
España y el 'Brexit'¹

Salvador Llaudes | Investigador del Real Instituto Elcano | @sllaudes 

Tema

El papel jugado por España en las negociaciones de febrero de 2016 y las consecuencias que tendría una posible salida del Reino Unido de la Unión Europea para las relaciones entre ambos países.

Resumen

La debilidad del ejecutivo español, en funciones desde las elecciones de diciembre de 2015, no permitió a Mariano Rajoy tener un papel más destacado en el Consejo Europeo de febrero. A pesar de ello, y en líneas generales, se puede decir que **las líneas rojas que se planteaban por parte de España se respetaron**. El acuerdo entrará en vigor en caso de que los partidarios de que el Reino Unido permanezca en la UE venzan el referéndum del 23 de junio. En caso contrario, se iniciará por vez primera el proceso de salida de un Estado miembro de la Unión. Ello tendría implicaciones muy importantes para el proyecto europeo, y singularmente para España y sus intensas relaciones con el Reino Unido.

Análisis

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).

¹ Este análisis se publicó inicialmente en *Economía Exterior*, número 76 (Primavera 2016).

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 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 inimaginable pensar que, en el caso de haberse producido la misma y si se hubiera

“No resulta inimaginable pensar que, en el caso de haberse [...] escenificado un acuerdo entre los principales grupos políticos del Parlamento, la posición española se hubiera visto reforzada”

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 supusiera 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, llegara 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.

- **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 sobrecoste 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 exalcalde 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 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.

“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”

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.