

La salida del Reino Unido de la Unión Europea: sus causas estructurales

por *María Victoria Alvarez**

• Resumen

En un referéndum celebrado el 23 de junio de 2016 la ciudadanía del Reino Unido votó a favor de la salida del país de la Unión Europea (UE). Constituye un hecho inédito, ya que se trata de la primera vez que un Estado miembro decide abandonar la UE. En este breve trabajo nos proponemos un objetivo modesto: identificar algunos de los factores domésticos, tanto estructurales como coyunturales, pasibles de explicar la decisión de la ciudadanía del Reino Unido de dejar de forma parte de la UE. Dada la importancia de los factores domésticos estructurales en el resultado del referéndum en el Reino Unido—el tradicional excepcionalismo británico, un país abiertamente euroescéptico, y las posturas renuentes de los gobiernos británicos hacia el proyecto de integración europea—, difícilmente dicho resultado pueda repetirse en otros países miembros de la UE, en caso de que celebren consultas populares en la misma dirección.

■ Palabras Clave

Reino Unido - Unión Europea - Brexit - causas

Inglés | English

The withdrawal of the United Kingdom from the European Union: its structural causes

• Abstract

In a referendum held on June 23, 2016, the citizens of the United Kingdom (UK) decided that the UK should leave the European Union (EU). This is an unprecedented event, since it is the first time that a Member State decides to exit the EU. The primary and unpretentious goal of this short article is to identify some of the domestic factors, both structural and circumstantial, that could explain the decision of UK citizens to leave the EU. Given the importance of domestic structural factors in the British case -British exceptionalism, a country overtly eurosceptic, and the reluctant positions of British Governments towards the European integration project-, the result of the British referendum is unlikely to be repeated in other EU member countries, in case similar ballots were to be held.

■ Keys Words

United Kingdom - European Union - Brexit - causes

* Doctora en Relaciones Internacionales, Magíster en Integración y Cooperación Internacional. Docente/Investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Email: maria.alvarez@fcpolit.unr.edu.ar



Introducción

La salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE), conocida como «Brexit»¹, fue decidida por los ciudadanos británicos, mediante referéndum, el 23 de junio de 2016, con un 51,9 por ciento de los votos a favor.² Constituye un hecho inédito, ya que se trata de la primera vez que un Estado miembro decide abandonar la UE, excluyendo a Groenlandia, cuyo caso no es exactamente comparable.³

En estas breves líneas nos proponemos un objetivo modesto: identificar algunos de los factores domésticos, tanto estructurales como coyunturales, que contribuyen a explicar la decisión de los ciudadanos del Reino Unido de no permanecer en la UE. Concluimos que son los factores domésticos estructurales –excepcionalismo británico, la relevancia del euroescepticismo en el país, así como las ambivalencias (y hostilidad) de los gobiernos británicos respecto del proyecto de integración europea– los que tienen un importante peso en el resultado del referéndum.

Causas del Brexit: factores domésticos estructurales

En primer lugar, el denominado «excepcionalismo británico» constituye un elemento fundamental para ayudar a comprender los prejuicios de los ciudadanos del Reino Unido respecto de Europa continental. Daddow vincula este estado excepcional con «*the 'outsider tradition'(...) in British Euro-*

pean policy as a multidimensional package of narratives that sustains the belief, even among many who profess the benefits of an activist European policy, that Britain is a European actor of an exceptional kind»⁴(Daddow, 2015: 72).

En numerosas ocasiones, el Reino Unido ha sido catalogado como el «extraño en Europa» hogar de una nación de «europeos reticentes», y colocado en los «márgenes de la integración desde el punto de vista político, geográfico y emocional» (Daddow, 2015: 71). Aunque sus raíces se hunden en las profundidades de la Historia, el excepcionalismo británico fue plenamente representado en la era moderna por el Primer Ministro Winston Churchill, ideólogo y visionario de una Europa Unida, aunque sin que Gran Bretaña formase parte de ella. Reflejaba así el excepcionalismo británico y su autonomía respecto de Europa, elementos que le daban a este país «derecho» a un tratamiento especial.⁵

En años recientes, en su famoso Discurso de Bloomberg, el Primer Ministro David Cameron hacía hincapié en este «excepcionalismo británico» para justificar la necesidad de una nueva aproximación hacia la UE: «We have the character of an island nation – independent, forthright and passionate in defence of our sovereignty. We can no more change this British sensibility than we can drain the English Channel. And because of this sensibility, we come to the European Union with a frame of mind that is more practical than emotional».⁶

En segundo lugar, otro factor doméstico estructural de peso para explicar la decisión británica de abandonar la UE es el fenómeno del euroescepticismo, sumamente extendido en el país, especialmente en la opinión pública. El propio significado del euroescep-

1. Brexit es una abreviatura de dos palabras en inglés, Britain (Gran Bretaña) y exit (salida), que significa la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Se convirtió en la palabra más pronunciada al hablar del referendo, aunque sólo se refería a una de las dos opciones del mismo. La alternativa Remain (Britain y remain: permanecer) no tuvo el mismo éxito en los medios, ni tampoco en las urnas. S/A (2016, 24 de junio), «Qué es el Brexit y cómo puede afectar a Reino Unido y a la Unión Europea», BBC. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36484790> (consulta: 16/07/2016).

2. Según datos oficiales, el 51,9 por ciento votó a favor de la opción «Leave» (salir) mientras que el 48,1 por ciento votó a favor de «Remain» (permanecer). La participación fue del 72,2 por ciento. The Electoral Commission. EU referéndum results. Disponible en: <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> (consulta: 18/07/2016).

3. Groenlandia fue el primer territorio en dejar las (entonces) Comunidades Europeas en febrero de 1985 luego de celebrar un referéndum en febrero de 1982. No es un Estado, sino un territorio integrado a Dinamarca, pero que geográficamente forma parte del continente americano. Ortega, Andrés (2012, 23 de noviembre), «Si se puede salir de la Unión Europea», El País. Disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/11/22/actualidad/1353608924_336224.html (consulta: 11/07/2016).

4. (...) «la 'tradición del foráneo' en la política británica europea como un paquete multidimensional de narrativas que sostienen la creencia, aún entre muchos que defienden los beneficios de una política europea activista, que el Reino Unido es un actor europeo de tipo excepcional» (Traducción propia).

5. Inclusive es famoso el hecho de que Churchill le indicó al presidente francés De Gaulle que, ante una elección entre el continente y le grand large, los británicos siempre elegirían el mar abierto (Grant, 2008:2).

6. «Tenemos el carácter de una nación isla – independiente, franca y apasionada en la defensa de nuestra soberanía. No podemos cambiar esta sensibilidad británica como tampoco podemos drenar el Canal de la Mancha. Debido a esta sensibilidad, llegamos a la Unión Europea con un estado de ánimo que es más práctico que emocional.» (Traducción propia)(Gifford, 2014:524).



ticismo permanece vinculado al contexto donde apareció, es decir, en Gran Bretaña, en la década de los ochenta. Entonces fue forjado en la prensa y utilizado para nombrar a quienes se oponían a la membresía del país en las Comunidades Europeas (CE), también llamados «anti-marketeters» (Harmsen y Spiering 2004:14).

Los británicos nunca se han sentido del todo involucrados en Europa y ven a la UE desde un ángulo puramente práctico con respecto a las ventajas materiales que les proporciona. Ni los políticos ni los medios de comunicación han contribuido a que ese sentimiento se moviese más cerca, psicológicamente, «a Europa» (Debomy, 2012: 53-54). Las actitudes británicas vis-à-vis la UE fueron siempre distantes y reservadas, y peor aún, firmemente opuestas a todo lo que apareciese como una amenaza a la soberanía, identidad y costumbres nacionales, siendo el rechazo masivo a la moneda común el ejemplo más visible (Debomy, 2012:23).

Finalmente, el tercer elemento estructural, e íntimamente conectado con el factor anterior, refiere a la ambivalente relación de los gobiernos británicos con el proceso europeo de integración. El Reino Unido estuvo inicialmente interesado en las negociaciones conducentes a la firma de los Tratados de Roma, pero se retiró en noviembre de 1955 al no desear formar parte de una Unión Aduanera y menos de un Mercado Común, meta final del proceso (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2006:44). Luego se embarcó en un periodo de competencia con los países fundadores de las CE, en transición desde la «neutralidad benevolente» hacia el «sabotaje» (Young, 2000 citado por Daddow, 2015:76), ya que en 1960 el Reino Unido creó, junto con otros países europeos, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

Para fines de los años cincuenta pareció claro que el Commonwealth y la AELC eran inadecuadas para satisfacer el potencial comercial del país mientras que, por el contrario, las CE ejercían una poderosa atracción (Dinan, 2010:39). El Reino Unido, con su habitual pragmatismo, solicitó entonces su ingreso en las CE en 1961⁷ (y nuevamente en 1967).⁸ Sin embargo, el presidente francés De Gaulle desconfiaba, con fina intuición, de la vocación «europeísta» de los británicos, y por lo tanto, impidió con su veto la adhesión en ambas oportunidades.

Finalmente, la incorporación del Reino Unido a las CE en 1973 fue liderada por un gobierno Conservador, por lo que los Laboristas, disconformes con la misma, prometieron que si ganaban las elecciones celebrarían un referéndum. Con esa promesa elec-

toral los Laboristas ganaron las elecciones y consiguieron ciertas mejoras en la renegociación del Tratado de adhesión. El gobierno Laborista convocó el referéndum en 1975 haciendo campaña a favor de la permanencia del país en las CE, que resultó ser la opción elegida por el 65 por ciento de los votos (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2006:45).

La llegada al poder de la Primera Ministra Margaret Thatcher en 1979 marcó un giro en las relaciones entre el Reino Unido y Europa. Sus críticas a las políticas de Bruselas, expresadas memorablemente en su Discurso de Brujas de 1988, condujeron a una renegociación de los aportes presupuestarios del Reino Unido en las CE y a la no participación del país en la Carta Social Europea. Pese a la hostilidad de Thatcher a una mayor integración, paradójicamente, su gobierno ratificó el Acta Única Europea y la participación británica en el Sistema Monetario Europeo.

John Major, su sucesor a partir de 1990, consiguió cláusulas de exención (en inglés «opt-out») en el Tratado de Maastricht: el Reino Unido no quedaba obligado a entrar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) ni a implementar, por consiguiente, el euro.⁹ Los británicos tampoco forman parte del Acuerdo Schengen, ni del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ni tampoco aplican la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en su tradicional práctica de buscar «salidas parciales» (en inglés «partial exits») dentro de la UE (Bartolini, 2005 citado por Vollaard, 2014:7).

Luego de los años de gobiernos Laboristas con cierto sesgo pro-europeo, con la llegada del Conservador David Cameron, quien en 2010 formó una coalición con los liberaldemócratas, las relaciones con Europa se complicaron nuevamente. Cameron se convirtió a finales de 2011 en el único primer ministro británico que vetó un tratado europeo, el Pacto Fiscal, y ganó su segundo mandato con la promesa de celebrar un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE.

Causas del Brexit: factores domésticos coyunturales

La decisión de Cameron de celebrar un referéndum en 2016 sobre la permanencia de su país en Europa estuvo motivado, en gran medida, por dos elementos: el creciente euroescepticismo al interior del partido Conservador en la era post-Thatcher (Gifford, 2014: 514) y el avance electoral del

7. Los Laboristas, en la oposición en ese momento, estaban divididos en el tema y el gobierno Conservador incluía varios «anti-marketeters» entre sus miembros (Dinan, 2010: 39).

8. Aunque en la segunda ocasión, el partido Laborista estaba en el poder y los Conservadores en la oposición.

9. S/A, (2013, 23 de enero) «El Reino Unido y la Unión Europea, 40 años de dificultades», El Mundo. Disponible en: http://www.elmundo.es/el-mundo/2013/01/23/union_europea/1358933634.html (consulta: 21/07/2016)



populista y xenófobo Partido por la Independencia del Reino Unido (en inglés, *United Kingdom Independence Party*, UKIP), fundado en la década de los noventa con el único propósito de lograr la salida del Reino Unido de la UE.

Si bien el resultado del referéndum fue parejo, no fue homogéneo. Las diferencias socioculturales y económicas de los votantes resultaron determinantes, pero también la brecha geográfica y generacional. La campaña del «Leave» puso el énfasis en la migración y la seguridad, conectando con preocupaciones más amplias sobre cultura e identidad nacional, especialmente entre los votantes de menores ingresos. El argumento de que el Reino Unido no podía controlar el número de migrantes si permanecía como miembro de la UE fue una efectiva arma de campaña.¹⁰ Como también lo fueron los mitos tales como el pago de 350 millones de libras semanales de Reino Unido a Bruselas, o el inminente acceso de Turquía a la UE.¹¹

Desde el punto de vista geográfico, de las nueve regiones que forman parte de Inglaterra, en ocho ganó el «Leave». La única excepción fue el Gran Londres, donde el «Remain» se impuso con comodidad, por 60 a 40 por ciento.¹² El «Remain» se impuso categóricamente también en Irlanda del Norte, por 55,8 a 44,2 por ciento, y todavía más en Escocia, por 62 a 38 por ciento. Este resultado abrió la puerta al debate sobre un futuro segundo referéndum de independencia en este último país.

Pero la edad fue un factor determinante. El 73 por ciento de los jóvenes de entre 18 y 24 años eligieron permanecer en la UE. Son los que se sienten integrados al mundo, no temen al cambio ni pretenden volver a un pasado que no conocen. En cambio, el 60 por ciento de los mayores de 60 años optaron por la salida. Muchos de ellos son desempleados o poseen empleos precarios y son temerosos de una sociedad que no comprenden. La incidencia de la edad obliga a considerar otra cuestión: entre los jóvenes la tasa de abstención electo-

ral es mucho más alta que entre los ancianos. Si fuera al revés, muy probablemente el Reino Unido seguiría dentro de la UE.¹³

Algunas reflexiones finales

La decisión ciudadana de desvincular al Reino Unido de la UE constituye un hecho sin precedentes en el proceso de integración europea que culmina una historia de ambiguas relaciones entre ambas partes. El excepcionalismo británico, sustentado en bases de tipo geográfico, histórico y cultural, junto con la tradición euroescéptica del país y las ambivalencias (y hasta hostilidad) de los líderes nacionales *vis-à-vis* el proyecto de integración europea, se han conjugado con elementos de tipo coyuntural para explicar la decisión de la población británica de abandonar la UE.

Según el *New York Times*, la salida británica de la UE «debilita a un bloque que es el mercado más grande del mundo, así como un ancla de la democracia global».¹⁴ De todas maneras, algunos medios están advirtiendo que el escenario futuro no sería tan catastrófico como muchos se apresuraron a predecir.¹⁵ Todo dependerá de los resultados de las negociaciones entre el gobierno Conservador, ahora liderado por Theresa May,¹⁶ y la UE.

La UE debería lidiar, además, con un posible «efecto dominó» desde el momento en que líderes de partidos de extrema derecha euroescépticos en diferentes Estados miembros llamaron a celebrar referendos sobre la permanencia en la UE.¹⁷ Sin embargo, consideramos que el peso que los factores domésticos estructurales tuvieron en la decisión final de los británicos haría poco probable, *a priori*, la repetición de ese resultado en otros países europeos. Aunque la insatisfacción euroescéptica se manifiesta con fuerza, es más probable que la UE se transforme en una unión truncada debido a la salida completa británica y «salidas parciales» de otros países, en vez de disolverse íntegramente por las salidas de varios Estados miembros.

10. S/A (2016, 24 de junio), «8 razones por las que ganó el Brexit en el referendo sobre la permanencia de Reino Unido en la Unión Europea», BBC. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36619175> (consulta: 18/08/2016).

11. Grant, Charles (2016, 3 de julio), «Por qué Reino Unido perdió la batalla», *El País*. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2016/06/30/opinion/1467275410_258360.html (consulta: 25/08/2016).

12. Actualmente, Londres es, por lejos, la ciudad más cosmopolita de Europa: más del 30 por ciento de su población nació fuera del Reino Unido (Grant, 2008:2).

13. Mizrahi, Daniel (2016, 02 de julio) «Quiénes son los británicos que sacaron a su país de Europa», *Infobae*, Disponible en: <http://www.infobae.com/america/mundo/2016/07/02/quienes-son-los-britanicos-que-sacaron-a-su-pais-de-europa/> (consulta: 21/07/2016).

14. Yardley, Jim, Smale, Alison, Perlez, Jane y Hubbard, Ben, (2016, 02 de julio), «El orden de la posguerra en crisis», *New York Times*.

15. Halligan, Liam (2016, 23 de julio), «That Brexit apocalypse? It just isn't happening», *The Spectator*. Disponible en: <http://www.spectator.co.uk/2016/07/that-brexite-apocalypse-it-just-isnt-happening/> (consulta: 23/07/2016).

16. Theresa May asumió como Primer Ministro el 13 de julio de 2016. Guimón, Pablo (2016, 14 de julio) «Theresa May promete forjar un nuevo y audaz papel de Reino Unido fuera de la UE», *El País*. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/13/actualidad/1468432817_483920.html (consulta: 20/07/2016).

17. Carbajosa, Ana (2016, 24 de junio), «El «no» británico impulsa a los eurófobos europeos», *El País*. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/24/actualidad/1466747683_421802.html (consulta: 15/08/2016).



Bibliografía

Literatura especializada

DADDOW, OLIVER (2015), «Interpreting the Outsider Tradition in British European Policy Speeches from Thatcher to Cameron», *Journal of Common Market Studies*, Volume 53. Number 1. pp. 71–88

DEBOMY, DANIEL (2012), «Do the Europeans still believe in the EU? Analysis of attitudes and expectations of EU public opinions over the past quarter century», *Study & Research* 91, Notre Europe. Disponible en: http://www.institutdelors.eu/media/publicopinio-neu1985-2011_d.debomy_ne_june2012_01.pdf?pdf=ok

DINAN, DESMOND, 2010 (1994), *Ever Closer Union: an Introduction to European Integration*, Boulder: London.

GIFFORD, CHRIS (2014), The People Against Europe: The Eurosceptic Challenge to the United Kingdom's Coalition Government, *JCMS Journal of Common Market Studies*, Volume 52(3). pp. 512-528

GRANT, CHARLES (2008), «Why is Britain eurosceptic?», London: Centre for European Reform. Disponible en: <http://www.cer.org.uk/publications/archive/essay/2008/why-britain-eurosceptic>

HARMSSEN, ROBERT y SPIERING, MENNO (2004), «Introduction: Euroscepticism and the evolution of European Political Debate», en Harmsen, Robert y Spiering, Menno (eds.), *Euroscepticism: Party Politics, National Identity and European Integration*, Amsterdam: Editions Rodopi, pp. 13-35.

MANGAS MARTÍN, ARACELI y LIÑÁN NOGUERAS, DIEGO J., 2006 (1996), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid: Editorial Tecnos.

VOLLAARD, HANS (2014), Explaining European Disintegration, *Journal of Common Market Studies*, Volume 52, Issue 5, September 2014, pp. 1-18.

Artículos Periodísticos

CARBAJOSA, ANA (2016, 24 de junio), El «no» británico impulsa a los eurófobos europeos, El País. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/24/actualidad/1466747683_421802.html (consulta: 15/08/2016).

GUIMÓN, PABLO (2016, 14 de julio), «Theresa May promete forjar un nuevo y audaz papel de Reino Unido fuera de la UE», El País. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/13/actualidad/1468432817_483920.html (consulta: 20/07/2016).

GRANT, CHARLES (2016, 3 de julio), «Por qué Reino Unido perdió la batalla», El País. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2016/06/30/opinion/1467275410_258360.html (consulta: 25/08/2016).

HALLIGAN, LIAM (2016, 23 de julio), «That Brexit apocalypse? It just isn't happening», The Spectator. Disponible en: <http://www.spectator.co.uk/2016/07/that-brexit-apocalypse-it-just-isnt-happening/> (consulta: 23/07/2016).

MIZRAHI, DANIEL (2016, 2 de julio) «Quiénes son los británicos que sacaron a su país de Europa», Infobae. Disponible en: <http://www.infobae.com/america/mundo/2016/07/02/quienes-son-los-britanicos-que-sacaron-a-su-pais-de-europa/> (consulta: 21/07/2016).

ORTEGA, ANDRÉS (2012, 23 de noviembre), «Sí se puede salir de la Unión Europea», El País. Disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/11/22/actualidad/1353608924_336224.html (consulta: 11/07/2016).

S/A, «El Reino Unido y la Unión Europea, 40 años de dificultades» (2013, 23 de enero), El Mundo. Disponible en: http://www.elmundo.es/elmundo/2013/01/23/union_europea/1358933634.html (consulta: 21/07/2016).

S/A, (2016, 24 de junio), «Qué es el Brexit y cómo puede afectar a Reino Unido y a la Unión Europea», BBC. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36484790> (consulta: 16/07/2016).

S/A (2016, 24 de junio), «8 razones por las que ganó el Brexit en el referendo sobre la permanencia de Reino Unido en la Unión Europea», BBC. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36619175> (consulta: 18/08/2016).

YARDLEY, JIM, SMALE, ALISON, PERLEZ, JANE Y HUBBARD, BEN (2016, 02 de julio), «El orden de la posguerra en crisis», New York Times.