BREXIT, un analisis sobre los jugadores de veto

Por: Josefina Frixione.

En este artículo se intentará dar cuenta del proceso que viene atravesando el Reino Unido desde aquel referéndum del 23 de junio de 2016, con el cual comenzó a ponerse en marcha el proceso de salida de Gran Bretaña de la Unión Europea, conocido como BREXIT. Para esto, utilizaremos la teoría de jugadores de veto presentada por Tsebelis en "Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas" y tomaré algunos conceptos de Cox y Morgenstern en "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina".

Para entender el caso del Brexit tomaremos algunos puntos de quiebre en el proceso intentando esclarecer su complejidad. En primer lugar es necesario que identifiquemos todos los actores con poder de veto en el sistema, como explica Tsebelis (2006), institucionales o partidarios, incluyendo a los externos. Por un lado, como actores institucionales encontramos al Primer Ministro, a la Cámara de los Comunes, la Corte Suprema y la reina. A su vez, dentro de la Cámara de los Comunes encontramos a los actores con poder de veto partidarios, estos son el Partido Nacional Escocés, el Partido Irlandés, el Partido Laborista y los rebeldes dentro del Partido Conservador. Como actor externo encontramos a la Unión Europea, que puede vetar algunas propuestas de acuerdo por parte del Reino Unido.

El argumento que se sostiene es que, la dificultad que muestra este proceso proviene de la imposibilidad de romper el status quo por diferentes motivos: muchos jugadores de veto que reducen el conjunto ganador de status quo (Tsebelis, 2006), fuerte distancia ideológica que agranda el núcleo, y en particular, el laberinto sin salida que presenta la salvaguarda irlandesa. Estos indicadores en general reducen los puntos de acuerdo y, en consecuencia, encontramos menos posibilidades de cambiar el status quo. Además, hoy en día nos encontramos frente a un primer ministro que no se encuentra en una posición intermedia entre los actores con poder de veto como para tener una posibilidad de establecer agenda exitosamente, por lo tanto nos encontramos con un primer ministro impotente (Cox y Morgenstern,

2001).

En el mandato de Theresa May, que comienza en junio de 2016 luego de que David Cameron se encuentre en un laberinto sin salida por su propia promesa de campaña, se presentaron tres acuerdos de salida los cuales fueron rechazados por la Cámara de los Comunes sistemáticamente, el primero el 15 de enero de 2019, el segundo 12 de marzo y el último el 29 del mismo mes, sumando un primer intento cancelado el 11 de diciembre de 2018 por la previsible falta de mayoría. Además, ante los rechazos se presentaron mociones de censura que la premier pudo superar, pero luego del tercer rechazó la gobernabilidad se volvió insostenible y decidió anunciar su renuncia luego de pedir un aplazo para el Brexit para el 31 de octubre de 2019, dejando esta nueva etapa en manos del actual primer ministro, Boris Johnson.

En el primer rechazo del acuerdo de salida que Theresa May había negociado con la Unión Europea, se dio por una clara inclinación en contra, con 230 votos de diferencia. En este caso, más de 100 conservadores rompieron con la disciplina de voto de su partido. Lo cual muestra, un bajo nivel de cohesión al interior del Partido Conservador y por lo tanto un parlamento no disciplinado. En este punto, podemos observar que el punto de interés de la premier al igual que el de la Unión Europea es una salida ordenada y con acuerdo, mientras que el del Partido Laborista es asegurar una unión aduanera permanente y garantizar los derechos de los ciudadanos, según expresó Jeremy Corbyn, líder del partido. A su vez, el punto de interés de los euroescépticos, algunos de los conservadores rebeldes, es un acuerdo con más concesiones por parte de la Unión Europea, mientras que el partido Liberal Demócrata y el Escocés buscaban un nuevo referendo.

El segundo rechazo del 12 de marzo de este año encontró como causa principal la única frontera terrestre entre Gran Bretaña y la Unión Europea, que se encuentra entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte, el problema que surge aquí es que esta fue una zona de conflicto, con una historia de violencia entre católicos y protestantes, hasta que en 1998 se instauró un acuerdo por el cual Irlanda del Norte pertenecería al Reino Unido pero manteniendo la libre circulación de los ciudadanos y comercio. La propuesta del acuerdo en este punto establecía un período de transición de 21 meses durante el cual se negociaría un acuerdo de libre comercio entre el Reino Unido y la Unión Europea, volviendo innecesario el establecimiento de una frontera física en esta región, mientras tanto Irlanda del Norte se mantendría dentro del mercado común y la unión aduanera de la Unión Europea, evitando lo mayormente posible un impacto brutal para la región. Esto que ya había sido presentado la primera vez, fue renegociado con la Unión Europea agregando algunos cambios legalmente vinculantes, los cuales fueron insuficientes para el parlamento. Los opositores a la salvaguarda temieron que este punto los mantenga atados a la Unión Europea indefinidamente.

Para el tercer y último rechazo del acuerdo negociado por Theresa May, el speaker del parlamento, John Bercow, que en este momento juega el rol de jugador con veto, había prohibido que se volviera a presentar la misma propuesta y en respuesta a esto Bruselas exigió que se aprobará el pacto para extender la prórroga de salida, jugando como actor de veto también. Esta vez, el pacto fue rechazado por un margen más estrecho que la primera y segunda vez. Otra particularidad de esta ocasión fue que la primer ministra había ofrecido su renuncia en caso de que el acuerdo sea aprobado, para que en esta segunda etapa sea otro u otra quien pueda llevarla adelante.

Luego del tercer intento y de negociar una prórroga para la salida del Reino Unido de la Unión Europea aceptada por los 27 países miembros, Theresa May anunció su renuncia. Podemos observar que se enfrentó ante un parlamento negociador (Cox y Morgenstern, 2001), por que su propia postura de negociación lo demuestra, ante el parlamento y ante la Unión Europea. El problema se encontraba en la

falta de punto de encuentro, podríamos decir conjunto ganador de status quo en términos de Tsebelis, entre el actor de veto que representaba la facción rebelde dentro del Partido Conservador que buscaba un Brexit sin la salvaguarda irlandesa y la Unión Europea, como segundo actor, que no aceptaría un acuerdo de este tipo sin esta cláusula, era muy pequeño o nulo.

A partir de que Corbin Johnson asume como primer ministro, el 24 de julio de este año, encontramos un escenario distinto por su propia posición e intereses. El nuevo premier, enunció en varias oportunidades que la salida se daría con o sin acuerdo el 31 de octubre de este año, mostrando una postura mucho más favorable a un brexit duro.

En este caso observamos, por un lado, la presión de dos actores de veto importantes como lo son Merkel y Macrón, líderes de dos países miembros de la Unión Europea, los cuales presionaron al nuevo primer ministro a resolver en 30 días un acuerdo de salida. Por el otro lado, observamos que el primer ministro recurrió a otro jugador con veto, la reina Isabel II, a la cuál le pidió que apruebe el cierre del parlamento hasta el 14 de octubre con el fin de evitar que el parlamento, como jugador con veto institucional (es decir en su totalidad), se interponga en sus planes de salida, con una respuesta positiva por parte de la monarca. Ante esta medida, se desató una ola de protestas en la ciudadanía pero también por parte de los miembros del parlamento, por temor a la posibilidad de un Brexit sin acuerdo. En este punto, la Corte Suprema jugó el papel de actor con veto, ya que declaró el 24 de septiembre esta medida inconstitucional y obligó a reabrir el parlamento.

Previo al cierre del parlamento el 9 de septiembre, el día 3 del mismo mes, una mayoría de diputados tomó el control de la agenda parlamentaria y presentó un proyecto de ley para postergar el Brexit hasta el 31 de enero de 2020 evitando la salida sin acuerdo de la Unión Europea que fue aprobado al día siguiente, con el apoyo de algunos Conservadores. Además Johnson amenazó con llamar a elecciones en caso de que se apruebe esta ley, pero su moción fue rechazada por no obtener la mayoría de dos tercios.

Ente este escenario sin salida, Boris Johnson anunció el 11 de septiembre que logrará un acuerdo con Bruselas y cumplirá con el Brexit el 31 de octubre y desafió el 25 de septiembre a la oposición a lanzar una moción de censura.

En el corto periodo de gobierno transitado por Johnson notamos una escalada en las tensiones sobre el Brexit, podemos diferenciar su mandato con el de Theresa May por los actores de veto a los que se enfrenta hoy el primer ministro. Ante su postura más cercana a un Brexit sin acuerdo, el premier encuentra como jugador de veto opositor a los partidos proeuropeos o más cercanos a esta postura, como lo son el partido Nacional Escocés, el Partido Liberal Demócrata, el Partido Laborista y un sector del Partido Conservador rebelde ante el líder del partido. Además se enfrenta a la Unión Europea que no ve como posibilidad un acuerdo sin la salvaguarda irlandesa. Por lo tanto, podríamos decir que a esta altura el primer ministro se encuentra ante un parlamento recalcitrante decidiendo tomar decisiones dignas de un mandatario “imperial”, en términos de Cox y Morgenstern, como fue la decisión unilateral de cerrar el parlamento. La causa de esto podría tener relación con un cambio la postura parlamentaria en general pero también en el cambio de posición del premier respecto a la postura adoptada por su predecesora, basándonos en el esquema proporcionado por Tsebelis.