

España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos de política europea

Enrique Feás | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @Enrique Feas 

Raquel García Llorente | Investigadora, Real Instituto Elcano | @RaquelGarciaLI2

Patricia Lisa | Investigadora, Real Instituto Elcano | @Llisa_Patricia

Ignacio Molina | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @_ignaciomolina

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

Ilike Toygür | Investigadora, Real Instituto Elcano | @ilketoygur

Resumen¹

La política europea de España en 2022 vendrá marcada por el despliegue de los fondos *Next Generation EU*, el debate sobre la reforma de las reglas fiscales (incluyendo la posibilidad de que el Instrumento de Recuperación devenga mecanismo permanente), la culminación de la Conferencia sobre el futuro de Europa y las actuaciones para la defensa del Estado de Derecho en Hungría y Polonia. Fuera de Bruselas, el principal desarrollo a seguir es la renovación postelectoral del eje franco-alemán, mientras que en Madrid se va preparando la presidencia española del Consejo en el segundo semestre de 2023. En la agenda de Justicia e Interior sigue atascada la negociación migratoria mientras tiene más visos de progresar la reforma del sistema Schengen. Por lo que se refiere a la ampliación, España podría dar un impulso a su presencia en los Balcanes Occidentales. Por su parte, en el marco del Acuerdo post *Brexit*, la Unión Europea (UE) ha de negociar con el Reino Unido sobre Gibraltar, donde la normalidad del tránsito está amenazada por una posible suspensión del Protocolo de Irlanda. Por último, en el ámbito de la autonomía estratégica tendrá lugar una cumbre europea de seguridad y defensa y en marzo se adoptará la llamada Brújula Estratégica.

1. España y la agenda de la integración europea

El estallido de la pandemia desencadenó hace dos años una formidable crisis sanitaria, económica, social y política que sigue condicionando el escenario internacional en general y el europeo en particular. En un primer momento, los pilares básicos del proyecto de integración europea (como el euro, el espacio Schengen o el Mercado Interior) se vieron particularmente amenazados. No obstante, ya en verano de 2020 la

¹ Este análisis se publicará como una de las 10 secciones del *Elcano Policy Paper* "España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos", Ignacio Molina y Jorge Tamames (coord.), que se presenta en enero de 2022.

UE había decidido lanzar una respuesta económica general muy ambiciosa. A lo largo de 2021 se ha terminado de diseñar el Plan de Recuperación, conocido como *Next Generation EU*, y se ha activado un mecanismo de compra conjunta de vacunas que se ha considerado un éxito. Si bien en un primer momento, parecía que los 27 quedaban rezagados en el proceso de vacunación en comparación con Estados Unidos (EEUU) o el Reino Unido, hoy la Unión les ha superado en dosis, y además sin recurrir al cierre de fronteras para la exportación a otros países. Igualmente, el pasaporte digital COVID ha permitido recuperar el turismo en el seno de la UE de manera segura y coordinada.

De cara al nuevo año, el reto reside en asegurar la consolidación de la recuperación económica y está previsto que el 70% de las transferencias no reembolsables hayan sido asignadas antes de que termine. El Instrumento Europeo de Recuperación se puso en marcha a mediados de 2021, cuando la Comisión pudo comenzar a emitir deuda conjunta para financiar los planes nacionales. España, que será el segundo país beneficiario en montante total (solo por detrás de Italia), ha sido un Estado miembro pionero en la confección y entrega en Bruselas de su plan y el primero en solicitar el primer pago de los fondos, cuyo destino principal es el despliegue de las agendas verde y digital. Es también uno de los más activos en defender la necesidad de transformar esa herramienta, *a priori* temporal, en un mecanismo permanente, por lo que su desempeño eficaz a lo largo del año en la ejecución del Plan será clave para justificar esa permanencia del Instrumento Europeo de Recuperación.

Ese debate se enmarca en uno más amplio y que también protagonizará la agenda del nuevo año: la reforma de las reglas fiscales. La cláusula general de escape, que se activó al inicio de la pandemia para cesar temporalmente la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, va a permanecer en vigor hasta 2023. La Comisión ha iniciado el proceso de consulta para reformar las normas, con el fin de llegar a un acuerdo a finales de 2022. España está entre los Estados miembros que abogan por una flexibilización de las normas de gasto y déficit públicos. Por el momento, parece difícil que pueda llegarse a buen puerto en un periodo de tiempo tan corto, pues los países del norte, encabezados por Austria, son reacios a relajar las reglas y establecer 2023 como frontera para el acuerdo. No obstante, sería idóneo que en la primavera de 2022 el escenario fuese más claro, pues es cuando los Estados miembros empiezan a elaborar sus planes presupuestarios para el próximo ciclo.

Durante los primeros meses del nuevo año también continuarán desarrollándose los diferentes actos que se enmarcan en la *Conferencia sobre el Futuro de Europa*. Primero la pandemia, y después las difíciles negociaciones en cuanto a la estructura de la Conferencia –en particular su Presidencia–, retrasaron su lanzamiento, que tuvo lugar finalmente el pasado 9 de mayo. Se espera que sea a lo largo de la primavera, durante la Presidencia francesa del Consejo de la UE y antes de las elecciones presidenciales en ese país, cuando se alcancen las conclusiones de este gran proceso deliberativo. No obstante, las esperanzas sobre el resultado de la Conferencia son limitadas: en términos generales, no hay interés por parte de los Estados miembros en que derive en cambios de los Tratados y, además, no es obligatoria la aplicación de las conclusiones que resulten. España tiene un puesto en el Consejo Ejecutivo de la Conferencia, por lo que puede aprovechar esta posición para maximizar su influencia. Además, es probable que

una parte importante de los resultados deban aplicarse durante la Presidencia española del Consejo de la UE en la segunda mitad de 2023.

Por lo tanto, el nuevo año será clave para que España defina cuáles quiere que sean sus prioridades en el marco europeo y empezar a trabajar en ellas para intentar materializarlas cuando asuma la Presidencia rotatoria. Por ejemplo, podría prestar atención a las tradicionalmente preteridas **cuestiones sociales**, que han cobrado mayor importancia tras la pandemia y que también son una preferencia en la agenda europea: durante su último discurso sobre el Estado de la Unión, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, puso especial énfasis en el pilar europeo de derechos sociales, defendió una Unión Europea de la Salud y anunció una estrategia europea de cuidados sanitarios. España ya se ha demostrado como socio fiable de la Comisión en el proceso de vacunación, que es un primer paso de la ambición que anuncia Bruselas de cara al futuro en asuntos sociales y de salud.

Otro de los grandes desafíos del próximo año continuará siendo el conflicto en materia de Estado de Derecho que existe entre las instituciones europeas y Hungría y Polonia. A lo largo de 2021, ambos países han adoptado decisiones que les han enfrentado con la Comisión. A mediados de este año, Hungría aprobó una polémica legislación homófoba que fue duramente contestada por la Unión –destacando el papel de España y Luxemburgo– y, recientemente, el Tribunal Constitucional polaco, controlado por el poder político, ha declarado inconstitucional la primacía del Derecho de la UE, pieza clave de la arquitectura jurídico-política de la integración. 2022 será clave para conocer cómo evoluciona esta situación, también porque Hungría (único Estado miembro excluido de la **Cumbre para la Democracia** que el presidente Biden organizó en diciembre pasado) celebra elecciones generales y el primer ministro Viktor Orbán se enfrentará a una amplia coalición de partidos liderada por el conservador Péter Marky-Zay que podría apartarle del poder después de 12 años. En Polonia no se esperan elecciones hasta 2023 pero la oposición ya se está organizando, como refleja la reciente elección de Donald Tusk como líder de Coalición Cívica.

Por el momento, y ante la tensión con los actuales gobiernos de ambos países, queda por saber qué medidas adoptarán las instituciones europeas, sobre todo, si se activará el mecanismo de condicionalidad de los fondos y si Bruselas dará o no luz verde a sus respectivos planes de recuperación y resiliencia. En cualquier caso, las medidas que se adopten por parte de la UE dependerán en gran parte de la posición que adopten los distintos Estados miembros, incluyendo desde luego España, que hasta hace poco ha preferido delegar esta desagradable tarea en la Comisión y el Tribunal.

Otra dimensión clave de la política europea, y del posicionamiento de España en la misma a lo largo de 2022, será la renovación postelectoral del eje franco-alemán. Francia celebra elecciones presidenciales y legislativas en primavera. Emmanuel Macron parte con cierta ventaja para retener el Eliseo, pero debe recordarse que ninguno de sus dos predecesores (Sarkozy y Hollande) lograron la reelección y no se descarta tampoco que, como le ocurrió a Chirac y antes aún a Mitterrand, pueda revalidar la presidencia, pero sin lograr mayoría de su partido en la Asamblea de modo que se vea obligado a una cohabitación. Aunque las probabilidades de que eso ocurra son bajas, el principal peligro para España y la UE de ese doble proceso es que el

liderazgo que resulte en París no se entienda bien con Berlín o, peor aún, que sea euroescéptico.

Alemania, por su parte, ya ha conjurado ese peligro formando un nuevo gobierno que sucede a la larga era de Angela Merkel, con el canciller socialdemócrata Olaf Scholz al frente de una coalición “semáforo” que incluye al partido liberal y a los verdes². Aunque se esperan pautas de continuidad con respecto a la Gran Coalición previa, la ministra de Exteriores Annalena Baerbock ha mostrado ya señales de que a partir de ahora será menos indulgente con el deterioro democrático de los gobiernos húngaro o polaco y que desplegará una diplomacia de firme defensa de valores con respecto a la agresividad de Rusia o la asertividad china. Por su parte, el ministro de finanzas, Christian Lindner, será figura clave para decidir en dos cuestiones claves para España que antes han sido mencionadas: la posible conversión del Instrumento Europeo de Recuperación en una herramienta permanente y la reforma de las reglas fiscales. En ninguna de las dos, ni él ni el partido liberal al que pertenece son partidarios de enfoques flexibles.

España aspira a celebrar en 2022 cumbres bilaterales con Alemania y Francia, pero también con Italia, Polonia y Portugal, así como impulsar la relación bilateral estratégica con grupos subregionales como el Benelux (especialmente los Países Bajos), los Bálticos y el resto de los ocho Estados miembros del Sur que conforman Euromed. Otros dos países con los que hay interés en reforzar las relaciones son Rumanía y Bulgaria, con amplias colonias de nacionales residiendo en España.

En todo caso, 2022 es un año para que España implemente en tiempo y forma las reformas e inversiones acordadas con la Comisión en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y para definir las prioridades y pautas de conducta a materializar durante la Presidencia rotatoria del año siguiente. La estructura de coordinación de la secretaría de Estado para la UE se ha reforzado de cara a ese desafío, aunque en las últimas semanas de 2021 ha sufrido el contratiempo de la renuncia de su titular. En apenas seis años ha habido ya seis secretarios de Estado en un puesto cuya duración media en las primeras tres décadas de pertenencia había sido de unos cinco años.

2. España, la ciudadanía europea y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

La ciudadanía europea resultó de una propuesta de España a la Conferencia Intergubernamental de 1991, que dio lugar al Tratado de Maastricht, y fue la primera institución jurídica directamente establecida al servicio de la población de la UE. Se creaba un nexo de identidad entre la nacionalidad de un Estado miembro y la Unión al que se asociaban derechos y deberes políticos y de movilidad. En su momento constituyó un gran avance en favor de la “Unión más estrecha entre los pueblos de Europa” y del proceso de integración política. Sin embargo, sus posteriores desarrollos

² Funda Tekin & Ilke Toygür (2021), “What’s in the German ballot box for European integration? Continuity and change”, ARI nº 83/2021, Real Instituto Elcano, 13/X/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari83-2021-tekin-toygur-whats-in-german-ballot-box-for-european-integration-continuity-and-change.

no se tradujeron en resultados de gran calado y aún hay muchas asignaturas pendientes.

La pandemia reveló con más claridad aún la fragilidad de los derechos de movilidad de los ciudadanos europeos ante los imperativos sanitarios, pero también el gran apoyo de los europeos al principio de la libre circulación. En el último Eurobarómetro, ese apoyo alcanzó el 81%. Asegurar el funcionamiento de la libre circulación en el espacio europeo y profundizar los derechos vinculados al estatuto de ciudadanía no es reto menor y puede equipararse al refuerzo de las bases económicas de la Unión en el combate contra la pandemia. La Conferencia sobre el Futuro de Europa está debatiendo la simplificación del ejercicio de los derechos de movilidad y otros de carácter político que contrarresten derivas nacionalistas. Como hace 30 años, España deberá estar en el centro de este debate promocionándolo y entregando resultados tangibles en su presidencia de 2023.

Entretanto, en 2021 no se lograron atenuar las profundas diferencias entre los Estados miembros sobre la gestión de la cuestión migratoria, como era previsible. El paquete legislativo presentado por la Comisión en septiembre de 2020 sigue atascado, sin perspectivas de desarrollos en el futuro. La dimensión exterior de la migración vio en cambio nuevos impulsos. El presupuesto europeo se ha reforzado considerablemente (ascenderá a 22.700 millones de euros en los próximos siete años). Además, se prevé un refuerzo en materia de cooperación al desarrollo/migraciones. Al menos el 10% de la dotación financiera del presupuesto Europa Global (que incluye vecindad, cooperación al desarrollo e internacional) se deberá canalizar hacia acciones relacionadas con la migración y las rutas migratorias.

Con estas nuevas perspectivas, se han celebrado acuerdos –llamados asociaciones globales– con ocho Estados de origen o tránsito: Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Túnez, Níger, Nigeria, Irak, Libia y Marruecos. Se trata de reanudar anteriores programas (el Enfoque Global de 2011 o los Compactos Globales de 2015) con nuevos incentivos financieros. España siempre ha participado activamente en todas estas iniciativas y deberá seguir haciéndolo en el nuevo contexto. Le permitirá contextualizar sus prioridades en política exterior migratoria y continuar siendo un referente en cooperación en estos temas.

En la agenda de Asuntos de Interior para 2022, destaca el impulso a la reforma del sistema Schengen. Desde hace mucho, Schengen acusa señales de desgaste. La persistencia de controles fronterizos por algunos Estados miembros fuera de los marcos previstos en sus códigos se ha agravado durante la pandemia. El cierre generalizado y desordenado de las fronteras por razones de salud pública, pero también por cuestiones de seguridad (presiones migratorias o terrorismo) han puesto el sistema en tela de juicio, acelerando la necesidad de su reforma.

Se pretende revitalizar y actualizar el sistema en todas sus dimensiones: gestión de las fronteras exteriores, preparación ante nuevas crisis (sacando lecciones de la pandemia y las frecuentes presiones en la frontera exterior), agilización de la emisión de visados y los retornos de migrantes irregulares y buena gobernabilidad del espacio interior europeo, sin fronteras. Para eso, hay que reforzar la confianza mutua entre los Estados

miembros con nuevos mecanismos de cooperación y gobernanza. Muy previsiblemente, esta reforma incorporará elementos del paquete del asilo, como los procedimientos que las autoridades de los Estados deben hacer en frontera ante las llegadas irregulares. España, junto con Italia y Grecia, sigue teniendo un interés vital en que se asegure un justo equilibrio de reparto para un proceso ágil y evitar la sobrecarga de los Estados con fronteras exteriores de la UE.

La agenda de Justicia viene marcada por su relación con la **Inteligencia Artificial y la digitalización**, demandando nuevos equilibrios entre las prerrogativas de derechos fundamentales y las necesidades de investigación ante nuevas amenazas. Por ejemplo, la criminalidad por medio de las redes sociales plantea cuestiones sobre la forma en que se regulan estas plataformas, sus contenidos y la medida en la que deben colaborar con las autoridades. Estas cuestiones tuvieron un precedente en la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea, con un reglamento aprobado en abril de 2021. En 2022 se desarrollará una iniciativa sobre el abuso sexual de menores. Este tipo de crimen se multiplicó en el periodo de pandemia y será uno de los temas de mayor relieve para el año que viene. Como en el caso del terrorismo, España acompañará este tema de cerca.

Ahora bien, desde hace unos años, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) viene **sufriendo un profundo desgaste**. El sistema tal como se concibió hace 30 años presenta acusados desajustes para hacer frente al nuevo contexto geopolítico global e interno de la UE, así como sus amenazas. Sus ejes fundamentales, basados en el principio de solidaridad (erigido en principio fundamental europeo) y confianza mutua entre Estados miembros, necesitan nuevos impulsos.

Eso se observa en la reforma del sistema Schengen, en la atascada reforma de asilo y la continuación del buen funcionamiento de instrumentos tan importantes como la euroorden. Ésta se basa justamente en el principio de la confianza mutua entre los sistemas judiciales de los Estados miembros, pero su operatividad puede verse disminuida por cuestiones como la deriva iliberal de Polonia y Hungría. Además, la multiplicación de los llamados atentados híbridos en las fronteras de la UE (como la **presión migratoria artificialmente auspiciada por Bielorrusia** sobre Polonia o por Marruecos sobre España) coloca nuevos desafíos en un ámbito a medio camino de la seguridad interior y la defensa.

El Tratado de Lisboa no conceptualiza el ELSJ. Su arquitectura es esencialmente de competencias compartidas entre la UE y sus Estados miembros. Esto es, su desarrollo se fundamenta en una decisión política sobre el cómo y el cuándo se activan esas políticas. Esto no es necesariamente negativo. Deja margen para decisiones políticas evolutivas y amplía el margen de maniobra para un dialogo abierto, profundo y estratégico sobre su futuro. Si no hay oportunidad política para hacerlo en el marco del debate sobre el futuro de Europa, los desafíos que se presentan seguirán estando ahí. Se espera que, una vez pasada la emergencia de la gestión de la pandemia, esta reflexión pueda tener lugar con o sin cambio de los Tratados. España, que siempre manifestó un gran empeño en el proyecto político de integración, es uno de los candidatos más fuertes para encabezarla.

3. Ampliación y relación con el Reino Unido

La Cumbre UE-Balcanes Occidentales de octubre de 2021 confirmó la persistencia de factores que ahondan en la “fatiga de la ampliación” y la dificultan a corto y medio plazo. Entre ellos destacan la ausencia de una posición común europea, el interés de algunos Estados miembros por reforzar primero la cohesión interna (especialmente tras las crisis recientes) y problemas específicos de la región incluyendo su falta de avances en la democratización. No obstante, la creciente influencia en la zona de actores como Rusia o China está llevando a la UE a multiplicar su apoyo económico y sanitario. Se han proporcionado 3.300 millones de euros y 2,9 millones de dosis de vacunas a la región y en el marco del Plan Económico y de Inversión, la UE movilizará una inversión de 30.000 millones de euros durante los próximos siete años.

España se encuentra entre los Estados miembros con una actitud más abierta hacia la ampliación aunque, al mismo tiempo, mantiene un perfil bajo en su proyección hacia los Balcanes Occidentales. 2022 podría suponer novedades importantes en ese sentido si se confirma el anuncio de cierta normalización de la presencia en Kosovo, aun cuando eso no suponga un reconocimiento formal, y se impulsan otras iniciativas de carácter bilateral o multilateral³.

Respecto al Reino Unido, sus relaciones con la UE vienen marcadas por la implementación del Acuerdo de Retirada y la entrada en vigor del Acuerdo de Comercio y Cooperación, que evitó una salida caótica, pero supuso un importante retroceso en términos de integración económica (con importantes fricciones comerciales y restricciones en servicios y circulación de personas). El *Brexit* ya se manifiesta en todos sus aspectos negativos, incluyendo una fuerte ralentización del comercio por el enorme papeleo, rigideces en la contratación de trabajadores esenciales –reflejadas en problemas de abastecimiento de mercancías y combustible– y retrasos de implementación del Protocolo de Irlanda (incluido en el Acuerdo de Retirada).

Las dificultades políticas para poner en marcha controles aduaneros en el mar de Irlanda –con férrea oposición de los unionistas– más la complejidad técnica de mantener a Irlanda del Norte en un régimen comercial distinto al del resto del Reino Unido han llevado al gobierno británico a amenazar con invocar el artículo 16 del Protocolo y suspender su aplicación. La Comisión Europea ha intentado rebajar las tensiones proponiendo una generosa simplificación de requisitos aduaneros, pero el gobierno británico insiste en una renegociación completa del Protocolo para sacarlo de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE (algo inaceptable para la Comisión). La presión de EEUU, que ha advertido que no tolerará el cuestionamiento de los Acuerdos de Viernes Santo ni arriesgar la paz en Irlanda, es uno de los factores que por el momento hacen más probable una solución negociada.

³ Raquel García Llorente, Mira Milosevich-Juaristi e Ignacio Molina (2021), “Apuntes para una renovación de la política española hacia los Balcanes Occidentales”, ARI nº 108/2021, Real Instituto Elcano, 20/XII/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari108-2021-garcia-milosevich-molina-apuntes-para-renovacion-politica-espanola-balcanes-occidentales.

Las tensiones UE-Reino Unido tendrán implicaciones sobre Gibraltar, territorio fuera del ámbito de aplicación del Acuerdo, cuyas relaciones con la UE requieren el consentimiento previo de España. En diciembre de 2020 los gobiernos español y británico alcanzaron un entendimiento bilateral sobre cuya base la Comisión preparó un mandato de negociación adoptado en julio de 2021, que ahora está en el aire. El entendimiento no entra en cuestiones de soberanía y jurisdicción, sino que se centra en medidas de cooperación para eliminar controles físicos de mercancías y personas entre España y Gibraltar, garantizando la integridad del mercado único y el espacio Schengen (de cuyo acceso a través de Gibraltar España pasa a ser responsable, probablemente con asistencia de Frontex, la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas). Una suspensión del Protocolo de Irlanda podría llevar a la Comisión a exigir a España los controles por defecto de pasajeros y de mercancías de cualquier frontera exterior de la UE, amenazando la normalidad de los casi 10.000 españoles que trabajan en la colonia británica.

España, para quien el Reino Unido es socio clave en muchos sectores de comercio (agroalimentario, automóvil, transporte aéreo, turismo y servicios empresariales) e inversión, es consciente de la necesidad de que la relación actual y futura esté presidida por el pragmatismo, y no contaminada por la política interna del Reino Unido o la de algunos Estados miembros. Por eso tiene interés en flexibilizar en la medida de lo posible la relación económica con el Reino Unido, siempre que garantice la integridad del mercado único y el respeto a los compromisos internacionales.

4. Autonomía estratégica de la UE y política exterior y de seguridad común

El concepto de autonomía estratégica ocupa un papel central en los debates sobre la política exterior y la defensa europea desde la adopción de la Estrategia Global Europea en 2016.⁴ Dicho concepto ha ganado aún más protagonismo recientemente, a la luz de una serie de acontecimientos que han tenido lugar en la segunda mitad de 2021, como la descoordinada retirada de Afganistán –que puso de relieve la dependencia europea de EEUU para garantizar la seguridad en el aeropuerto y la evacuación de afganos– y el acuerdo AUKUS –que cristalizó el cambio en las prioridades estadounidenses, enfocado ahora en su estrategia en el Pacífico para contener a China, en detrimento de sus socios europeos–.

En su Discurso sobre el Estado de la Unión de 2021, Ursula von der Leyen defendió la necesidad de una Unión Europea de la Defensa y anunció que, durante la presidencia francesa del Consejo en la primera mitad de 2022, tendrá lugar una Cumbre Europea de la Defensa. Junto a esto, está previsto que en marzo se adopte la Brújula Estratégica, que definirá prioridades y amenazas comunes que guíen la política de seguridad y defensa común. Entre las iniciativas concretas de la Brújula está la propuesta del alto Representante Borrell de crear una fuerza militar de intervención rápida.

⁴ VVAA (2021), “Autonomía estratégica europea e intereses de España”, ARI nº 89/2021, Real Instituto Elcano, 02/XI/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari89-2021-arteaga-garcia-molina-ortega-otero-powell-steinberg-autonomia-estrategica-europea-e-intereses-de-espana.

La UE ya ha hecho intentos para reforzar su política exterior de seguridad y defensa, como demuestra la Cooperación Estructurada Permanente o los grupos de combate creados en 2005. Sin embargo, el progreso ha sido limitado. El próximo año, a partir de los hitos mencionados anteriormente, será clave para conocer si esta vez es posible obtener avances tangibles.

La UE insiste en que avanzar hacia la autonomía estratégica no debe ir en detrimento de la *relación transatlántica*. Pese a los últimos acontecimientos, el alto Representante realizó en octubre un viaje oficial a EEUU buscando demostrar que las tensiones con Washington estarían superadas y que el refuerzo de la defensa no excluye, sino que complementa, los compromisos adquiridos por los Estados miembros en el marco de la Alianza Atlántica. La declaración conjunta en la que trabajan la UE y la OTAN será fundamental para establecer las líneas de la relación futura.

Al mismo tiempo, la crisis de suministros y volatilidad de precios en los mercados de la energía reflejan la importancia del resto de dimensiones de la autonomía estratégica, por lo que seguirán ocupando espacios prioritarios en la discusión. Parece que la UE ha tomado conciencia y continuará abordando las dependencias externas. Así, por ejemplo, la Comisión propondrá en 2022 una Ley Europea de Chips. También la seguridad energética, con una alta dependencia de Rusia, ha puesto de relieve el carácter geoestratégico de esta cuestión.

España, con el *non-paper* presentado con los Países Bajos, ha sabido situarse en este debate con una posición que conjuga la autonomía estratégica con el compromiso con la alianza atlántica, así como la inversión tecnológica e industrial con la cohesión del Mercado Interior. Debe seguir participando activamente de este debate y la celebración de la Cumbre de la OTAN en Madrid en 2022 es una oportunidad en este sentido.