

Ganar influencia en la UE: propuestas operativas para la Administración

Miguel Fernández Díez | Consejero de Trabajo en la Representación Permanente de España ante la UE. Economista del Estado

Tema

Para tener más influencia en la UE, además de presencia de españoles, se necesita visión, argumentos y anticipación, con medidas concretas en la Administración.

Resumen

El objetivo de lograr una mayor influencia en la UE requiere no sólo aumentar la presencia de españoles en puestos de relevancia, sino un esfuerzo sostenido y amplio para generar de manera oportuna y efectiva posiciones que articulen su influencia. Para ello hace falta un plan completo con medidas concretas que, en buena medida, atañen a la Administración. Es necesario implicarla en mayor medida en los procesos comunitarios de toma de decisiones, aportando todo su peso y anticipándose a ellos en lo posible para orientarlos desde el principio en la dirección deseada.

Análisis

Introducción

España tiene que decidir si quiere tener más presencia en Europa o también más influencia. En el análisis de cómo ganar influencia en Europa se ha señalado la necesidad de aumentar la presencia de españoles en puestos clave.

Efectivamente, es necesario ganar presencia y contar con las personas idóneas en los puestos adecuados. Pero es igualmente importante involucrarlas en planteamientos de ideas que articulen una visión general en objetivos concretos, es decir, en argumentarios y documentos de posición, lo que en la Administración se conoce como “papeles”. Sin esto, las ganancias en presencia no garantizan ganancias de influencia. Para garantizar que estas ganancias se producen de manera sostenida y no esporádicamente con avances y retrocesos, es necesario establecer procedimientos, es decir, formas de trabajo, asignación de responsabilidades, que sistematicen y hagan perdurar las buenas prácticas. Finalmente, se necesita trabajar con anticipación y no como reacción a acontecimientos ya en marcha. La anticipación es un gran amplificador de influencia, tanto en los grandes temas como en los pequeños y sobre todo en la fijación de la agenda, y es hasta ahora uno de los grandes retos para España. En definitiva, no se trata sólo de tener mayor presencia, sino de ganar influencia, y hacerlo de manera sostenida y efectiva, con la mayor anticipación posible, para orientar el proyecto europeo en la dirección deseada.

Esta contribución se enmarca en el análisis más general que ha desarrollado el Real Instituto Elcano y como reacción a los documentos ya publicados,¹ cuyo diagnóstico comparte. A partir de ellos profundiza en las cuestiones de organización y funcionamiento de la Administración española² para iniciar una senda hacia un plano más operativo.

Aunque se ha identificado la necesidad de una Administración que sostenga la estrategia de ganar presencia en la UE, se mantiene la dificultad de identificar las palancas que realmente pueden movilizarla para hacer avanzar y mantener esa influencia. Aquí se busca identificar medidas que podrían ponerse en marcha de manera realista, pero sin perder de vista el ambicioso objetivo de una estrategia de largo plazo para ganar influencia en la UE. Estas propuestas en el plano operativo se pueden agrupar en torno a los siguientes conceptos: personas, “papeles”, procedimientos y anticipación; es decir, el quién, el para qué, el cómo y el cuándo.

Personas

La influencia indudablemente pasa por las personas y la relevancia de los puestos que ocupan. El análisis de la presencia cuantitativa de españoles en la Comisión y otras instituciones de la UE es, sin duda, un elemento imprescindible para diseñar una estrategia de influencia. Pero para tener una estrategia sostenible en el tiempo, no pueden dejar de abordarse las acciones que facilitarían contar con españoles más capacitados y con más posibilidades de ocupar puestos de relevancia (que no deben identificarse sólo con los más altos). Es decir, además de objetivos cuantitativos, identificar objetivos cualitativos, de capacidad de influencia efectiva. Para ello está el apoyo que puede ofrecerse a los funcionarios españoles de las instituciones comunitarias para ocupar esos puestos y desarrollar carreras profesionales en los más altos niveles de responsabilidad, cuestión que no se desarrolla aquí. También pueden ponerse en marcha o potenciarse medidas para atraer españoles altamente capacitados del sector privado o de otras organizaciones internacionales.

Pero más allá de eso, debe hablarse de medidas para aumentar el número de españoles que podrían ejercer esas responsabilidades de forma satisfactoria. Entre las que podrían impulsarse en el ámbito de la Administración cabe apuntar, sin ánimo exhaustivo, las siguientes:

- Redoblar los esfuerzos en los planes de formación, especialmente en idiomas, de los funcionarios españoles, y reforzar el componente sobre las instituciones y políticas europeas en los programas formativos generales.

¹ En particular L. Simón, I. Molina, E. Lledó y N. Martín (2019), “Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas”, ARI nº 30/2019, Real Instituto Elcano, 11/III/2019, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari30-2019-simon-molina-lledo-martin-hacia-un-ecosistema-de-influencia-espanola-en-bruselas

² Mucho de lo aquí planteado es aplicable a todas las administraciones públicas, la General del Estado, las Autonómicas y las locales. Por simplicidad se hace referencia a la Administración.

(cont.)

- Establecer un plan de largo alcance para promover la participación de los funcionarios españoles en convocatorias de expertos nacionales destacados,³ en particular, avanzando hacia un enfoque proactivo (identificando y motivando a funcionarios con perfiles idóneos), reforzando la involucración en cada Departamento y facilitando los trámites administrativos.
- Promocionar y hacer un uso sistemático y estratégico de la participación de los funcionarios españoles en los programas de intercambio o de estancias de corta duración (el llamado “Erasmus para funcionarios” o las estancias de corta duración), que pueden ser una puerta de entrada a una presencia más estable y ofrecen vías de adquisición de un importante conocimiento que luego puede integrarse en las administraciones públicas a su retorno.
- Contar con planes para reconocer y aprovechar la experiencia de quienes han sido expertos a su retorno a la administración española, especialmente para mantener las redes de contactos creadas.
- Plantear programas por los que funcionarios de las instituciones europeas que puedan incorporarse temporalmente en las administraciones españolas.

Estas y otras medidas similares en las que puede pensarse pasan necesariamente por contar con instrumentos para incentivar el interés de los centros directivos de la Administración en apoyar a su personal para optar a estas posiciones.

Es cierto que se han dado algunos avances, como la creación de puestos “clónicos”⁴ para que la marcha de un funcionario como experto nacional destacado no merme los efectivos de la unidad de donde parte. No obstante, lo cierto es que es necesaria de manera general la preparación sistemática de la Administración para que sus funcionarios, y de entre ellos los mejores, puedan participar en estos programas.

Papeles

La referencia a “papeles” se utiliza como un trasunto de ideas. Se parte de que la influencia es siempre mayor cuando responde a una estrategia sólidamente concebida y con un objetivo claro que se instrumenta de manera sostenida, consistente y sistemática. De poco sirve contar con personas relevantes en puestos de decisión si no se les traslada hacia donde se considera necesario influir. La promoción de españoles en puestos relevantes de las instituciones, si no se alimenta con posicionamientos, se queda en mera presencia, no en influencia.

Para la influencia a largo plazo no basta la capacidad de reacción a un interés nacional en riesgo. Es necesario elaborar los objetivos fundamentales para los que se quiere influir en el medio y largo plazo. Organizar la influencia en la orientación del proyecto

³ Se trata de funcionarios nacionales que se “ceden” temporalmente a la Comisión o a otras instituciones comunitarias para aportar un conocimiento o pericia especializados.

⁴ Puestos nuevos que “replican” las condiciones de los que dejan bloqueados quienes van a trabajar en las instituciones comunitarias como expertos destacados.

Europeo requiere que los implicados compartan una dirección común. Esa dirección debe ser el producto de una reflexión profunda, con visión a largo plazo y compartida a todos los niveles. Debe identificar las prioridades: ser capaz de jerarquizar entre áreas y escoger un número reducido de grandes metas hacia las que avanzar o de principales amenazas que evitar.

Asimismo, tiene que ser proactiva, es decir plantear una senda de acción para avanzar en la dirección deseada o alejarse cuanto antes de los riesgos indeseados. Esa posición debe servir de referente a quienes van a participar en ejercer la influencia de España, sean representantes, funcionarios de las instituciones o parlamentarios. La elaboración de una visión a partir de la cual influir servirá también para participar en el debate de pensamiento que se produce de forma constante en torno a las cuestiones europeas. Es necesaria una influencia decidida en el circuito de centros de pensamiento que sólo puede producirse con una posición bien definida y articulada con argumentos de peso. Para ello hay que partir del tradicional discurso constructivo, pero más bien pasivo (o permisivo) español, hacia una posición más activa, que influya en las grandes cuestiones, especialmente en un momento en que el avance del proyecto europeo podría estancarse.

Puede discutirse hasta qué punto se ha avanzado en contar con esa visión general, aunque en todo caso se perciben pasos relevantes en esa dirección. Sin embargo, hay un reto en el que ciertamente hay un gran margen de mejora y que es clave para ganar influencia. Se trata de desarrollar esa visión en una orientación más concreta en muy distintos ámbitos, de trasladar la definición de grandes objetivos a los ámbitos “sectoriales” de actuación comunitaria de forma coherente y manteniendo el orden de prioridades. Además de definir hacia dónde se quiere orientar el proyecto, hay que concretar qué se quiere en materia de política económica, fiscal, financiera, migratoria, educativa, laboral, social, energética y medioambiental o de igualdad.

Para conseguir que las personas tengan una influencia efectiva desde sus puestos de relevancia, es necesario aportar argumentos. En un proceso de toma de decisiones complejo, donde participan muchas instancias interesadas, si se aspira a la máxima influencia, es imprescindible, más allá de las capacidades individuales, contar con “papeles” de posición específicos. Estos papeles de posición deben buscar la efectividad en el respaldo a las posiciones buscadas y, por tanto, aportar una sólida base argumental, con un análisis en profundidad basado en la evidencia. Asimismo, es vital que sean oportunos, elaborados en el momento justo, que armen de razones a quienes deben influir en el momento en que mejor pueden hacerlo, es decir, anticipándose.

Este es el reto para la Administración española, que todavía puede avanzar mucho en generar, encargar o asimilar documentos de posición en los niveles intermedios y operativos, garantizando su coherencia con los objetivos generales. La difusión de estos posicionamientos, superando el temor a verse expuestos, es también crucial. Esto debe hacerse tanto internamente en la Administración, como también en diálogo con el resto de las partes interesadas. Para ello es necesario establecer mecanismos de colaboración tanto verticales como horizontales, como se desarrolla más adelante.

Por tanto, para aumentar la influencia de España son necesarios “papeles” de posición, es decir, una visión general del proyecto europeo y de la posición de España en la que se enmarque su influencia, así como ideas y argumentos en favor de la posición que se quiere defender en cada ámbito o cuestión más concretos. De nuevo es necesario pasar de lo general a lo operativo.

Procesos

Para que las personas desarrollen toda su capacidad de influencia y se generen los “papeles” de posición necesarios para impulsar esa influencia, es necesario contar con procesos de funcionamiento interno y hacia fuera del Gobierno y de la Administración que garanticen el diagnóstico adecuado, la comunicación oportuna, el seguimiento preciso y la reacción correcta. Sin mejoras en estos “procesos”, la mejora de la influencia sólo puede ser temporal e inconstante, con impulso intermitentes (o “a ráfagas”). Esto requiere una mejora de funcionamiento que sólo pueden alcanzarse en el medio y largo plazo y con mucho esfuerzo, como es todo lo que afecta a la Administración.

Entre los procesos que puede valorarse impulsar están, sin ánimo exhaustivo:

- Identificar unidades de referencia para la elaboración y difusión de los “papeles” de posición, tanto general como sectorial.
- Identificar y usar los canales de comunicación y de cooperación tanto verticales (entre el nivel político y el administrativo) como horizontales (entre unidades y departamentos) para que la visión general y las posiciones operativas sean compartidas y se defina la táctica de estrategia para influir en la toma de decisiones.
- Programar una presencia sistemática, especialmente de los altos cargos de la Administración, en los ámbitos de influencia y decisión comunitarios.
- Formar expertos y directivos de los centros directivos de la Administración en el proceso de toma de decisiones de la UE.
- Planificar en cada centro directivo relevante la influencia en todas las etapas de un proceso legislativo dado, incluyendo especialmente las prelegislativas.
- Establecer y usar canales de comunicación con los actores relevantes a nivel nacional y europeo.
- Hacer un uso proactivo de los procedimientos de consulta pública comunitarios y promover la participación de otras administraciones y de la sociedad civil.
- Reforzar las capacidades de participación en los análisis de impacto previos a las propuestas legislativas.
- Mejorar el conocimiento de los procedimientos jurídicos y no jurídicos de seguimiento de las políticas sectoriales.

- Incorporar al proceso de fijación de posición identificar los canales y objetivos más adecuados para explicar la posición de España, incluyendo a los medios de comunicación.

En todo caso, es necesario subrayar la importancia de las decisiones comunitarias en la formulación de políticas en España. Hace tiempo que la dimensión comunitaria profundizó en muchas áreas políticas hasta ser parte fundamental de la formulación de las políticas nacionales.

Sin embargo, todavía es necesario aumentar la conciencia de esa importancia en todos los implicados en las políticas nacionales, incluido dentro de la Administración con un cambio de enfoque de raíz. En parte, ese cambio pasa por situar a los encargados de los asuntos europeos cerca del nivel de decisión política, pues desde ahí es desde donde se puede ejercer más influencia y en contacto y con conocimiento muy cercano de las políticas que se desarrollan a nivel nacional para identificar las áreas de atención.

Anticipación

El último factor decisivo que debe tenerse en cuenta para la capacidad de influencia es la habilidad para anticiparse a los acontecimientos. El factor tiempo es decisivo. Esta obviedad es, sin embargo, una de las principales debilidades que hay que superar para aumentar la influencia de España en la UE.

Los procesos comunitarios de toma de decisiones son complejos y muchas veces lentos. En buena medida llegan a resultados derivados de la dirección en que se orientan. Por ello, para influir hacia dónde se orienta el proyecto europeo es necesario hacerlo en los momentos en que se “inicia” la toma de rumbo. Es más, la influencia debería dirigirse a que se “inicien” (o no se inicien) procesos de toma de decisión en función de las prioridades marcadas. Es decir, a colocar (o sacar) temas de la agenda, en los que luego pueda ejercerse influencia durante su “trayecto” hasta culminarse.

Si bien la iniciativa legislativa (y no legislativa en buena medida) corresponde a la Comisión Europea, una estrategia de aumento de la influencia debería fijarse como objetivo incidir en orientar la iniciativa y no limitarse al trámite en el Consejo. Para ello, una estrategia referida a personas, “papeles” y “procesos” debería tener muy en cuenta las vías para influir en el debate de las ideas, en la formulación de los papeles de reflexión que publica la Comisión o en los procesos de análisis previos a las iniciativas, así como para promover debates sobre los temas de interés en el Parlamento, por mencionar algunos elementos de fases “iniciales”. En suma, influir en la fase previa a la formulación de una propuesta legislativa.

Conviene fijarse como objetivo realizar análisis prospectivos, que identifiquen de manera temprana las cuestiones que preocupan a los actores relevantes: la Comisión, otros Estados miembros, centros de pensamiento, grupos parlamentarios o interlocutores sociales. Con más ambición, España debe aspirar a estar entre los que marquen qué temas se exploran, qué objetivos se identifican y qué posiciones se tienen en cuenta para formular iniciativas. Esto aconseja intensificar la [colaboración con el Parlamento Europeo](#), y mantener un diálogo sobre las cuestiones que preocupan y pueden dar lugar a propuestas.

Se hace necesario dedicar también un mayor esfuerzo a los instrumentos prospectivos de la Comisión, como son sus consultas públicas, los cuestionarios, los programas de trabajo de centros de investigación o las convocatorias sobre estudios, que muchas veces son la base de posteriores iniciativas. Igualmente, hay que prestar atención al trabajo con las siguientes presidencias de turno del Consejo, identificar los temas prioritarios que pueden ser más atractivos para ellas, a la vez que contrarrestar en lo posible sus áreas de interés que no se consideran deseables.

En síntesis, este enfoque requiere superar la tradicional actitud “reactiva”, que pide conocer la propuesta para posicionarse sobre ella. Este suele ser un momento tardío que limita seriamente la capacidad de influencia.

Conclusión

España tiene una aspiración de mayor influencia en la UE, especialmente ahora que las circunstancias pueden favorecer un mayor peso de su posición.⁵ Esa mejora de la capacidad de influencia requiere no sólo aumentar la presencia cuantitativa de españoles en puestos de relevancia, sino un esfuerzo sostenido y amplio, con fuerte respaldo político al más alto nivel, con medidas concretas que, en buena medida atañen a la Administración. Con realismo, pero sin perder de vista cierto grado de ambición, pueden plantearse medidas operativas que hagan ganar influencia de forma sostenida y sistemática.

Las medidas tienen que tener un alcance amplio y promover tanto el posicionamiento de españoles en las instituciones, como la generación oportuna de posicionamientos que articulen esa influencia. Es necesario implicar en mayor medida a la Administración en los procesos comunitarios de toma de decisiones y anticiparse a ellos en lo posible para orientarlos cuanto antes en la dirección deseada. Para garantizar esa influencia sostenida es necesario contar con procedimientos que aseguren un funcionamiento sistemático y coherente.

En definitiva, contar con una Administración en plena forma y orientada hacia la UE es un factor clave en el objetivo general de ganar esa influencia en los asuntos comunitarios a la que se aspira. La elaboración de un plan operativo para la Administración con este objetivo, que reuniera las aportaciones más expertas en cada ámbito, sería indudablemente un importante paso adelante.

⁵ Véase F. Steinberg (2019), “La influencia de España en la política económica de la UE”, ARI nº 43/2019, Real Instituto Elcano, 29/IV/2019, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari43-2019-steinberg-influencia-de-espana-en-politica-economica-de-ue