectores más antieuropeístas de su partido, Cameron anunció que convocaría, en caso de seguir en el poder, un referéndum en 2017 sobre la permanencia de Reino Unido en Europa. Desde entonces, son frecuentes sus inconsistencias. No solo respecto a la fecha (en enero de 2015 afirmó que le gustaría adelantar la consulta), sino sobre su posición. Primero dijo que haría campaña por la permanencia. Después que lo haría si antes lograba renegociar las condiciones de Reino Unido en Europa, en especial en lo que afecta a la libre circulación de personas en la UE, algo más bien difícil ya que requiere la unanimidad de los otros 27 miembros de la UE. Hace unas semanas lord Wallace of Saltaire, portavoz de los liberales en asuntos exteriores, acusó a los conservadores de manipular un informe porque contenía evidencias positivas sobre la permanencia de Reino Unido en Europa.

La progresiva pérdida de influencia de Reino Unido en estos últimos años es también evidente si nos fijamos en el papel secundario que está desempe-

ñando en la crisis con Rusia, frente al liderazgo alemán acompañado por Francia. Por no mencionar la “relación especial” con EE UU, de carácter más sentimental que real. Washington no esconde su decepción por la posible salida de Reino Unido de la UE. Hace tiempo que tiene claro que es a Angela Merkel a quien debe llamar para tratar con Europa.

Sin nombrarlo, la estrategia de Cameron en estas elecciones se basa en alertar sobre los riesgos de *borgenización* de la política británica; es decir, de terminar formando coaliciones de varios miembros con un resultado caótico. Curiosamente, él mismo necesitará una con toda probabilidad. Cameron alerta sobre la posible alianza de laboristas y nacionalistas escoceses (SNP), lo que pondrá en riesgo, según Cameron, la unidad de Reino Unido. Pero la verdad es que el mayor riesgo para el país, a día de hoy, es que Cameron permanezca en Downing Street y se produzca el referéndum sobre la UE. Algunos alertan de que una hipotética salida de Europa terminaría produciendo la salida de los escoceses de Reino Unido. El mayor reto de Miliband en caso de poder gobernar sería precisamente normalizar la relación británica con la UE y poner fin a su aislacionismo.

El largo adiós de Reino Unido

La salida de Reino Unido dañaría la integridad y credibilidad de la UE: Londres y Bruselas serían menos el uno sin el otro

Lo que durante años fue un lamento permanente en Bruselas se ha convertido en aceptación: Reino Unido no está comprometido con el núcleo del proyecto europeo. O tiene otra idea sobre lo que debe ser ese núcleo: más comercio y apertura financiera; menos integración política y responsabilidades compartidas. En el fondo del recelo –para algunos desafección– está el temor a la pérdida de poder británico, un poder que, según el académico Walter Russell Mead, hoy ya solo reside en la City de Londres.

Desde la entrada en 1973 en las Comunidades Europeas, Reino Unido no ha hecho más que marcar distancia y mostrar su ambigua visión sobre el futuro de la hoy Unión Europea. Esto ha sido así tanto con gobiernos conservadores –Margaret Thatcher era

una euroescéptica confesa y practicante– como laboristas –pese al entusiasmo inicial de Tony Blair–. Pero ha sido David Cameron el agitador de la relación con Bruselas, hasta el punto de prometer un referéndum en 2017 sobre la permanencia en la UE de ganar las elecciones de 2015.

Se celebre o no el referéndum, Cameron ya creó un grupo de trabajo para revisar todas y cada una de las competencias que Reino Unido tiene transferidas (total o parcialmente) a la UE. El objetivo es plantear un proceso de “devolución”; es decir, una renegociación de las condiciones de pertenencia para uno de los miembros. Si el Tratado de la Unión contempla las vías de salida de un país, no recoge nada semejante a una devolución. Claro que para eso está la política: para hacer posible lo que en

un principio no lo es. Quizá el referéndum sea un alivio para todos, independiente del resultado. Los europeos se muestran firmes en que no se ofrecerá una Europa a la carta, algo que, en cualquier caso, ya tiene Londres con sus opt-outs sobre varias políticas.

En los años de la crisis del euro, las objeciones británicas han colmado la paciencia del resto de miembros de la Unión, que dan por descontada su negativa a cualquier paso que conduzca a más integración. El gobierno de Cameron hizo todo lo posible por vetar el pacto fiscal, no apoyó a Jean-Claude Juncker para presidir la Comisión Europea, se opuso a la creación de eurobonos y ha marcado una línea infranqueable respecto a la política migratoria. No ha sido desde luego el único en torpedear las soluciones que implicaban más unión política, pese a que este ha sido justamente el resultado de la gestión de la crisis del euro: más integración y, en paralelo, más descontento ciudadano con la forma en que se gobierna la UE.

Recordar que la salida de Reino Unido de la Unión (el denominado Brexit) dañaría la integridad y credibilidad de la UE es innecesario. Londres y Bruselas serían menos el uno sin el otro. Reino Unido supone el 16 por cien del PIB europeo y es la gran potencia militar del continente con Francia. Hay que añadir, no obstante, los recortes en el gasto de defensa británico, y los fracasos de su política exterior en Afganistán y en Oriente Próximo cuestionan su papel como estabilizador global. Su casi ausencia en la gestión europea de la crisis entre Ucrania y Rusia es el último ejemplo de esta “retirada” de los asuntos europeos y globales.

¿Por qué dedica Política Exterior una parte importante de este número a un país que parece buscar su aislamiento y dar la espalda a Europa? El componente europeo de las elecciones de 2015 es más relevante fuera de Reino Unido que dentro. Si las consecuencias para la UE serán inevitables –habrá cambios en el vínculo con Bruselas– igualmente inevitables serán los

efectos sobre el propio sistema político británico.

Como en otros países europeos, y de forma particular en España, el bipartidismo y los gobiernos de mayorías más o menos estables se han terminado. Viene un tiempo de gobiernos en minoría o coalición. Lo que pase en Reino Unido se seguirá con mucha atención en España, y no solo por el “efecto Escocia”, sino por la transformación de los partidos y la división del voto.

La política interna y la evolución económica y exterior de Reino Unido, desde el gobierno de Tony Blair, en 1997, hasta la coalición conservadora de Cameron y Nick Clegg, en 2010, está analizada por Carlos Carnicero Urabayen, buen conocedor de la política británica y del encaje europeo. Claudi Pérez presenta con agudeza el debate sobre el Brexit desde Bruselas. Ronen Palan repasa la historia de la City y el proceso por el que se ha convertido en el mayor centro financiero global. Precisamente en la City está la respuesta a muchos de los dilemas británicos sobre su poder.

‘Brexit’ y el auge de los nuevos euroescépticos

Los euroescépticos británicos están disputando a los europeístas el apoyo de los tres grupos clave de la sociedad británica: los colonos, los buscadores de oportunidades y los innovadores. ¿Lo conseguirán?

Mark Leonard

El euroescéptico Partido por la Independencia de Reino Unido (UKIP, en inglés) está configurando de una manera creciente la agenda del debate político aunque nunca haya conseguido un escaño en el Parlamento y no tenga posibilidades de estar en el gobierno. Su líder, Nigel Farage, me contó en una entrevista que el modelo para su repunte se basa en un partido político que ya no existe: el Partido Social Demócrata (SDP, en inglés). Este partido surgió de una rama del Partido Laborista británico allá por 1980 y existió apenas una década, pero Farage le atribuye la capacidad de ofrecer una agenda ideológica a los tres principales partidos. Si su análisis es correcto, el UKIP no necesitará ganar ni un escaño en las próximas

elecciones generales para cambiar el clima político de Reino Unido. Farage admite que ha luchado durante años para convertir el euroescepticismo en una causa popular antes de conseguir que la inmigración sea el canal para conectarlo.

Durante los últimos seis meses me he entrevistado con algunas de las figuras más importantes del nuevo movimiento euroescéptico, con el objetivo de entender sus argumentos. Se acusa a los euroescépticos de querer llevar el país a la década de los cincuenta del siglo XX –o tal vez hacia 1850– pero la cruda realidad es que ellos han hecho más por modernizar sus propuestas y ampliar su coalición que los proeuropeos.

La crisis del euro ha logrado que los euroescépticos multipliquen sus

Mark Leonard es cofundador y director del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores. www.ecfr.eu

opciones, más incluso que los *neoon* con la guerra de Irak tras el 11-S. Mientras tanto, la coalición proeuropea se ha reducido y fracasado en su intento de reinventarse en el nuevo contexto global. Resulta desconcertante que la élite proeuropea no se sienta orgullosa de sus logros –como la ayuda a la creación del mercado común, el apoyo a la agenda comercial europea y la definición de la política de vecindad hacia el Este– que ahora se utilizan como los argumentos más poderosos contra la Unión Europea. Pero la historia no está acabada: los cambios profundos en el contexto global y político ofrecen a los proeuropeos la oportunidad de evolucionar y reposicionarse. Y la opinión pública es volátil: solo el siete por cien de la población piensa que Europa es uno de los asuntos más importantes que el país debe afrontar.

Las tres tribus

La genialidad de los nuevos euroescépticos ha sido su habilidad para cambiar la visión sobre las políticas de los proeuropeos, y cada triunfo se ha convertido en un argumento contra la UE. Los nuevos eurófobos ven las cosas de esta manera: en lugar de los viejos argumentos sobre los superestados europeos que destruyen la soberanía británica, los europescépticos tienen

una narrativa en la que Reino Unido está “atado al cadáver” de la zona euro (frase evocativa pronunciada por el diputado conservador independentista Douglas Carswell).

Adam Lury, el pensador y antiguo publicista que hizo que el Nuevo Laborismo pensara sobre la importancia de comunicar, afirma que Europa es uno de esos asuntos en los que las actitudes públicas están motivadas tanto por la identidad y los valores como por las mediciones de clases o intereses financieros. Siguiendo el trabajo del psicólogo humanista Abraham Maslow, los sociólogos y encuestadores suelen segmentar al público en tres tribus principales. Primero están los “colonos”, que representan el 30 por cien de la población británica según el British Values Survey dirigido por Cultural Dynamics. Ellos son naturalmente conservadores y se interesan por la seguridad y el sentido de pertenencia. Luego están los “buscadores”, que quieren maximizar su bienestar y las oportunidades para el progreso personal. Constituyen el 32 por cien de la población. Finalmente están los “pioneros”, que constituyen el 38 por cien restante. Estos últimos han satisfecho sus necesidades materiales, buscan la autorrealización y están preocupados por el panorama general. Lury argumenta que el poder de los proeuropeos estaba en que podían

desarrollar la idea de pertenencia de Reino Unido a la UE ya que era atractiva para estos tres grupos. Para los colonos, ofrecía paz y estabilidad. Para los buscadores el mercado común, ofrecía empleos y prosperidad. Y para los pioneros, el modelo resultaba exótico y fascinante. Pero hoy, son los euroescépticos quienes ofrecen los argumentos mas atractivos para estas tres tribus.

UKIP está llamado a ser el colono. Aunque reclama ser la voz de la mayoría, adopta la retórica y la táctica de una minoría oprimida. Actualmente no tiene escaños en el Parlamento nacional, pero seguramente competirá con el Partido Laborista por las primeras posiciones en las elecciones europeas. Aún más importante, se pueden convertir en el “partido saqueador” de las elecciones generales si quitan votos a los conservadores y ayudan a los laboristas. Farage dice que su objetivo es cambiar mentalidades antes que conseguir escaños: “en cierta medida, el éxito o fracaso de UKIP está en manos de los otros partidos. Si, por ejemplo, el Partido Laborista y el Conservador se acercan a nuestras posiciones, el apoyo electoral a UKIP disminuirá”. Como dice Jon Cruddas, diputado que lidera la revisión política de los laboristas, “tienes esta fuerza política de cambio que puede movilizar hacia dentro o hacia fuera

algunas de las identidades viscerales que se están generando con el contexto de austeridad, cambio generacional, crisis de representación política y una sensación de anomia a lo largo del panorama político. Y tienen el ciclo electoral a su favor, con unas elecciones europeas el mismo día de las elecciones locales”.

El grupo de diputados conservadores Fresh Start agrupa a los buscadores de oportunidades que representa cerca de un tercio del Partido Conservador, y es liderado por la diputada Andrea Leadsom. Como antigua banquera, es un buen ejemplo para entender las necesidades materiales y preocupaciones pragmáticas de este sector británico. Como casi todos los euroescépticos de hoy, Leadsom está más a favor de las reformas que de una revolución: “existe un cambio fundamental que no es entendido suficientemente, el statu quo no es la opción”. Para Leadsom la crisis del euro ha colocado a los países de la zona euro en el camino de la unión fiscal, cambiando inevitablemente la naturaleza de la pertenencia de Reino Unido a la UE. En sus conversaciones con cualquier autoridad, argumenta que los bancos británicos tienen que lidiar con decisiones sobre las que no tienen ningún control, como el caso de Chipre. Teme que en la nueva UE, la zona euro pueda actuar como un *caucus* que imponga decisiones

impopulares a la City de Londres. Leadsom cita los límites a los bonos de los ejecutivos de banca como un primer aviso de los peligros potenciales. La fuerza organizativa e intelectual que moviliza la agenda de Fresh Start es Open Europe, el *think tank* que hizo la campaña del “no” a la moneda común.

¿Quiénes son los tecno-utópicos? El diputado conservador Carswell parece más un villano de dibujo animado que un idealista romántico, pero está detrás de uno de los cambios más radicales del euroescepticismo: su atractivo hacia los jóvenes pioneros británicos. Libertario, radical y promotor del localismo, la primera vez que llamó la atención fue cuando suplicó a Westminster que terminara con los escándalos relacionados con los gastos excesivos. Desde entonces, ha promovido una predilección tecnológica y utópica hacia la eurofobia, haciendo parecer más moderno el proceso y atrayendo potencialmente a los jóvenes, que no son naturalmente *tories*. Denuncia que las élites son ineficientes en la administración pública y no tienen control. “Los nuevos partidos pueden nacer de la nada” dice Carswell. Piensa que la UE es provinciana y está pasada de moda, más que moderna y exótica. La razón intelectual de este movimiento, incluida la idea de que Reino Unido debería comenzar una

“nueva edad isabelina” en la que mantuviera su perspectiva global, es que debería rechazar formar parte de disputas sobre el tamaño del continente europeo.

Detrás de UKIP, Fresh Start y el sueño tecnológico existe también un argumento moderno con un tono diferente y que proviene del aislacionismo patriótico del euroescepticismo del pasado. Los colonos hablan del temor a la ola de inmigración procedente de los nuevos Estados miembros. Los buscadores llevan la voz de la amenaza económica de la crisis del euro y las cargas que supone la regulación financiera. Pero son los eurofóbicos pioneros los que tienen los mensajes más disruptivos. En su reclamación de que Europa es un monolito burocrático en una era de redes globales, tienen una gran habilidad para trascender el viejo, conservador y tradicional europescepticismo y pueden crear una amplia coalición.

¿Cuán frágil es la coalición de eurófobos? Una de las paradojas del ascenso de UKIP es que cuanto más hablan, menos apoyo popular reciben. Hasta hace poco, la cuestión europea en Reino Unido estaba enmarcada como una parte del debate migratorio, y una mayoría de la población parecía estar en contra de la pertenencia a la UE. Pero a medida que el debate europeo despega, las cifras están cambiando y encuestas recientes

muestran que existe una mayoría a favor de seguir formando parte de la Unión. Lo que es más importante, la cuestión fundamental sobre el referéndum de pertenencia de Reino Unido a la UE, como argumenta Peter Kellner, presidente de YouGov, no será si a la gente le gusta la Unión, sino si el país debería correr el riesgo de ir por libre.

La opinión pública británica respecto a la cuestión europea es indefinida y más volátil que respecto a la inmigración. Un liberal democrático cercano a Nick Clegg me dijo: “el debate cambiará muy rápido si la gente piensa que Brexit¹ es una opción. Existen muchos empresarios que se preocuparán si están bloqueados fuera de la Unión. El problema para los euroescépticos es que pocos de sus argumentos resistirán el escrutinio de la campaña. Una vez se convoque el referéndum, ellos no podrán argumentar contra Europa, tendrán que explicar para qué están”.

¿Quién lidera a los proeuropeos?

Clegg es el único líder de un partido británico con una sólida creencia en el proyecto europeo. Su postura de principios sobre Europa no afectó a su liderazgo en los debates de las elecciones de 2010 y parecía decidido

a no apoyar el Brexit en esa campaña. Sin embargo, su discusión racional no encaja con la pasión de los diputados *tories* euroescépticos de la coalición. Y con tan poco apoyo popular, Clegg no fue capaz de cambiar la dinámica del debate televisivo con Farage.

No sucede lo mismo con David Cameron. Algunas encuestas recientes ayudan a crear el consenso de que Cameron es el mejor posicionado para ganar el apoyo británico sobre la continuidad en la UE en el referéndum que ha prometido para 2017. No obstante, afronta un triple reto: cómo movilizar a los votantes británicos, a sus socios europeos y a su propio partido detrás de un programa político común. La evidencia sugiere que Cameron podría gestionar cualquiera de los dos grupos pero no los tres. El desafío está con su propio partido. Un miembro del equipo de gobierno político europeo lo describía muy bien: “¿Existe una agenda de reforma realista que pueda satisfacer a los diputados conservadores? Creo que no”. Y esto lleva al punto central de las dificultades de Cameron: hasta las elecciones de 2015, puede pretender ser el líder de las facciones a favor o en contra, pero tras las elecciones tendrá que elegir.

Ed Miliband es el líder de un partido que tiene la habilidad de

1. El término Brexit hace referencia a la salida de Reino Unido de la UE.

reformular el debate europeo reconciliando las demandas de los socios de la UE, el público británico y su propio partido. Pero también es el líder que más ha rechazado (y de una manera estudiada) verse involucrado en el debate europeo. Hasta ahora, los laboristas han tenido una larga discusión táctica sobre si deben enfrentarse a la propuesta de referéndum de Cameron y cómo gestionar el desafío de la inmigración, pero a lo largo de este año la discusión tendrá un significado estratégico. Cruddas sostiene que el debate sobre Europa es fundamental porque “permitirá pensar cómo confrontar a UKIP en término de organización del partido, nuestro enfoque sobre el referéndum y nuestra agenda de reforma para Europa”.

A diferencia de Clegg, asociado a la agenda de los viejos proeuropeos, y de Cameron, prisionero de los eurófobos obsesivos de su partido, Miliband tiene la oportunidad de crear una nueva coalición europea. Ha resistido muy bien la propuesta de un referéndum inmediato y ha criticado la estrategia de Cameron de renegociar con una votación en 2014 (dijo que habrá referéndum si Reino Unido firma un nuevo tratado que transfiera soberanía del Parlamento británico, algo que él piensa será improbable). Miliband ha intentado traer a la arena doméstica las amenazas sobre empleo y

prosperidad que genera el enfoque incierto de Cameron y el riesgo de Brexit. Pero ahora necesita ofrecer una nueva agenda de reforma para Europa que incluya un enfoque sobre inmigración, crecimiento económico postcrisis y política social, así como una agenda para el autogobierno en la UE.

El concurso de candidatos para el Parlamento Europeo tendrá lugar un año antes de las elecciones generales. Si Miliband encuentra su voz sobre Europa, se presentará más como un primer ministro a la espera y tendrá una plataforma fuerte con la que luchar en las elecciones de 2015. Si, por el contrario, suspende, las opciones son que la baja participación en las elecciones europeas promueva a un Farage gestionando lo que la SDP nunca pudo conseguir: convertirse en el ganador de las elecciones nacionales.

La tercera vía que Reino Unido busca en la UE

Mats Persson

Como dice el refrán español, “no dejes para mañana lo que puedas hacer hoy”. Si les dijese que es posible que la Unión Europea se desintegrase en pocos años, probablemente me preguntarían qué podemos hacer en este momento para impedir que eso ocurra. El riesgo de que Reino Unido, la tercera mayor economía del bloque, deje la UE no es ni una fantasía ni una “amenaza” anunciada por los políticos. Actualmente es un hecho. Si David Cameron es reelegido primer ministro, se ha comprometido a celebrar un referéndum sobre la permanencia como miembro de la UE antes de finales de 2017. Previamente, sin embargo, intentará “renegociar” una serie de reformas de la UE centradas en restringir el poder de Bruselas. En palabras de Cameron, “la Unión Europea debe ser capaz de actuar con la rapidez y la flexibilidad de una red, y no con la torpe rigidez de un bloque”. No nos engañemos. Esta será una, si no la más crítica, de las cuestiones que afrontará la UE en su conjunto.

¿Qué probabilidades hay de que Reino Unido abandone la Unión? En este momento, sitúo en alrededor del 15-20 por cien el riesgo de que el país se vaya en la próxima década. En los últimos meses ha crecido considerablemente a consecuencia del nombramiento de Jean-Claude Juncker como

Mats Persson es director de Open Europa.

Londres es contundente: algo tiene que cambiar en la relación con Bruselas. Las opciones son renegociar su permanencia o abandonar la UE. Pero, ¿qué se plantean los británicos en cada uno de estos escenarios? ¿Cuál sería el efecto para el conjunto de la Unión?

presidente de la Comisión Europea. Cameron, y la mayor parte de Reino Unido, se oponían enérgicamente a Juncker, atendiendo a que debería corresponder a los líderes elegidos democráticamente –y no a los miembros del Parlamento Europeo, que bajo su punto de vista poseen un mandato democrático mucho más frágil– decidir quién dirige la Comisión Europea. Sostuvo una dura batalla para impedir la candidatura de Juncker, pero fue derrotado por los votos de los otros líderes de la Unión y del Parlamento Europeo. Nuevos incidentes de esta clase, con Reino Unido aislado, empujarán tarde o temprano al país a atravesar la puerta de salida.

El statu quo no es una opción

Existen tres razones por las cuales Cameron afirma que el statu quo no es una opción para Reino Unido y la UE en su conjunto. En primer lugar, la brecha entre los electores y Bruselas sigue ensanchándose. Este “déficit democrático” es más acentuado en Reino Unido, donde numerosos sondeos de opinión muestran que una mayoría de los votantes permanecerían indiferentes ante una reforma seria de la Unión. El aspecto positivo es que, si dichas reformas se pudiesen llevar a cabo, según los mismos sondeos la ciudadanía apoyaría la pertenencia a la Unión por un margen de dos a uno. Sin embargo, no se trata únicamente de Reino Unido. Las elecciones euro-

peas del pasado mayo fueron testigo de cómo alrededor de un tercio de los escaños del Parlamento Europeo eran ocupados por representantes contrarios a la UE y al sistema, procedentes de todo el espectro político. Un récord. La confianza en las instituciones europeas se encuentra en un mínimo histórico en todo el continente. En los países del Mediterráneo, incluida España, la confianza media en la Unión ha caído de un 65 por cien en 2001 a menos de un 24 en 2013. Los votantes de la mayoría de los países no desean ni un super-Estado ni la desintegración de la UE. Quieren una

La mayor integración de la zona euro ha creado una Europa de diferentes niveles que los tratados originarios de la UE no contemplaban

tercera vía, una UE que haga menos pero lo haga mejor. El riesgo es que si seguimos presionando para una integración cada vez mayor, los electores seguirán inclinándose por los partidos abiertamente antieuropeos. Reformar la UE es la mejor manera de evitarlo.

En segundo lugar, la mayor integración en la zona euro ha

creado una nueva Europa de diferentes niveles que los tratados originarios de la Unión no contemplaban. La UE posee dos pilares: la zona euro y el mercado único. Algunos países, como Reino Unido y Suecia, sencillamente no dispondrán en mucho tiempo del apoyo democrático necesario para sumarse al euro, si es que alguna vez lo tienen. Hay que crear un espacio para ellos, de manera que no se conviertan en miembros de segunda categoría. Por ejemplo, a partir de 2017 la zona euro tendrá una mayoría fija en el Consejo de Ministros, el organismo clave de toma de decisiones de la UE. Esto significa que, en teoría, dichos países podrían superar en votos a los que no pertenecen al euro, cada vez que se adopte una decisión por mayoría (lo cual ocurre con bastante frecuencia). Esto resulta especialmente perjudicial para Reino Unido que, por ejemplo, representa el 36 por cien del mercado financiero mayorista de la UE, mientras que una buena parte de las leyes que gobiernan ese sector son decididas por los votos de la mayoría. Incluso si la zona euro no lograra funcionar como un bloque, la situación es sumamente incómoda e incierta para los países que no son miembros del euro. La UE debe adquirir flexibilidad suficiente para afrontar esa tensión.

En tercer lugar, en vista del endurecimiento de la competencia a escala mundial, la UE necesita concentrar más energía colectiva allí donde real-

mente pueda fomentar la creación de empleo y el crecimiento. La participación de la Unión en el PIB mundial caerá a tan solo el 17 por cien en 2017, desde el 29 de 1990. Sin reformas de amplio alcance, será muy difícil invertir esta tendencia.

Renegociación o ‘Brexit’: diplomacia, política y negocios

En consecuencia, Cameron considera que tiene razones de peso para la renegociación, pero ¿accederá el resto de Europa a sus demandas, o regresará de Bruselas con unas reformas simbólicas y se verá obligado a recomendar que en el referéndum se vote por la “salida”, haciendo muy probable lo que se ha dado en llamar Brexit?

Buscando respuestas, Open Europe organizó hace seis meses un denominado juego de guerra que simulaba las negociaciones acerca del futuro de Reino Unido en Europa y la reforma de la UE. Los juegos de guerra son utilizados por un amplio abanico de actores, entre otros bancos de inversión, gobiernos y servicios secretos, con el objeto de simular procesos complejos en diplomacia, política y negocios. En ellos, los jugadores responden en tiempo real a los acontecimientos que están teniendo lugar. El juego se llevó a cabo con jugadores representantes de un país o un grupo de países con el fin de imitar con la mayor fidelidad los debates reales y las respectivas posiciones nacionales. Representamos dos escenarios diferentes: las negociaciones acerca de la reforma desde dentro de la UE y las negociaciones referentes a una nueva relación después de que Reino Unido hubiese optado por abandonarla.

La buena noticia es que nuestro juego de guerra demostró que una reforma de calado es totalmente posible, y que Cameron podría conseguir una audiencia imparcial en toda Europa. En primer lugar, es evidente –no en poca medida a la luz de los tres argumentos esbozados más arriba– que algo tiene que cambiar en Europa. Incluso si Reino Unido y Cameron no existiesen, la UE seguiría necesitando desesperadamente una reforma. Este hambre de cambios está empezando a penetrar poco a poco también en los políticos. En segundo lugar, la UE sin Reino Unido sería un lugar mucho menos atractivo para cualquiera. Pensemos lo siguiente: si Reino Unido tuviese que irse, el mercado único se contraería un 14,5 por cien, con 226.500 millones de libras esterlinas en exportaciones europeas anuales –incluidas las de empresas españolas como Banco Santander, Zara y Telefónica– posiblemente expuestas a costes adicionales. Reino Unido y la City de Londres en particular proporcionan una fuente de financiación

indispensable para los negocios europeos. Por ejemplo, a lo largo de las dos últimas décadas, el sector del capital riesgo de Reino Unido ha invertido más de 230.000 millones de libras esterlinas en unas 30.000 empresas de Europa y el mundo. El Centro de Investigación Económica y de Negocios (CEBR, por sus siglas en inglés) calcula que si Reino Unido no formase parte de la UE, el coste de los servicios financieros para las empresas y los consumidores –inversión, ahorro y solicitud de préstamos– aumentaría un 16 por cien en la UE. Las pequeñas y medianas empresas españolas tendrían que afrontar costes aún más elevados para acceder a la financiación.

Junto con Francia, Reino Unido es una de las dos principales potencias militares de la Unión con capacidad de disuasión nuclear, y posee una red mundial de contactos diplomáticos. Asimismo, representa cerca del 25 por cien del gasto en defensa de toda la UE, más que cualquier otro Estado miembro, y refuerza la credibilidad geopolítica de la Unión, lo cual es más importante que nunca a raíz de la crisis en Ucrania. Por último, el presupuesto anual de la UE quedaría reducido en unos 15.000 millones de libras (más del 10 por cien de los ingresos totales), un agujero que en parte se tendría que llenar con el dinero de los contribuyentes españoles. En el mundo de la *realpolitik* que es la política de la UE, el temor a la salida de Reino Unido sigue siendo la ventaja más poderosa de Cameron.

No obstante, para que la reforma se lleve a cabo, tanto Reino Unido como el resto de Europa necesitan aumentar sus apuestas. Es fundamental que cualquier reforma funcione tanto para Reino Unido como para Europa en su conjunto. El tono es vital. Reino Unido tiene muchas más posibilidades de lograr el acuerdo si busca una reforma que abarque a toda la Unión más que un “trato especial” solo para él. Desafortunadamente, está claro que Cameron tiene un problema de imagen en Europa. Mientras que actualmente en Reino Unido el debate gira sobre todo en torno a una reforma de la UE, en Bruselas la percepción sigue siendo que Cameron intenta “elegir a la carta”. Downing Street no ha logrado transmitir en qué consiste su visión de Europa.

Así pues, ¿qué quiere reformar exactamente Cameron? Todavía tiene que presentar una lista definitiva, pero incluirá áreas como liberalizar el comercio, cerrar más acuerdos de libre comercio con el resto del mundo, fortalecer el papel de los parlamentos nacionales, introducir nuevas garantías que eviten que la zona euro dicte las reglas a los 28 Estados miembros y reformar las normas sobre el acceso a beneficios a quienes emigran a la Unión, este último un asunto de primer orden en Reino Unido. Asimismo, incluirá menos regulación en otras áreas por parte de la UE.

¿Y qué ventajas tiene esto para España? Bastantes. Por ejemplo, la apertura del mercado de servicios de la UE podría proporcionar al PIB de la Unión un incremento permanente de hasta 294.000 millones de euros, contribuyendo de forma significativa a la recuperación española. Un auténtico mercado único para la energía significaría costes más bajos y un mayor número de opciones para las empresas y los consumidores españoles. También podría facilitar a España la exportación de su excedente de energía renovable y la importación de suministros más estables cuando lo necesitase. Una integración más profunda de los mercados de capital de la UE supondría mejores ocasiones de financiación para las pymes españolas. De manera más general, un mercado único reforzado significaría más oportunidades para los jóvenes talentos españoles de trasladarse a Reino Unido (y a cualquier otro lugar) para trabajar. Así que España tiene razones más que suficientes para apoyar los esfuerzos de Cameron.

**Habría sido mejor para
Cameron retrasar el
referéndum anunciado
para antes de 2017,
pues Londres necesita
un proyecto de reforma
de la UE más coherente**

No obstante, para consolidar estos cambios y asegurarse realmente de que resisten la prueba del tiempo sería necesario modificar los tratados de la UE. No cabe duda de que ese terreno es delicado. Pocos gobiernos de la Unión sienten particulares deseos de revisar dichos tratados. Los Estados miembros están obligados a celebrar referendos sobre los cambios en los tratados de la Unión que, como es bien sabido, son difíciles de ganar (otro indicio de la brecha entre Bruselas y los electores). Sin embargo, los alemanes en particular desean un cambio limitado en los tratados para conseguir una supervisión más estricta de las reglas presupuestarias de la zona euro. Eso sigue siendo un posible gancho del cual Reino Unido puede colgar sus propias demandas. Incluso sin él, Cameron puede pedir una modificación del tratado, y el resto de Europa debería concedérsela. Aun sin ella, hay muchas reformas que se pueden hacer también sin cambiar los tratados. Cameron no obtendrá todo lo que pide, pero tiene buenas probabilidades de asegurarse varias de estas reformas si hace gala de una diplomacia y una secuenciación inteligentes. Al fin y al cabo, si solo le ofreciese unas reformas mínimas, lo que toda

Europa se estaría jugando sería enorme, dado que aumentaría el riesgo de que Reino Unido abandonase la UE.

¿Ha llegado el momento del cambio?

Está claro que 2017 es un plazo tope muy optimista para lograr todo eso. Quizá habría sido mejor para Cameron retrasar algo el referéndum, teniendo en cuenta que Europa tiene otras cosas que hacer aparte de plegarse a Reino Unido. En cualquier caso, para que esto funcione, Londres necesita urgentemente desarrollar un proyecto de reforma de la Unión mucho más coherente. ¿Y qué pasará si la ciudadanía británica vota a favor de la salida?

Bajo mi punto de vista, la vida seguiría tanto para Reino Unido como para la UE, pero el asunto sería conflictivo por diversas razones. La Unión no solo sería un lugar más pobre sin Reino Unido; el proceso y las negociaciones relacionados con la salida constituirían para todos un ejercicio muy perturbador que consumiría gran cantidad de energía. Básicamente, a lo largo de dos años, Europa no haría otra cosa.

Si Reino Unido decidiese abandonar la UE, la primera cuestión sería qué forma adoptarían las relaciones con la UE a partir de entonces. Hay cuatro modelos *prêt-à-porter* que el país podría adoptar tras su salida de la Unión, pero ninguno resulta especialmente adecuado: el noruego (“regulación sin representación”); el suizo (acceso esporádico al mercado); el turco (única-mente unión aduanera); y el de la Organización Mundial del Comercio (costes adicionales en la frontera). En un mundo ideal, Reino Unido encontraría un modelo totalmente propio que combinaría menos costes reglamentarios y acceso total al mercado de la UE con una fuerte influencia sobre sus reglas; básicamente, un acuerdo de libre comercio muy amplio –que lo abarcaría todo, desde las calderas hasta los bancos– que permitiese a todas las partes pronunciarse sobre las normas en cualquier área. ¿Se podría lograr algo así? Tal vez, pero existe un gran problema: la sala de embarque será una dura experiencia para Reino Unido.

Los tratados de la UE ponen a disposición un mecanismo, que hasta ahora nunca se ha puesto a prueba, por el cual un país puede abandonar la Unión; es el artículo 50, que proporcionaría a Reino Unido dos años para negociar un tratado de “salida”. El artículo 50 tiene dos ventajas principales: podría ser activado por Londres en solitario y, a diferencia de una modificación del tratado de la UE, para cerrar un nuevo acuerdo no se requeriría la unanimidad de todos los Estados de la UE.

No obstante, visto desde Londres, el artículo 50 también tiene algunos inconvenientes serios. Una vez activado, no hay vía de retorno a la UE si no es mediante un consentimiento unánime de todos los Estados miembros, incluso si Reino Unido llegase a un acuerdo desastroso al final del proceso de negociaciones. Además, la decisión acerca de si aprobar el acuerdo final entre Reino Unido y la UE sería adoptada mediante la denominada votación por mayoría cualificada, en la cual no participaría Reino Unido. Por último, los Estados del Sur, España incluida, obstruirían de manera permanente cualquier acuerdo liberal, mientras que, sin Reino Unido, la “alianza liberal” del Norte quedaría radicalmente debilitada. La UE también se haría cargo del calendario.

Asimismo, en virtud de la legislación comunitaria, el Parlamento Europeo, tradicionalmente muy favorable a la integración, podría vetar tanto el acuerdo de salida como cualquier futuro acuerdo de comercio, otorgando en realidad más ventaja a “Bruselas” en las conversaciones sobre *Brexit* que en los debates sobre la modificación del tratado sobre la cual los miembros del Parlamento no tienen derecho a veto.

Huelga decir que, a la larga, Reino Unido no podría obtener un acuerdo razonablemente favorable. Sin embargo, el artículo 50 muestra que hasta que los límites de la reforma hayan sido puestos a prueba al extremo, abandonar la UE sería una apuesta que ni Reino Unido ni el resto de Europa deberían hacer. Por eso espero sinceramente que España y los otros miembros de la Unión sean buenos aliados en la tarea de lograr una Europa más competitiva, flexible y abierta. Una Europa que permitiese a Reino Unido permanecer en su seno, pero que también hiciese que la UE en su conjunto trabajase por un futuro mejor y estuviese mucho mejor equipada para hacer frente a los numerosos retos del siglo XXI.

Reino Unido se aleja de Europa. ¿Hasta cuándo?

El triángulo franco-británico-alemán impulsor de la política europea durante las últimas décadas ha perdido su vértice en Londres. Sin embargo, nunca antes Reino Unido y la UE se han necesitado tanto.

Carlos Carnicero Urabayen

Reino Unido se aleja de Europa. La crisis del euro no solo ha confirmado la voluntad de Londres de permanecer fuera de la unión económica y monetaria, sino que además ha incrementado su alejamiento del corazón de Europa. La política exterior del gobierno conservador de David Cameron da signos de desorientación y conduce a su país a un progresivo aislamiento.

Contra todo pronóstico, lo más destacado de la cumbre de Bruselas del 9 de diciembre de 2011 no fue lo acordado para terminar con la crisis que azota al euro, sino la posición de aislamiento en que quedó Cameron, al intentar proteger los intereses del sector financiero británico. Como

consecuencia, todos los países de la UE (salvo Reino Unido y República Checa) han firmado un acuerdo intergubernamental para reforzar las reglas fiscales comunes, creando un nuevo espacio para la integración europea. Pero, ¿puede Reino Unido vivir alejado de Europa?

Los círculos exteriores

Winston Churchill concibió la posición de Reino Unido en el mundo situándolo en torno a tres círculos concéntricos sobre los que su país debía ejercer influencia: las colonias y la Commonwealth, Estados Unidos y Europa continental. Eran los tiempos en que los británicos —exultantes tras la victoria en la

Carlos Carnicero Urabayen es politólogo y máster en Relaciones Internacionales de la Unión Europea por la London School of Economics y Paz y Seguridad Internacional por el King's College London.



David Cameron en la Cumbre de la Unión Europea en diciembre de 2011. REUTERS / CORDONPRESS

Segunda Guerra mundial y en unas circunstancias mejores que sus socios europeos— soñaban con proyectar su poder como antaño. Pero el sueño del imperio se fue derrumbando: la Commonwealth ofrecía una realidad disminuida del viejo imperio. Mucha carga emocional e influencia, pero mucho menos poder.

Las difíciles relaciones con las excolonias, donde las fuerzas nacionalistas pujaban por su independencia, junto con la menguante influencia británica en Oriente Próximo, evidenciaban un nuevo tiempo. La fallida operación militar en el canal de Suez en 1956, cuando franceses, ingleses e israelíes se aventuraron a invadir Egipto sin el visto bueno de EE UU, apagaron los sueños británicos sobre su imperio.

Como crudamente expuso el secretario de Estado norteamericano, Dean Acheson, en 1962, “Reino Unido ha perdido un imperio y todavía no ha encontrado un papel”. En todo caso, el episodio de Suez fomentó un debate sobre las ventajas que contenían los otros dos círculos (EE UU y Europa) para la proyección de sus intereses en el mundo.

La relación de Reino Unido con sus vecinos europeos ha sido siempre compleja, incluso desde antes que accediera a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), en 1973. Cuando se constituyó en 1957, el primer ministro Anthony Eden decidió quedarse al margen. La Segunda Guerra mundial había aumentado la insularidad británica que, sin los traumas propios de una

invasión, percibía Europa continental como fuente de violencia y desorden. Pero los británicos no tardaron en darse cuenta de que las ventajas de formar parte del proyecto superaban ampliamente a las de quedarse fuera.

En agosto de 1961, el primer ministro conservador Harold Macmillan solicitó entrar en el club. El acceso al mercado europeo solo podía aprovecharse íntegramente a través del acceso a las comunidades europeas; ni la Commonwealth ni la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, en inglés) representaban alternativas comparables al beneficio que supondría la adhesión. Por otro lado, la llegada al poder de John F. Kennedy en EE UU representó un factor importante para la solicitud británica. Kennedy entendió que la adhesión británica fortalecería a los europeos y así a la alianza atlántica; también era una manera, a ojos de Washington, de aumentar la influencia sobre la CEE.

Pero sus deseos chocaron con el presidente Charles de Gaulle, quien vetó la entrada británica. Las reservas del presidente francés aumentaron cuando en diciembre de 1962, Kennedy y Macmillan firmaron un acuerdo en Nasáu (Bahamas), por el que EE UU suministraría misiles a las fuerzas nucleares británicas. Asimismo, las negociaciones para la adhesión resultaban complicadas,

fundamentalmente por el rechazo británico a cualquier forma de supranacionalismo y por la incompatibilidad de su sistema agrícola con la emergente Política Agrícola Común (PAC). Dadas las circunstancias, De Gaulle ejerció su derecho de veto sobre la entrada británica y afirmó con rotundidad, en una conferencia de prensa en enero de 1963: “De entrar en el club, la Comunidad Europea no duraría demasiado. En su lugar, se convertiría en una colosal comunidad atlántica bajo la dominación y dirección americana”.

La salida del poder de De Gaulle, en 1969, allanó el camino para la entrada de Reino Unido. Su sucesor, Georges Pompidou, temeroso ante el poder ascendente de una cada vez más enérgica Alemania que, capitaneada por Willy Brandt, comenzaba a tejer alianzas crecientes con los países del Este, entendió que la entrada de Reino Unido reequilibraría el poder entre los tres ejes. Y, en efecto, el triángulo franco-británico-alemán ha dominado la política europea hasta que, en estos días, la crisis del euro amenaza con dejar a Reino Unido en los márgenes de Europa.

Los beneficios para los británicos tras las negociaciones quedaron bien recogidos en una comunicación del gobierno en julio de 1971, que decía: “Nuestro país será más seguro...

nuestra habilidad para promover la paz y el desarrollo en el mundo será mayor, nuestra economía más fuerte, nuestras industrias y gentes más prósperas, si nos unimos a las Comunidades Europeas que si nos quedamos fuera”. En 1973 el primer ministro conservador Edward Heath sorteó la oposición interna y formalizó la adhesión británica.

Círculos concéntricos en tensión

Desde su entrada en la UE, el equilibrio que Reino Unido ha tratado de guardar entre el círculo europeo y el norteamericano ha sido siempre difícil de articular para los propios británicos y también para sus socios europeos. Hay repetidos ejemplos en los que ha quedado de manifiesto que la superioridad de EE UU genera un desequilibrio que condiciona el pleno potencial de esta alianza para los británicos; les conviene más Europa, pero los vínculos culturales y políticos con Norteamérica les deslizan hacia una suerte de enamoramiento que condiciona su política exterior.

Sin embargo, la célebre euroescéptica Margaret Thatcher comprobó el potencial del círculo europeo en el terreno económico y las limitaciones del norteamericano para las relaciones internacionales. Su pragmatismo le llevó a entenderse

con el socialista François Mitterrand y el más próximo democristiano Helmut Kohl para firmar el Acta Única Europea, en 1986, y poner en marcha el mercado único, en un paso decisivo para sacar al continente de su década de “euroesclerosis”. Desde entonces, la mejora del mercado interior, junto con las ampliaciones, ha representado la prioridad de la agenda europea de Reino Unido.

A pesar de las buenas relaciones de Thatcher con el presidente Ronald Reagan, no logró su apoyo en la guerra de las Malvinas en 1982, dado el temor de EE UU a romper el equilibrio de poder en América Latina en el tablero de la guerra fría. Poco tiempo después, George Bush padre declararía que Alemania era su aliado estratégico preferido en Europa.

Tony Blair pudo confirmar los límites de la influencia británica en el aliado estadounidense. A su llegada al poder, Blair prometió situar su país en el corazón de Europa. Y así lo hizo, cuando en 1998 impulsó la Europa de la defensa junto con Jacques Chirac en Saint-Malo, entre otras razones por el temor a que su país perdiera influencia en la UE tras el nacimiento del euro, donde por el momento Reino Unido estaría fuera. En la conferencia en el Club Económico de Chicago en abril de 1999, donde Blair desarrolló su doctrina sobre la comunidad

internacional, declaró solemnemente que su gobierno era el primero de la historia de Reino Unido verdaderamente pronorteamericano y proeuropeo al mismo tiempo.

Pero los deseos de Blair pronto se desvanecieron cuando la crisis de Irak en 2003 tensó los dos círculos hasta hacerlos colapsar. Blair priorizó su relación con EE UU a costa de dividir a los europeos, que mayoritariamente apoyaban los planteamientos, más diplomáticos y menos belicistas, de Francia y Alemania. El *premier* británico apoyó a George W. Bush sin reservas, a pesar de que en un principio condicionó su apoyo a algunas garantías (resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que autorizara el uso de la fuerza y una precisa hoja de ruta para la paz en Oriente Próximo) que nunca se dieron. Como bien señaló el académico William Wallace, en lugar de situar su país en el corazón de Europa, Blair lo condujo al corazón de Norteamérica, pero sin ninguna influencia sobre Washington.

Desde el episodio de Irak, el eje Washington-Londres ha continuado perdiendo fuelle. Hasta tal punto que en una reunión de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes en marzo de 2010, los diputados aconsejaron, tras escuchar la comparecencia de sir David Mannin, embajador en Washington

durante la era Blair, dejar de lado la expresión “relación especial”, ya que reflejaba más una situación “histórica y sentimental” que real, afirmó.

La crisis y la deriva antieuropea

El regreso del Partido Conservador con Cameron al poder en mayo de 2010 hizo saltar las alertas en los círculos comunitarios, dados los posibles efectos para el conjunto europeo y para la relación con la UE. Si bien en el pasado los conservadores se dividían entre euroescépticos moderados y proeuropeos, hoy se dividen más bien entre euroescépticos moderados y euroescépticos radicales, partidarios estos últimos de la salida de la UE. Aunque Cameron pertenece al primer grupo, es notorio que la influencia de figuras pertenecientes al segundo (como el alcalde de Londres, Boris Johnson, o diputados como George Eustice, que lidera una corriente antieuropea llamada *Fresh Start*) está en ascenso.

Los primeros 12 meses de Cameron fueron percibidos como pragmáticos en su relación con la UE. Durante este periodo se subrayaba la capacidad de Cameron para mantener bajo control al ala más euroescéptica de su partido y se presentó ante sus colegas de la Unión como socio crítico pero constructivo. Así lo explico Cameron en su

tradicional discurso sobre política exterior en el banquete anual del alcalde de Londres el 15 de noviembre de 2010: “Hemos demostrado ser un socio firme y constructivo, que usa nuestra condición de miembro para defender y avanzar los intereses de Reino Unido”, pero advirtió “puedo prometerles esto: nos levantaremos, cada vez que sea necesario, por la industria financiera y la City londinense”.

Cameron ha cumplido ciertamente esta última promesa, pero no tanto la de ser un socio constructivo. Un análisis más preciso dibuja una deriva de alejamiento de Europa que culminó en la cumbre del 9 de diciembre de 2011. Andrew Duff, eurodiputado británico del Partido Liberal, lo avanzó en una conferencia en julio de 2011 en el *think tank* londinense Chatham House: “Si la clase política británica no se pone al día con la realidad de la UE, el país se enfrentará al verdadero peligro de ser relegado –o relegarse a sí mismo– a miembro de segunda clase de la Unión en el plazo de 10 años”.

Por otro lado, la decisión de Cameron de desvincular su partido de la familia popular europea tuvo importantes consecuencias. Desde las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, el Partido Conservador ha formado un nuevo grupo euroescéptico llamado ECR

(Conservadores y Reformistas Europeos). Esta propuesta llevaba muchos años en la agenda, pero ningún otro líder conservador anterior se atrevió a dar el paso. El detalle no es menor, puesto que ha disminuido la influencia británica en el Parlamento Europeo y ha aislado más a Cameron de sus colegas conservadores europeos, en un momento en que gozan, además, de un poder cuasi hegemónico en el mapa político europeo. De hecho, la ausencia de Cameron en la reunión del Partido Popular Europeo celebrada en Marsella en la víspera de la cumbre del 9 de diciembre le impidió participar en decisiones clave. De haber estado, quizá habría podido llegar a un acuerdo que evitara su aislamiento.

La crisis del euro ha enfatizado la centralidad de la unión monetaria para el éxito del conjunto de la UE. Si la moneda no goza de buena salud, el paciente, la UE, muere. Y su cura, fundamental para la prosperidad británica (alrededor del 50 por cien de sus exportaciones se producen hacia el mercado único) le plantea a Reino Unido algunos dilemas. Para que la zona euro logre fortalecerse frente a los mercados y vencer su crisis de deudas soberanas, los miembros del eurogrupo deben fortalecer sus estructuras supranacionales y avanzar hacia una unión económica, algo que

inevitablemente acentúa el segundo plano en el que quedan los miembros de la UE que, como Reino Unido, no han adoptado la moneda común.

En este contexto se produce la decisión del gobierno de Cameron de permanecer al margen del pacto fiscal que deciden firmar los miembros de la zona euro y los restantes miembros de la UE, salvo República Checa. En la cumbre de diciembre de 2011 Cameron no logró las concesiones que esperaba para salvaguardar los intereses de la City londinense, pero su veto no sirvió de nada.

Los 25 Estados de la UE han firmado un acuerdo intergubernamental, donde ahora Reino Unido, al estar ausente, no tendrá capacidad de decisión alguna. Por tanto, la amenaza contra la City, que intentaba repeler no cesará, puesto que los 25 podrán modificar las provisiones que afecten al mercado interior. Como bien ha sentenciado Timothy Garton Ash, la jugada de Cameron ha terminado por dañar la influencia británica en el continente, al tiempo que no reduce la vulnerabilidad británica a las decisiones que se toman en Bruselas.

La crisis mundial ha precipitado la emergencia de China, y también de los otros países BRIC (Brasil, Rusia, India). El mundo tiende a constituirse en grandes bloques y la necesidad de dotar de consistencia al bloque europeo irá *in crescendo*. El eje del

Pacífico está sustituyendo al Atlántico y al pragmático Barack Obama lo han bautizado como el primer presidente posatlantista. La decadencia relativa de EE UU es palmaria: nadie duda de que seguirá siendo un poder fundamental, pero su estatus de poder hegemónico, del que ha disfrutado desde el final de la guerra fría, ha terminado.

No hay engaño: ahora más que en 1973, Reino Unido necesita a Europa para influir en el mundo, donde de actuar en solitario estará condenado al *diminutismo* militante. Y Europa necesita un socio como Reino Unido, sin el que articular, por ejemplo, una política de defensa común resultará en vano. El viceprimer ministro británico, Nick Clegg, parece ser consciente de todo esto y ha alertado sobre el aislamiento al que camina su país. Pero tiene en contra al propio Cameron, jaleado –y dependiente– de su público más euroescéptico.

¡Reino Unido ha abandonado el *Titanic* a tiempo! Puede que tengan razón y estemos ante el declive irreversible de Europa, pero de no ser así, Cameron deberá esforzarse en explicar las ventajas de salirse de una nueva Europa y estar, al mismo tiempo, atrapado por sus decisiones.

El Reino Unido en la UE

José M. de Areilza Carvajal

LAS conferencias intergubernamentales hacen que, en buena medida, la integración europea vuelva a sus orígenes de pacto entre Estados. Las posiciones individuales de los Estados miembros son tenidas más en cuenta al reformar los tratados que al legislar desde Bruselas, ya que dichas reformas exigen, por ahora, el apoyo unánime de los Estados miembros. Si se examinase lo ocurrido en la pasada conferencia de Maastricht, no sólo se confirmaría esta tesis sino que se advertiría que hay ciertos Estados miembros que condicionan de manera especial el resultado de cualquier revisión formal de las reglas del juego europeo. La postura británica en Maastricht es quizá el mejor ejemplo de esta capacidad nacional de condicionar la marcha de la integración europea, a pesar de que el Reino Unido no pudo impedir que los demás Estados avanzaran sin su participación en importantes áreas como política social y moneda única.

La conferencia intergubernamental inaugurada en Turín a finales de marzo pretende reformar los tratados una vez más para resolver una acumulación de grandes cuestiones desconocidas en el proceso de integración europea: la ampliación al Este, el déficit democrático, el reforzamiento de la política exterior y de seguridad, la moneda única, retos a los que se intentará hacer frente mediante la reforma institucional, la de ciertas políticas del tratado y tal vez adelantando el debate sobre el futuro de la financiación de la Unión y las transferencias comunitarias.

Parece, por lo tanto, oportuno examinar cuál puede ser la posición del Reino Unido en estas nuevas negociaciones y en qué medida puede volver a condicionar el resultado de la reforma de los tratados. Con frecuencia se afirma que el Reino Unido decidió entrar en la Comunidad Europea (CE) sólo cuando se dio cuenta de que dentro tenía más influencia que fuera para proteger sus intereses nacionales, lo que explicaría su visión peculiar y minimalista a la hora de entender el proyecto de integración.

José M. de Areilza Carvajal es doctor en Derecho por la universidad de Harvard y profesor de Derecho comunitario en la universidad San Pablo-CEU.

Lo cierto es que en un primer momento el Reino Unido no quiso participar ni en la Comunidad del Carbón y del Acero de 1951 ni en los otros dos tratados comunitarios de 1957. A la histórica negociación de 1955 en Messina, los británicos enviaron como observador a un funcionario de rango medio. En su mentalidad de entonces, el Reino Unido era todavía una potencia mundial. A pesar de la nueva situación geopolítica de guerra fría y descolonización, su relación privilegiada con Estados Unidos le permitía quedarse fuera del proyecto comunitario de integración económica y con el tiempo, política. Le bastaba para beneficiarse de la cohesión occidental con alentar los esfuerzos de unificación política del resto de los países europeos y participar en la OECE, el Consejo de Europa, el tratado de Bruselas y la OTAN.

En 1959, el Reino Unido formó la EFTA como área de libre comercio alternativa a la asociación comunitaria. Pero en 1961 reconocía su error de cálculo, al no haber dado suficiente importancia al proyecto de Monnet y Schuman y pedía formalmente la adhesión a los tratados. El general De Gaulle vetó en 1963 y 1968 la entrada del Reino Unido, sin duda contra el sentir de los demás socios comunitarios y de muchos franceses. El presidente galo, a la vista del buen funcionamiento del eje franco-alemán, y de la gran influencia de Francia en la Europa de los Seis, no quiso ver amenazada su cuota de poder por otro gran Estado-nación como el Reino Unido. Sólo con la retirada de De Gaulle de la política, se pudo dar luz verde a la tercera solicitud británica de adhesión, presentada por el político conservador Edward Heath, entonces primer ministro. Heath había impuesto su criterio frente a los que se oponían a la entrada en su partido, el sector más nacionalista, y frente a los laboristas, en cuyo seno dominaban los sindicatos, críticos con los despilfarros de la política agrícola común (PAC), en coalición con una facción muy izquierdista, que veía a la Comunidad como una conjura del capitalismo internacional. Las negociaciones empezaron en 1971 y la entrada del Reino Unido, junto a la de Dinamarca e Irlanda, se produjo en 1973. El Reino Unido entró así en la CE cuando el proceso de integración llevaba dos décadas en marcha. Quiso el destino que nada más estrenar su condición de socio comunitario, la crisis del petróleo hiciera que la situación económica empeorara y que fuera difícil para los británicos desde un primer momento asociar su pertenencia a la CE con una mayor prosperidad, como había ocurrido con Alemania, Francia y los otros socios fundadores.

Tras la victoria laborista de 1974, el nuevo primer ministro, Harold Wilson, solicitó la renegociación de los términos de la adhesión británica, para reducir la contribución financiera del Reino Unido a la CE. Ade-

más convocó un referéndum en 1975 sobre la permanencia del Reino Unido en la CE, en el que los votos a favor casi duplicaron los negativos.

Tras el final del período transitorio en 1979, tanto laboristas como conservadores seguían creyendo que la contribución financiera británica a la CE seguía siendo alta. La PAC, que apenas beneficiaba al Reino Unido, consumía más de dos tercios del presupuesto comunitario. Ese año, el primer gobierno de Margaret Thatcher empezó una nueva renegociación que duró hasta 1984 y se solucionó con el todavía vigente sistema de reembolso anual: el llamado “cheque británico”.

En 1982, el Reino Unido obtuvo de sus socios comunitarios apoyo en la guerra de las Malvinas y fue la Comunidad y no los Estados miembros individualmente quien aprobó las sanciones económicas contra Argentina, al gozar la CE de competencia exclusiva sobre comercio exterior.

A mediados de los años ochenta, Margaret Thatcher apoyó la “vuelta a las esencias” del Acta Única Europea (1986), que concentraba los esfuerzos comunitarios en lograr el mercado común (rebautizado mercado interior), alrededor del cual se había formulado en 1957 el proyecto de integración económica. Thatcher quiso imprimir un aire desregulador a la construcción del mercado interior, de modo que sus esfuerzos liberalizadores en el plano nacional contagiasen al resto de la CE. Por eso observó con satisfacción cómo la Comisión preparaba el Acta Única a partir de un nuevo enfoque armonizador, inspirado en una regulación común sobre mínimos y una cierta competencia entre legislaciones nacionales. La primera ministra británica intervino personalmente en la redacción del Acta Única y en concreto introdujo en la redacción del nuevo artículo 100A, la pieza jurídica clave del programa legislativo del mercado interior, distintas salvaguardias para evitar medidas europeas de política social y limitar la posibilidad del Consejo de Ministros de tomar decisiones por mayoría.

El desarrollo en la práctica del Acta Única fue por derroteros distintos de los deseados por Thatcher. De forma implícita, la mayoría de los Estados miembros renunció a partir de 1987 a hacer una interpretación extensiva del compromiso de Luxemburgo. Las decisiones del Consejo se empezaron a tomar por mayoría cualificada cuando lo permitían las propias normas del tratado. Esto supuso el mayor cambio institucional que ha sufrido hasta la fecha el proceso de integración europea. La Comisión, extraordinariamente reforzada al poder actuar con sólo el respaldo de la mayoría del Consejo, abusó de sus nuevos poderes y la Comunidad entró con más velocidad y menos consenso que nunca a regular nuevas áreas de la vida económica y social de los Estados. El artículo 100A se utilizó para aprobar medidas de contenido social o de

protección del medio ambiente sólo vagamente conectadas con el mercado interior. Lo que se había presentado como un programa de desregulación nacional fue también un ejercicio de regulación comunitaria, detallada e intervencionista.

A finales de los años ochenta empezó a quedar claramente definida en el partido conservador un ala “euroescéptica”, liderada por Thatcher, todavía primera ministra. La dama de hierro se sentía engañada por la manera intervencionista en la que había sido desarrollada el Acta Única, como consecuencia de los inesperados cambios institucionales y de procedimiento en el plano europeo. Se aferró a un concepto de soberanía nacional más propio del siglo XIX que de finales del siglo XX y reforzó su minimalismo y su defensa de intereses nacionales no compartidos por ninguno de sus socios comunitarios. En seguida manifestó su oposición a la fórmula con la que la Comunidad pretendía responder a la reunificación alemana y al desmoronamiento del bloque comunista, consistente en una integración económica acelerada (que incluyese un calendario para la unión monetaria), acompañada de una integración explícita de aspectos políticos importantes.

Por el contrario, el Partido Laborista a lo largo de los años ochenta se convirtió a la fe comunitaria, tras escuchar a Jacques Delors predicar con insistencia la necesidad de una política social europea que equilibrase las consecuencias de la desregulación nacional producida por la eliminación de barreras físicas, técnicas y fiscales del mercado interior. Igualmente, al laborismo le atraía el temor de Thatcher al “socialismo por la puerta de atrás” que podía llegar a suponer la política social comunitaria y otras normas europeas de consecuencias sociales importantes.

Thatcher perdió el liderazgo del Partido Conservador y dimitió como primera ministra en plena negociación de la unión monetaria. Su sucesor, John Major, intentó a partir de 1991 afirmar una visión más pragmática y, por tanto, proeuropea, pero ha tenido una y otra vez que hacer concesiones a la facción euroescéptica de su partido, que sigue siendo poderosa. En la negociación del tratado de Maastricht, Major frenó algunos posibles avances en unión política y en la concesión de nuevos poderes al Parlamento y consiguió una redacción más favorable a los Estados del principio de subsidiariedad, además de lograr que fuera invocable ante el Tribunal de Luxemburgo. Sin embargo, en vez de vetar el desarrollo de la política social y de la moneda única, se tuvo que conformar con que el tratado reconociese un opt-out para el Reino Unido en los nuevos aspectos de la política social europea, recogido en un protocolo en el que se permite a los restantes socios comunitarios avanzar en este área sin el Reino Unido, así como un opt-in en política monetaria, conforme al cual su paso

en 1999 a la tercera fase del proceso no sería automático, algo que han reclamado para sí, desde entonces, Alemania, Suecia, Francia y Dinamarca.

Muchos analistas han criticado el valor real de estas excepciones negociadas con gran esfuerzo por el Reino Unido. Sin embargo, en política social la Comisión ha avanzado más despacio de lo previsible, en parte también por influencia alemana y la autolimitación de la Comisión. Además, la ratificación por el Parlamento británico de Maastricht, un proceso difícil y complicado que duró más de un año, fue posible gracias al valor simbólico de estas ventajas negociadas por Major. A cambio, a casi ningún grupo conservador o laborista le gusta del todo la posición británica en Europa tras el tratado de Maastricht y menos aún al resto de los Estados miembros.

No obstante, la actitud de otros Estados miembros y de las instituciones comunitarias hacia el Reino Unido también ha sido con frecuencia de una desconfianza exagerada. Es más, la resistencia del Reino Unido a avanzar en ciertas áreas de la integración, en ocasiones ha sido aprovechada por Estados miembros, igualmente divididos y opuestos a esos avances, pero que temían los costes políticos de dar la batalla en las instituciones comunitarias y preferían esconderse tras el “no” británico. Si bien el Reino Unido fue el primer Estado miembro que decidió de modo abierto y sin tapujos utilizar el proyecto europeo para conseguir fines nacionales, su posición minimalista cada vez es más imitada por otros Estados.

En todo caso, es preciso reconocer que el Reino Unido ha hecho importantes contribuciones a la evolución del proyecto europeo. Por enumerar sólo algunas de estas aportaciones a la construcción europea hasta nuestros días, mencionaremos: su pronto desarrollo y ejecución de las normas comunitarias, bastante ejemplar comparativamente; su preocupación porque las instituciones políticas comunitarias mejoren en transparencia y legitimidad y se encuentren maneras de crear límites jurídicos y políticos a la expansión de competencias de la Unión Europea (UE); la influencia del Common Law en el Derecho comunitario, que ha reforzado el papel del Tribunal de Justicia; y su apuesta a mediados de los años ochenta por el objetivo del mercado interior como instrumento de desregulación nacional y relanzamiento de la integración económica europea.

El Reino Unido ante la CIG

A petición de las dos Cámaras, el gobierno del Reino Unido presentó el pasado mes de marzo un documento con las posiciones que defenderá en la conferencia intergubernamental de 1996. El enfrentamiento en el gabinete y en el Partido Conservador entre euroescépticos y europeístas ha

condicionado la formulación de este libro blanco, que trata de atemperar la guerra abierta entre conservadores sobre los asuntos europeos con vistas a las próximas elecciones generales, previstas a más tardar para mayo de 1997. Los conservadores mantienen la mayoría en la Cámara de los Comunes por un solo escaño, por lo que es posible que haya elecciones generales anticipadas, aunque a Major le interesa ganar tiempo: en las últimas encuestas el Partido Laborista aventaja al conservador por 29 puntos.

Quizá el mejor análisis que podemos hacer del documento es intentar decidir qué afirmaciones son de estricto consumo interno, es decir, para calmar a los conservadores euroescépticos, pero sin valor real a la hora de negociar; qué aspectos son legítimas posturas minimalistas británicas; qué propuestas aportan soluciones a la construcción europea y no deben ser entendidas como posturas nacionalistas recalcitrantes y por último en qué áreas puede haber un especial entendimiento o fricción con los intereses de España.

En el preámbulo escrito por el propio Major se afirma que el fundamento de la integración europea es el Estado-nación, democrático e independiente, que delega una serie de poderes a la UE. A estas alturas del proceso, está claro que el ciudadano es también protagonista y fuente de legitimidad directa de la integración europea y por lo tanto hay algo de irrealidad y anacronismo en esta primera afirmación, que condiciona muchas de las posiciones siguientes. Sin embargo, Major también sostiene que la UE es algo más que una zona de libre comercio y que su desarrollo funciona como una garantía de prosperidad y de democracia, lo cual abre el camino a que el Reino Unido, de forma pragmática, pueda llegar a apoyar distintos avances en diversos frentes de la integración.

La ampliación al Este es una prioridad de la política europea británica desde hace tiempo y el documento confirma y defiende esta opción por varias razones. La más noble, sin duda, es la de extender la prosperidad y la democracia a los países de Europa central y oriental. Otras razones para la ampliación más cercanas a los intereses nacionales del Reino Unido son poder reformar a fondo la PAC, lo que sin duda perjudicará a España y la de ralentizar la toma de decisiones en el seno de la UE. Esta última razón es un arma de doble filo, porque la ampliación no necesariamente hará más lenta la toma de decisiones y casi con seguridad diluirá la voz de los Estados miembros grandes. La ampliación, además, con toda probabilidad consagrará una Europa de geometría variable, en la que no será posible la integración a paso uniforme de todos los Estados miembros en todas las políticas de la UE. El Reino Unido celebra esta “flexibilidad”, que generaliza la posibilidad de opt-outs, pero pretende que esto no lleve a la creación de un “núcleo duro” de Estados miembros que deje fuera a otros

que sólo quieran o puedan participar en ciertas políticas de las desarrolladas por los participantes en dicho grupo de cabeza.

El Reino Unido afirma querer resucitar una versión extensa del compromiso de Luxemburgo, que permitiría el bloqueo por un Estado miembro de las decisiones del Consejo para defender las “cuestiones más sensibles”. Aquí el documento está utilizando una retórica sin consecuencias prácticas posibles. A lo máximo que puede aspirar el Reino Unido es a mantener su actual situación en la toma de decisiones comunitaria. Por razones prácticas, tanto la actual participación de quince Estados miembros como la futura ampliación exigen que el mayor número posible de decisiones del Consejo se tomen por mayoría cualificada. Por razones aritméticas, la ampliación hará más difícil formar coaliciones de Estados en el seno del Consejo para bloquear propuestas en las que se decide por mayoría cualificada. El Reino Unido pide que la conferencia vuelva a ponderar el número de votos por Estado miembro de acuerdo a criterios de población y teniendo en cuenta de algún modo la contribución al presupuesto comunitario. A España le interesa al máximo apoyar esta postura británica, poniendo énfasis en el criterio de población más que en el de contribución presupuestaria y con un empeño superior al demostrado en la fracasada negociación de Ioannina, en marzo de 1994, cuando el Reino Unido con apoyo inicial español trató de mantener hasta 1996 los umbrales previos a la ampliación de 1995 para formar minorías de bloqueo. Los Estados miembros pequeños, sin embargo, combatirán con todas sus fuerzas cualquier nueva ponderación de votos en el Consejo que favorezca a los grandes.

De modo más realista, el Reino Unido propone en todo caso mantener la regla de la unanimidad al menos en asuntos como la reforma de tratados, la ampliación, los recursos propios de la UE y la fiscalidad y pide que no se extienda la mayoría cualificada a nuevas áreas, porque en su opinión se ha llegado al máximo posible y, en todo lo demás, la mayoría afectaría a intereses vitales británicos.

El Reino Unido se muestra a favor de mejorar la transparencia en el ejercicio del poder comunitario, algo que sin duda es una contribución a aumentar la legitimidad de la Unión, pero en lo referente a la simplificación de procedimientos legislativos, los británicos exhiben su recelo a que lo que se haga en nombre de dicha simplificación sea reforzar el poder de las instituciones supranacionales, la Comisión y el Parlamento.

El documento del Reino Unido trata de reducir el poder de estas dos instituciones, así como el del Tribunal de Justicia de la UE. Algunas de las propuestas para reformar la Comisión son prácticas y convienen a España, en cuanto que respetan el derecho de los países grandes a nom-

brar a dos comisarios, a pesar de la previsible reducción del número de comisarios y, en el futuro, a conservar mayor poder en las designaciones de comisarios que los países pequeños. A España, sin embargo, no le favorece que la Comisión pierda su independencia y se debilite su capacidad exclusiva de iniciativa legislativa, algo que se deduce de la lectura del documento, que señala como futuras funciones principales de la Comisión, aquellas de carácter administrativo y cuasi-judicial.

Respecto al Parlamento Europeo, el Reino Unido hace una encendida defensa de la soberanía y parlamentos nacionales e insinúa que el Parlamento de Estrasburgo no tiene legitimidad propia, al menos todavía, por la baja participación popular en las elecciones europeas (el mismo razonamiento despojaría de legitimidad a cualquier presidente norteamericano). En su ataque a la cámara supranacional, muestra su irritación por su nuevo poder de codecisión, que en ocasiones puede permitir al Parlamento Europeo tener la última palabra cuando legisla junto al Consejo y acusa a la cámara de irresponsabilidad, sin pararse a examinar ante quién responde el Consejo en la práctica. En su retórica “euroescéptica” pide que los Parlamentos nacionales sean llamados por el tratado a examinar las propuestas de legislación comunitaria e incluso a participar en la preparación de sus borradores, algo que difícilmente será aceptado por razones de eficacia y constitucionales por el resto de sus socios comunitarios. La única consecuencia real de esta crítica británica al Parlamento Europeo puede ser que se dificulte la concesión de nuevos poderes legislativos a la cámara, especialmente en cuanto a una mayor extensión del procedimiento de codecisión.

El Reino Unido pide al Tribunal de Justicia que se concentre en interpretar el Derecho comunitario como límite a la acción de la Comunidad y que exija un cumplimiento del mismo por los Estados miembros para que lleguen a niveles de ejemplaridad británicos. Además, anuncia un paquete de medidas que pueden coartar la libertad interpretativa del tribunal, si son aceptadas por los demás Estados miembros, poniendo en peligro la comunidad de Derecho, sin la cual la construcción europea no funcionaría.

La aportación esencial del documento británico a la construcción europea tal vez sea su preocupación por encontrar límites jurídicos y políticos a la expansión de competencias y al intervencionismo comunitario. Su crítica de la expansión implícita de poderes, y por lo tanto sin unanimidad, viene de atrás y ya ha encontrado cierto eco en el seno de la Comunidad, puesto que tanto la Comisión como el Tribunal se inclinan cada vez más por corregir sus lecturas anteriores pro-integracionistas de sus competencias, como forma de demostrar autolimitación y fortalecer la legitimidad comunitaria. El Reino Unido pide además que se

desarrolle el principio de subsidiariedad codificado en Maastricht, ante el escaso poder que hasta ahora el principio ha otorgado a los Estados miembros que participan en el proceso político comunitario. La propuesta británica sobre limitación de la acción comunitaria incluye otros elementos menos aconsejables, como la inserción de las llamadas *sunset clauses* en la legislación comunitaria para que ésta expire o sea reformada obligatoriamente al término de un plazo.

El Reino Unido se niega a que la Comunidad tenga nuevas competencias formales en energía, protección civil y turismo. En esta última materia puede que España comparta sus reservas y no quiera otorgar capacidad reguladora a la Unión. El documento británico además reafirma su posición contraria a perder su *opt-out* negociado en Maastricht sobre nuevos aspectos de política social y utiliza como argumento el efecto perjudicial de una política social europea sobre el empleo. Del mismo modo, se manifiesta en contra de otorgar competencia a la Comunidad sobre el empleo, innecesaria en cuanto que la creación de puestos no depende de que lo ordene un tratado, sino de que mejoren la competitividad y productividad de las empresas.

En el capítulo de política exterior y de seguridad (PESC), la postura del Reino Unido vuelve a ser minimalista, con ciertos matices. Los británicos se inclinan a favor de mantener sin grandes reformas lo que ellos entienden que es cooperación intergubernamental, es decir, el actual sistema del “segundo pilar” de Maastricht. Explican su postura restrictiva diciendo que la política exterior europea no debe reemplazar a la nacional. Aceptan, sin embargo, la creación de un representante de la Unión en estos asuntos o “Mr. PESC” y de una unidad de análisis, pero ambos dependientes del Consejo, que debe seguir decidiendo en estas cuestiones por unanimidad, resistiendo una mayor participación de la Comisión en el ámbito de la PESC. El actual ministro de Asuntos Exteriores británico, Malcom Rifkind, se ha manifestado además abiertamente en contra del sistema de “abstención positiva” propuesto por Alemania y aceptado por Francia, que permitiría a un Estado individual abstenerse en una acción concreta de la PESC pero permitiendo a los demás Estados impulsar la toma de decisiones de la Unión.

El Reino Unido afirma, por otra parte, que la OTAN es y debe seguir siendo el pilar básico de la seguridad y defensa europeas. Esto no le impide estar de acuerdo con la creación de un “pilar europeo” dentro de la OTAN que en las ocasiones en las que EE UU y Canadá no vean afectados sus intereses pueda actuar por su cuenta. Para este tipo de acciones, el Reino Unido propone utilizar como instrumento la Unión Europea Occidental (UEO) y rechaza de plano que la Comisión, el Parlamento Euro-

pero o el Tribunal de Justicia intervengan en la formulación y desarrollo de la defensa europea, así como los países neutrales socios de la UE. Es evidente que la aportación del Reino Unido a la política exterior y a la defensa europea puede ser decisiva. Si triunfa en la conferencia su postura, parece que se reforzaría la primacía de la OTAN en la defensa occidental, pero se permitiría, siguiendo la tesis británica, que los países europeos en su seno pudiesen actuar sin el concurso americano y canadiense cuando sus intereses estuviesen amenazados. Lo interesante del asunto es que tanto Francia como Alemania han afianzado recientemente su fe otanista, por lo que pueden estar de acuerdo con las tesis británicas. Y el Reino Unido sabe que cediendo mínimamente en cuestiones de la PESC puede acabar consiguiendo algunas de sus pretensiones en otras áreas en las que también necesita asegurar intereses importantes.

En cuestiones del tercer pilar (cooperación en asuntos judiciales y policiales) el Reino Unido desea mantener las mismas reglas del juego, esta vez sin los matices del segundo pilar. Aunque reconoce la importancia de actuar en el plano europeo contra la inmigración ilegal, las peticiones abusivas de asilo, el narcotráfico y el crimen organizado, se resiste a la comunitarización de estos asuntos, sosteniendo que al ser una isla le es más fácil controlar el paso por sus fronteras y pidiendo que sea la cooperación intergubernamental la que se ocupe de desarrollar una acción europea, por mucho que no haya sido del todo posible en estos años después de Maastricht.

Igualmente, el Reino Unido rechaza avanzar en la noción de ciudadanía europea. Se niega a que junto a la concesión de derechos a los ciudadanos, la Unión pudiese imponer deberes, temerosa tal vez de favorecer una mayor lealtad hacia Europa y una mayor responsabilidad de las instituciones comunitarias hacia sus ciudadanos. También se resiste a fortalecer la protección de derechos fundamentales en el plano europeo, ni siquiera permitiendo que la Unión o la Comunidad en su defecto se adhiera al convenio de 1950 del Consejo de Europa, posibilidad que en cualquier caso ha dificultado extraordinariamente en una sentencia reciente el propio Tribunal de Justicia de la UE.

Por último, es preciso recordar que en el inicio de la conferencia de 1996, el Reino Unido ha logrado que la agenda sea abierta y un Estado miembro pueda introducir nuevas cuestiones en cualquier momento de la negociación. Tal vez sirva esta posibilidad para que el Reino Unido introduzca en su momento el debate sobre la creación de un área de libre comercio UE-EE UU. En todo caso, a España le favorece esta cláusula, porque le permite poner sobre la mesa en el momento apropiado la discusión sobre el coste financiero de la ampliación, que afectará de modo

sustancial a los fondos estructurales y de cohesión, a la PAC y a las perspectivas financieras de 1999.

La conferencia ha excluido por ahora de sus negociaciones una eventual revisión o desarrollo de lo pactado en Maastricht sobre la moneda única. Aunque el Reino Unido está fuera del sistema monetario y dispone de un opt-in para controlar su hipotético paso a la tercera fase, sigue habiendo voces a favor del euro en el Reino Unido, empezando por la del ministro de Hacienda, Kenneth Clarke, y siguiendo por buena parte de los portavoces de la comunidad empresarial británica. El primer ministro Major ha anunciado recientemente que si fuera reelegido y su gabinete tomase la decisión a favor de la incorporación del Reino Unido a la moneda única, convocaría inmediatamente un referéndum para que los ciudadanos se pronunciasen sobre esta decisión de serias consecuencias constitucionales. El anuncio de Major sobre el referéndum es buena muestra tanto de sus intentos por unir su gabinete y su partido en una cuestión polémica, como de que aún no se hayan agotado por completo las posibilidades de que la moneda única cuente con participación británica.

La postura de los laboristas respecto a la conferencia intergubernamental no sería distinta a la enunciada por el gabinete conservador en este documento. Aunque el actual líder laborista, Tony Blair, represente el ala moderna y centrista de su partido, todavía late un cierto euroescepticismo en su partido y en su electorado. Blair sabe, además, que entre las cuestiones más importantes para el votante medio británico no están los asuntos europeos (en el puesto número diez entre las prioridades de los ciudadanos del Reino Unido), por lo que en la práctica, aunque su retórica sea más proeuropea y menos nostálgica que la de sus rivales políticos, no hará grandes modificaciones del planteamiento minimalista y de defensa abierta de intereses nacionales de sus oponentes conservadores. Sólo en ciertas áreas cabe esperar, en caso de victoria laborista, que el Reino Unido altere sus posiciones de negociación en la conferencia de 1996. Una de estas áreas es la política social, en la que el Reino Unido se integraría plenamente, abandonando su opt-out. El laborismo también sería favorable a que la Unión avanzase en cuestiones de medio ambiente, política industrial y regional y a que se reforzaran en alguna medida los poderes del Parlamento Europeo. Sin embargo, Blair ha declarado que espera que la reforma que resulte de la conferencia de 1996 sea un asunto modesto y en todo caso no señale un avance del federalismo europeo. Además, coincide con sus socios conservadores en la importancia de que el Reino Unido pueda seguir vetando decisiones de la Unión en asuntos vitales (sin especificar su ámbito) y en la necesidad de encontrar nuevos límites jurídicos y políticos a la expansión de

competencias comunitarias. El líder laborista reserva cualquier decisión final sobre la moneda única a lo que los intereses económicos nacionales del momento puedan indicar.

Al examinar la relación del Reino Unido con la UE, con frecuencia se olvida que la integración europea no se ha hecho a partir de un modelo fijo y definido de antemano, sobre cómo debe unificarse nuestro continente. Han sido las contribuciones de todos sus Estados y de sus ciudadanos las que han animado el proceso y han ido dando forma y fuerza a la Europa de nuestros días. La contribución global del Reino Unido a la integración no puede ignorarse, ni tampoco se debe anatematizar a un gran Estado-nación que al integrarse paulatinamente en una Europa en la que coexisten aspiraciones e intereses muy diversos, defiende sus intereses nacionales legítimos. Es preferible adoptar una actitud empírica y criticar, una por una, las exageraciones nacionalistas en las que haya podido incurrir el Reino Unido, del todo anacrónicas y con las que no ha obtenido buenos resultados, puesto que le han llevado al aislamiento y a tener que acarrear la fama de socio poco fiable, lo cual en situaciones como la crisis de “las vacas locas” hace más difícil recabar apoyos europeos.

En el futuro inmediato, la contribución del Reino Unido a la integración puede ser más decisiva que en las décadas pasadas. No hay ningún otro país, con la excepción posible de Dinamarca, que se preocupe tan en serio sobre la reducción de su déficit democrático, la protección de minorías en el Consejo y la redefinición de nuevos límites a la acción comunitaria, cuestiones de las que en buena medida depende la legitimidad del poder europeo. En asuntos de seguridad y defensa es difícil concebir un verdadero reforzamiento futuro de la política europea sin el liderazgo, o al menos el apoyo pleno, de nuestro socio británico. La moneda única será una realidad mucho más pujante si al final cuenta con la participación del Reino Unido que, por último, puede convertirse para España durante la conferencia de 1996 en un apoyo oportuno a la hora de componer un contrapeso al eje franco-alemán. En una futura UE ampliada a veinte o veinticinco Estados, el Reino Unido puede llegar a ser, en bastantes ocasiones, un aliado esencial, al compartir nuestra condición de Estado-nación histórico, de tamaño grande y cada vez más situado en la periferia.

En los dos grandes partidos británicos existen hoy en día divisiones importantes sobre cuestiones europeas. Pero también sus actuales líderes saben que el destino europeo del Reino Unido está avalado por resultados económicos y comerciales muy favorables. Al Reino Unido le conviene influir en la configuración de la nueva forma del poder europeo a través de un pragmatismo inteligente, que siempre superará en sus consecuencias a cualquier aislacionismo espléndido.

politicaexterior.com

Más información y análisis. El rigor de siempre



ESTUDIOS DE
POLÍTICA EXTERIOR

A usted le interesa qué pasa en el mundo. Nosotros le proporcionamos el cómo y el porqué

Buscar...



Acceso | Registro

PORTADA ACTUALIDAD ▾ POLÍTICA EXTERIOR ECONOMÍA EXTERIOR AFKAR / IDEAS INFORME SEMANAL LIBROS SUSCRIPCIONES



Portada



> SOÑAR EN PEQUEÑO

EL CONTEXTO DE LA CRISIS
POLÍTICA EN BRASIL

¿QUÉ SUPONE PARA EL MUNDO
EL ASCENSO DE CHINA?

¿UN MUNDO MÁS VIOLENTO?
TERRORISMO Y SEGURIDAD
HUMANA



04 / MAY / 2016

#DataméricaGlobal: América Latina, frenazo a su presencia en el mundo

La presencia global agregada para toda América Latina desciende en 2015 respecto al año anterior, agudizándose así el papel más p...

02 / MAY / 2016

#ISPE: La ONU traza una línea en el Sáhara

Rabat ha recibido con irritación dos noticias que cuestionan su dominio del Sáhara Occidental, 40 años después del inicio de la o...

Leer más



29 / ABR / 2016

Alfombra roja: Theresa Kachindamoto

APODO: La educadora sexual.
FRASE: "Si las niñas reciben educación, pueden tener todo lo que quieran". CURRÍCULO: Theresa K...

Leer más



¿Te interesa qué pasa en el mundo? Te lo contamos con nuevas herramientas. Actualidad, reseñas, multimedia. Para no perder detalle de los asuntos globales.

politicaexterior.com