
España ante el nuevo reparto de poder institucional en la UE

Luis Simón | Director de la oficina de Bruselas e investigador principal del Real Instituto Elcano | @LuisSimn 

Tema¹

Las negociaciones sobre el nuevo reparto de poder institucional en la UE tras las elecciones de mayo de 2019 determinarán en gran medida la capacidad de España de ejercer influencia en Europa en los próximos cinco años.

Resumen

Teniendo en cuenta los resultados de las recientes elecciones al Parlamento Europeo, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE han iniciado un complejo proceso de negociación que llevará a un nuevo reparto de poder en las principales instituciones de la Unión. Tras los primeros movimientos, y garantizada la existencia de una mayoría europeísta tanto en el Parlamento como en el Consejo Europeo (y, por tanto, en la Comisión), se han vislumbrado dos bloques principales conformados en torno a líneas ideológicas: uno formado por buena parte de los partidos socialistas y liberales y encabezado por los gobiernos de Francia, España, los Países Bajos, Bélgica y Portugal, y otro que gira en torno al Partido Popular Europeo (PPE) y el Gobierno alemán de la canciller Merkel. Cabe, sin embargo, resaltar la porosidad de dichos bloques, al entremezclarse las lógicas político-ideológica y la del interés nacional. En este sentido destaca, por ejemplo, la tendencia de los Países Bajos a alinearse con Alemania en temas europeos, así como la de Francia a reconocer el poder alemán y construir coaliciones alternativas con el objetivo de reforzar su posición negociadora bilateral con Alemania.

Ante el incipiente reparto de poder institucional en la UE, este análisis ofrece algunas consideraciones que podrían ayudar a orientar la estrategia de negociación para el gobierno de España. En concreto, se hace hincapié en dos principios: (1) la necesidad de encontrar un equilibrio entre Alemania (cuya relación se presenta indispensable para garantizar el avance de los objetivos estratégicos de España en la UE en los próximos cinco años), Francia y la condición del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, de líder de la familia socialdemócrata en el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo; y (2) la necesidad de que la iniciativa de acercamiento entre los dos principales bloques ideológicos venga de España, ya que de no ser así nuestro país podría quedar rezagado en el futuro reparto de poder.

¹ El autor agradece muy sinceramente sus valiosos comentarios a Ignacio Molina, Miguel Gil Tetre, Miguel Otero, Federico Steinberg, Salvador Llaudes y Gonzalo de Mendoza.

Análisis

Las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019 representan el pistoletazo de salida para la (re)negociación de los equilibrios políticos que definirán la agenda estratégica de la UE y la composición de sus principales instituciones. Nos centramos aquí en este segundo punto. Si bien la batalla por la dirección política de la UE tendrá que pelearse día a día durante los próximos cinco años, el reparto de poder institucional que se negociará en las próximas semanas y meses se presenta fundamental, ya que fijará los parámetros de la agenda política y del funcionamiento de sus principales instituciones. De ahí la importancia para el Gobierno de España de proyectar su influencia en el reparto de puestos clave –presidente de la Comisión, presidente del Consejo Europeo, alto representante, presidente del Parlamento y presidente del Banco Central Europeo), bien de forma directa a través de candidatos españoles a puestos y gabinetes clave, bien a través de dirigentes afines a los intereses nacionales y/o la orientación política del gobierno de España. Conseguir situar candidatos propios o afines en puestos políticos y administrativos clave permitiría al Gobierno de España jugar un papel de liderazgo en el desarrollo del próximo ciclo político-institucional europeo. No hacerlo dejaría al Gobierno en una situación reactiva, forzándole a invertir parte de su energía en pedir favores a destiempo a lo largo del mandato.

Si hay una cosa clara es lo mucho que se juega el actual Gobierno de España en la negociación europea, dada la creciente interdependencia política entre los ámbitos europeo y nacional. Por un lado, la fortaleza del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, y de su gabinete en la UE van en función de su fortaleza política en España.² En este sentido, el presidente del Gobierno español (que acaba de revalidar y reforzar su poder) saca ventaja a muchos otros líderes europeos, cuyas bases de poder doméstico se tambalean. Por otro lado, la propia fortaleza de Pedro Sánchez en España y el éxito de su agenda nacional dependerá también en buena medida de su capacidad de utilizar la palanca de Bruselas.

Asimismo, la consecución de los cuatro objetivos políticos identificados por Sánchez como constitutivos de su programa de gobierno –a saber: avanzar hacia la transición ecológica, la estabilidad y el crecimiento económico, la lucha contra las desigualdades o la fortaleza de España en Europa– presentan un fuerte componente europeo, y además coinciden con algunas de las áreas pre-identificadas por la Comisión como prioritarias para el próximo quinquenio europeo.³ Una vez identificados los objetivos políticos, el Gobierno debe trazar un plan para alcanzar los resultados esperados en

² Véase, en este sentido, Ignacio Molina (2019), “El (positivo) impacto de las elecciones generales sobre la influencia española en la UE”, ARI nº 48/2019, Real Instituto Elcano, 10/V/2019.

³ Véase Miguel Gil Tertre (2019), “Desafíos económicos del próximo ciclo institucional en Europa”, ARI nº 61/2019, Real Instituto Elcano, 29/V/2019. Para un análisis de las prioridades de España en la UE véanse, entre otros, José Manuel Albares (2019), “España da seguridad a Europa”, Real Instituto Elcano, 24/IV/2019; Federico Steinberg (2019), “La influencia de España en la política económica de la UE”, ARI nº 43/2019, Real Instituto Elcano, 29/IV/2019; y Elisa Lledó y Miguel Otero Iglesias (2019), “Los intereses españoles en la agenda digital y la política industrial de la UE”, ARI nº 39/2019, Real Instituto Elcano, 5/IV/2019.

cada uno de ellos a través de medidas concretas, y de la colocación de políticos y funcionarios españoles o afines en lugares clave para llevarlos a cabo.⁴

Pedro Sánchez parece haber comprendido bien que su influencia en Bruselas puede ser la llave de su éxito a nivel nacional, a juzgar por su incesante actividad europea durante su breve primer mandato. En este sentido, su conocimiento de idiomas, sus aparentes dotes sociales, su fuerte compromiso y presencia a nivel europeo, y su liderazgo dentro de la familia socialdemócrata representan importantes activos estratégicos para reforzar la influencia de España en la UE.

Bases para una estrategia de negociación española

A la hora de plantear una estrategia de negociación para el reparto de poder en las principales instituciones y la configuración de la agenda política de la UE, el Gobierno de España deberá tener en cuenta dos equilibrios fundamentales: entre los Estados miembros y entre las familias políticas.⁵

El primer equilibrio se presenta como el más importante, dado el papel central que juegan los Estados miembros a la hora de fijar los parámetros político-estratégicos de la UE, y su liderazgo formal en el proceso de reparto de poder institucional.

Sin embargo, las familias políticas (cuya lógica opera de forma evidente en el Parlamento Europeo, pero también, aunque en menor medida, en el Consejo Europeo) se presentan también como una variable de creciente relevancia. Ambos equilibrios están íntimamente relacionados. Así, por ejemplo, el liderazgo por parte del PSOE en la familia socialdemócrata europea supone un instrumento de gran utilidad para el Gobierno de España a la hora de tejer coaliciones intergubernamentales. Por otro lado, dicho liderazgo plantea ciertas responsabilidades para con la familia socialdemócrata, lo que incluiría en concreto un apoyo del Gobierno de España para que candidatos de dicha familia accedan a posiciones de peso institucional en la UE (incluido el neerlandés Frans Timmermans, candidato oficial de la familia socialdemócrata para presidir la Comisión Europea).

Este asunto se entremezcla con la incipiente coalición informal entre socialistas y liberales, que podría servir para bloquear a Manfred Weber, candidato oficial a presidir la Comisión por parte del Partido Popular Europeo (que es el partido que ha obtenido el mayor número de escaños en el Parlamento Europeo) y proponer un candidato socialdemócrata o liberal.

El Gobierno español debe sopesar bien las consecuencias que podría tener cerrar filas con un supuesto bloque formado por Francia y las familias socialista y liberal. Esto podría implicar no sólo un enfrentamiento político con el PPE, sino también con el

⁴ En última instancia, la pregunta de para qué se quiere la influencia es más importante que la cuestión más mundana de dónde colocar a quién. Sin embargo, esta última es clave para garantizar la consecución de los objetivos políticos del gobierno.

⁵ A estos hay que añadir el equilibrio geográfico y el equilibrio de género, éste último identificado como prioritario por Pedro Sánchez.

principal baluarte de esta familia política en el Consejo: el Gobierno alemán y la canciller Merkel, así como su posible sucesora, Annegret Kramp-Karrenbauer, que ha expresado su apoyo a Weber en términos más explícitos.

Cabe señalar en este sentido la centralidad del Gobierno alemán y del sistema de influencia en el proceso de integración europea y su previsible importancia a lo largo de los próximos cinco años para sacar adelante cualquier iniciativa política. Dicho sistema de influencia muestra un alto nivel de cohesión y comprende no sólo al ejecutivo alemán, sino también al Bundesbank, al sector automovilístico e industrial, a los eurodiputados alemanes y a los funcionarios europeos de nacionalidad alemana. La relevancia de dicho sistema no hace sino resaltar la importancia de Alemania, más allá de las familias políticas, que son importantes en la UE pero no tanto como a nivel nacional. Por ejemplo, un eurodiputado socialdemócrata alemán estará generalmente mucho más en sintonía con un eurodiputado alemán del grupo popular que con un socialista portugués.

La centralidad del sistema de influencia alemán en la UE hace que sea imperativo para el Gobierno de España asegurarse una excelente relación política con el ejecutivo alemán (que se sitúa en el centro de dicho sistema de influencia). En este sentido, no debe descartarse la posibilidad de que el presidente francés, Emmanuel Macron, consciente de la imposibilidad de llegar a un reparto de poder al margen de Merkel y Alemania, y apoyándose en la supuesta centralidad de la plataforma liberal, acabe dando el primer paso de acercamiento hacia Merkel. Esto podría dejar al gobierno español en una situación política comprometedor, y mermar así las expectativas de influencia generadas por el fenómeno Sánchez.

Cuanto más tarde llegue el gobierno español a un necesario compromiso con Alemania, mayor precio pagará a nivel de influencia.⁶ Por ello, es importante que sea el gobierno de España quien dé el primer paso de acercamiento de posturas entre bloques. Dicho esto, cualquier intento de acercamiento a Alemania no debe comprometer ni la relación de España con Francia ni los intereses de la familia socialdemócrata (que, sin duda, constituirán importantes baluartes para la influencia del Gobierno español en la UE durante los próximos años).

⁶ Sobre la importancia de la anticipación para ejercer influencia en la UE véase Miguel Fernández Díez (2019), "Ganar influencia en la UE: propuestas operativas para la Administración", ARI nº 55/2019, Real Instituto Elcano, 20/V/2019.

Conclusión

El objetivo del Gobierno de España debe ser conseguir un equilibrio entre estas distintas dimensiones: la influencia en el Consejo Europeo a lo largo del próximo quinquenio (que desde luego requiere una buena relación con Francia pero también, y sobre todo, una fuerte complicidad y confianza política con Alemania), y el liderazgo de la familia socialdemócrata tanto en el Parlamento como en el Consejo Europeo. La necesidad de enfatizar la complementariedad entre ambas dimensiones debe guiar la estrategia política de España en Europa, incluida su estrategia de negociación en el actual reparto de poder institucional. Teniendo en cuenta estos principios, se presenta especialmente importante la necesidad de comenzar un acercamiento a la canciller Merkel con el fin de proponer un compromiso que satisfaga las necesidades de todas las partes y en el que España y sus intereses tengan un papel central. En concreto, es importante que la iniciativa de hacer de puente entre los dos bloques emergentes (Macron/Bélgica/Países Bajos/Portugal, SPD, liberales vs Merkel, países del este y familia conservadora) venga del Gobierno de España. Si esa aproximación (que llegar, llegará) viene de otro lado, el Gobierno español entrará en una dinámica reactiva y su oportunidad para negociar una posición de mayor influencia podría verse mermada considerablemente.