

## CUMBRE DEL CONSEJO

# El Consejo Europeo: Brexit, refugiados y otros asuntos

María Abascal / Matías Cabrera / Agustín García / Miguel Jiménez / Massimo Trento

La reunión del Consejo Europeo celebrada el 18-19 de febrero abordó dos asuntos importantes que podrían determinar la evolución de la UE en 2016 y mucho más allá: la crisis de los refugiados y el acuerdo entre el Reino Unido y la UE que se ofrecerá en el referéndum del Brexit. En cuanto al primer tema, hubo algunos avances sin que se produjeran sorpresas importantes y el próximo paso será la reunión con Turquía el 6 de marzo. En cuanto al Brexit, se alcanzó un acuerdo que en líneas generales está conforme con las exigencias del Reino Unido, que debilita el impulso de integración europeo pero no es un paso atrás drástico. El referéndum, que se ha convocado para el 23 de junio, está muy reñido y probablemente se decidirá por otros asuntos más generales que los acordados este fin de semana.

## 1. Decisión de los jefes de estado o de gobierno con respecto al nuevo acuerdo para el Reino Unido dentro de la UE

La decisión del Consejo Europeo cumple los cuatro requerimientos que hizo el Reino Unido en una carta enviada al Consejo el 10 de noviembre, tal como se había previsto. La decisión **no tendrá efecto hasta que el gobierno del Reino Unido no haya decidido seguir siendo miembro de la Unión Europea.**

En concreto, el borrador del acuerdo está relacionado con los siguientes asuntos planteados por el Reino Unido:

1. **Soberanía.** La propuesta aborda expresamente las preocupaciones de los británicos acerca de la "unión cada vez más estrecha" y reconoce que, dada su situación específica, **el Reino Unido no está obligado por este compromiso.** Este reconocimiento se incluirá en la próxima reforma de los tratados de la UE. Por tanto, esta referencia es compatible con los distintos grados de integración entre los estados miembros. Además, la referencia "cada vez más estrecha" no conlleva un fundamento jurídico para ampliar la interpretación de las capacidades de la Unión y hacer cumplir sus decisiones. El Reino Unido pidió un papel más importante para los parlamentos nacionales, un mayor compromiso en la UE con el principio de subsidiariedad y el reconocimiento de que la seguridad nacional es una responsabilidad nacional. **El acuerdo destaca que la mayoría de los requerimientos ya estaban incluidos en los Tratados o en la legislación secundaria de la UE, pero proporciona un sistema de "tarjeta roja"** que permitiría a un grupo de parlamentos nacionales vetar una pieza de la legislación de la UE (el 55% de los países si sus parlamentos nacionales están de acuerdo), aunque no es aplicable a la legislación de la UE existente.
2. **Competitividad.** Los requerimientos del Reino Unido en este aspecto fueron **los más fáciles de cumplir**, ya que son objetivos generales que en su mayoría comparten otros países: fortalecer el mercado interno (para adaptarlo a un entorno cambiante), reducir las cargas administrativas y los costes de cumplimiento normativo (en especial para las PYMES) y derogar la legislación innecesaria.

3. **Gobernanza económica** con respecto a la relación entre los estados miembros de la zona euro y los países que han optado por quedarse fuera del euro. El acuerdo deja claro **que los países fuera de la zona euro no tendrán que cumplir las normas de la UEM y el dinero de sus contribuyentes no se usará nunca para apoyar la zona euro**. Este requerimiento es razonable, sin embargo, la polémica surge de la necesidad de unas normas únicas con el fin de garantizar unas reglas de juego uniformes (algo especialmente importante para los servicios financieros):
- El acuerdo señala **la necesidad de aplicar un reglamento único a todas las instituciones financieras de la Unión**. Y este punto es bien recibido, ya que **garantizará unas reglas de juego uniformes para el mercado interno**. No obstante, el acuerdo establece que el reglamento único lo aplicarán más uniformemente el BCE o la JUR en lugar de aplicarlo las autoridades nacionales de los estados miembros que no pertenecen a la Unión Bancaria. **A tal fin, se incluirá una "nueva serie de disposiciones" en el reglamento único**. Estas disposiciones permitirán una mayor flexibilidad a los miembros no participantes con respecto a los asuntos regulatorios.
  - Además, el acuerdo establece que la implementación de las medidas de supervisión y resolución para los países que no pertenecen a la zona euro es asunto de sus propias instituciones. No obstante, **dicha implementación debería estar siempre sujeta a la visión consolidada del grupo**. El acuerdo también destaca **la necesidad de seguir profundizando en la unión económica y monetaria**, con el reconocimiento de que este proceso no es obligatorio sino voluntario para los estados miembros que no forman parte de la zona euro. Los miembros que decidan no participar en esta integración **no deben crear trabas a este proceso**.
  - Por último, el acuerdo establece que la discriminación basada en cuestiones monetarias estará totalmente prohibida. No deben formarse barreras para negociar entre los estados miembros con respecto a los que no son miembros de la zona euro.
4. **Inmigración**. Este fue el tema más delicado, pues está relacionado con diversas medidas para reducir el flujo neto de inmigrantes y, en especial, el coste de su bienestar. El Consejo insistió en que existen mecanismos incorporados en los Tratados que abordan este asunto, pero también reconoce el derecho de los estados miembros a definir los principios fundamentales de sus sistemas de seguridad social y a disfrutar de un amplio margen para definir e implementar sus políticas sociales y de empleo, incluido el establecimiento de las condiciones que deben cumplirse para tener acceso a las prestaciones sociales. El acuerdo estipula que el Reino Unido podría aplicar **un "freno de emergencia" en las prestaciones vinculadas al empleo para los trabajadores de la UE recién llegados durante un periodo de siete años, y una opción para indexar los subsidios por hijos** al nivel de vida del país donde reside el hijo. En cuanto a la primera cuestión, los límites a las prestaciones no contributivas vinculadas al empleo se amplían por un periodo total de cuatro años a partir de la relación de empleo, pero se retirarán progresivamente (contra el requerimiento inicial del Reino Unido de una exclusión completa). El límite con respecto a los subsidios por hijos es solo aplicable a las nuevas demandas realizadas por los trabajadores de la UE en el estado miembro de acogida, pero a partir del 1 de enero de 2020 todos los estados miembros pueden ampliar la indexación a las demandas de subsidios por hijos ya existentes. A esta medida se opusieron algunos países de Europa del Este (en particular Polonia), que solicitaron que esta capacidad no se aplicara a otros tipos de prestaciones exportables, como las pensiones de jubilación.

## Nuestra valoración

- *De facto*, la Europa de las dos velocidades ya era una realidad, aunque el reconocimiento específico de que haya países no vinculados a una "unión cada vez más estrecha" supone un reconocimiento explícito de esta situación. Es un paso hacia atrás, pero a estas alturas hubiera sido muy atrevido pensar que el Reino Unido participaría en algún proceso de integración adicional.
- La norma que dice que el 55% de los países (15 de los 28) cuyos parlamentos nacionales están en contra de la propuesta de la UE es bastante razonable desde el punto de vista de ampliar el control democrático a las instituciones de la UE y, en cualquier caso, el techo de votos es suficientemente grande como para garantizar que en la práctica se aplicará en muy pocas ocasiones.
- Las disposiciones para una mayor competitividad no son específicas y responden a principios razonables, no son motivo de polémica.
- El acuerdo sobre los costes del bienestar de los inmigrantes parece una concesión importante al Reino Unido, pues rompe el principio de igualdad de trato a los trabajadores del Reino Unido según la nacionalidad y dificulta el libre movimiento de la mano de obra (aunque está lejos de eliminarlo).
- En lo que respecta a la gobernanza económica, cualquier aplicación diferente del reglamento único por parte del BCE o la JUR y las autoridades nacionales fuera de la unión bancaria a través de disposiciones específicas se contraponen a la idea de integración, lo que daña el mercado interno al crear unas reglas de juego dispares. No obstante, la propuesta indica que el reglamento único tiene que aplicarse a todos los bancos de la Unión, lo que sigue siendo el objetivo para que la UE funcione adecuadamente. La gran pregunta es qué significa realmente el término "disposiciones específicas". Aunque esta es una parte del compromiso necesario, lo bueno es que tanto el reglamento único como la integridad del mercado único se mantienen como elementos clave de la UE.
- El compromiso de los países no participantes de no crear trabas para una mayor integración es positivo. Aunque el proceso de convergencia respeta los derechos de los estados miembros a no participar, los miembros que no participan no deben crear obstáculos para el proceso de integración. Esta es una observación clave que permite a los miembros participantes seguir profundizando en la unión económica y monetaria, aunque otros no sigan esta senda.

## ¿Y ahora qué?

Tal como se esperaba, el acuerdo cubre todas las exigencias del Reino Unido y permite a Cameron defender el voto a favor de la permanencia en el **referéndum que se celebrará el 23 de junio**, pero los euroescépticos británicos podrían verlo como un acuerdo de mínimos sin resultados vinculantes (sin cambios en los Tratados). Por tanto, el riesgo de Brexit sigue siendo importante. **Los sondeos apuntan a una pequeña ventaja de la opción de permanencia.** La gran mayoría de los miembros del gobierno, las empresas de mayor tamaño y tres grandes partidos (laboristas, liberales y el Partido Nacionalista Escocés) defienden la opción de permanecer en la Unión, pero muchos diputados conservadores están en el bando que apoya la salida. Además, la decisión de respaldar la opción de salida que ha tomado el alcalde de Londres, Boris Johnson, del partido conservador y probable candidato a primer ministro en las próximas elecciones, podría arrastrar consigo una gran proporción de votos. En definitiva, es probable que el referéndum se gane por muy poco margen, como ocurre habitualmente con los referendos relacionados con asuntos de la UE; se debatirá probablemente en torno a asuntos más amplios que los que se han abordado en el acuerdo del Consejo, como las ventajas económicas de permanecer en la UE o, a nivel más general, los argumentos culturales o los sentimientos de apego o desapego.

Durante las negociaciones, Bélgica y Francia pidieron que el acuerdo incluyera una "**cláusula de autodestrucción**", es decir, que en caso de que ganen los votos de salida, no hay renegociación posible. En teoría, esto debería evitar que los votantes voten estratégicamente a favor de la salida con la esperanza de lograr después un acuerdo más favorable. Sin embargo, el borrador final de **esa cláusula es ambiguo**<sup>1</sup> con respecto a esa cuestión y no parece descartar de forma explícita un segundo referéndum. A pesar de las advertencias de Cameron de que el referéndum será definitivo, la campaña a favor de la salida sigue destacando que los votos a favor de la salida del Reino Unido serían una estrategia para conseguir más concesiones de la UE.

El **Brexit conllevaría importantes costes para el Reino Unido** que se materializarían en una menor confianza, nuevas negociaciones de acuerdos comerciales con la UE que serían muy costosos y prolongados, la exclusión inicial del TTIP y menor relevancia en términos geopolíticos a nivel mundial. Para la UE, la salida pondría en duda todo el proceso de integración de Europa y sentaría un precedente para otros países.

## 2. Decisión de los jefes de estado o de gobierno con respecto a los flujos migratorios

El Consejo Europeo debatió los instrumentos de respuesta de la UE a los flujos migratorios y la crisis de los refugiados, centrándose en especial en el estado de implementación de los posicionamientos que se acordaron en diciembre. **Los principales objetivos son poner freno rápidamente a los flujos, proteger las fronteras externas, reduciendo los flujos migratorios ilegales y salvaguardando la integridad del espacio Schengen.** El Consejo no logró acuerdos tangibles, pero recalcó los siguientes puntos:

- La CE valora positivamente la noticia de que la OTAN esté dispuesta a contribuir en la asistencia y vigilancia y anima a la UE y en particular a FRONTEX, a cooperar con la OTAN.
- La **prioridad sigue siendo la completa y rápida implementación del Plan de Acción UE-Turquía**, con el fin de frenar los flujos migratorios y atajar las redes de traficantes y contrabandistas. Turquía ha tomado algunas medidas, pero los flujos migratorios que llegan a Grecia desde ese país siguen siendo demasiado altos y la CE pide que se hagan más esfuerzos.
- El Consejo insta a los países vecinos de Siria a que sigan proporcionando ayuda humanitaria a los refugiados sirios.
- En lo que respecta a la ruta de los Balcanes Occidentales, la CE dice que los estados miembros no deben tomar medidas no coordinadas y que se requiere una actuación conjunta.
- La CE defiende la vuelta a una situación en que todos los miembros del espacio Schengen apliquen plenamente el Código de fronteras Schengen y denieguen la entrada en las fronteras externas a los ciudadanos de terceros países que no cumplan las condiciones de entrada.
- Es necesario que se completen las infraestructuras de identificación y registro para implementar plenamente los procesos de reubicación, devolución y readmisión; la CE deja claro que los solicitantes de asilo no tienen derecho a elegir el estado miembro en el que piden asilo.

**Los jefes de estado y de gobierno pospusieron un debate general hasta la próxima reunión del Consejo Europeo**, donde, basándose en una evaluación más definitiva, se tendrán que fijar más posicionamientos y se tendrán que tomar más decisiones.

---

1: "4. Se entiende que, en caso de que el resultado del referéndum del Reino Unido sea abandonar la Unión Europea, el conjunto de acuerdos a los que se hace referencia en el párrafo 2 anterior dejarían de existir" [en referencia al nuevo acuerdo para el Reino Unido y las disposiciones específicas para la gestión eficaz de la unión bancaria y de las consecuencias de una mayor integración de la zona euro].

## Nuestra valoración

En esta reunión no se han producido muchas noticias. No se han tomado resoluciones específicas ni globales. **La idea principal de la estrategia para reducir el flujo de inmigrantes sigue siendo el acuerdo con Turquía**, que se discutirá más a fondo en una reunión **de emergencia que tendrá lugar el 6 de marzo con el gobierno turco** (el primer ministro turco no asistió paralelamente a este Consejo debido al atentado terrorista de Ankara) y podría empezar a aplicarse a mediados de año. Otras medidas (cooperación con la OTAN y el ACNUR, mejora de Frontex) son positivas, pero solo complementarias a esta estrategia.

**AVISO LEGAL**

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos, opiniones o estimaciones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

Las estimaciones que este documento puede contener han sido realizadas conforme a metodologías generalmente aceptadas y deben tomarse como tales, es decir, como previsiones o proyecciones. La evolución histórica de las variables económicas (positiva o negativa) no garantiza una evolución equivalente en el futuro.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

Especialmente en lo que se refiere a la inversión en activos financieros que pudieran estar relacionados con las variables económicas que este documento puede desarrollar, los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA.