

La influencia de España en Europa

Luis Simón, Raquel García e
Ignacio Molina (coords.)



REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

La influencia de España en Europa

La influencia de España en Europa

Luis Simón, Raquel García e
Ignacio Molina (coords.)

© 2023 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISBN: 978-84-92983-39-1
Depósito Legal: M-8051-2023

ÍNDICE

1. Prólogo

Pedro Sánchez

2. Introducción

Luis Simón, Raquel García e Ignacio Molina

3. España y Europa ante un mundo convulso

3.1. Una agenda progresista y de futuro para Europa

Nadia Calviño

3.2. España juega europeo

José Manuel Albares

4. Ecosistema de influencia

4.1. Hacia un ecosistema de influencia español en Europa

Luis Simón, Ignacio Molina y Raquel García

4.2. Ganar influencia en la Unión Europea: propuestas operativas para la Administración

Miguel Fernández Díez

4.3. Presencia, papeles, procesos y pasta: cuatro claves para aumentar la influencia de España en Bruselas

Pablo Rupérez

5. La influencia de España desde diferentes ópticas

5.1. Una visión desde el Parlamento. Conversación con Iratxe García y Esteban González Pons

5.2. Una mirada desde la Comisión Europea

Daniel Calleja

5.3. España en el Consejo de la Unión Europea

Isabel Riaño

5.4. Sector privado e influencia de España en Europa

Raquel García, Luis Simón y Patrizia Cogo

5.5. La visión de los medios

Pablo R. Suanzes

5.6. Las comunidades autónomas en la Unión Europea

Colaboración de Oficinas Regionales Españolas en Bruselas

6. La influencia de España en las diferentes políticas europeas

6.1. Economía

Federico Steinberg

6.2. Energía y clima

Gonzalo Escribano, Lara Lázaro e Ignacio Urbasos

6.3. Agenda digital y política industrial

Raquel Jorge y Miguel Otero

6.4. Política Exterior y de Seguridad Común

Pedro Serrano

6.5. Seguridad y defensa

Félix Arteaga y Luis Simón

6.6. Migración

Camino Mortera

6.7. Estado de derecho

Álvaro de Elera

6.8. Cooperación

Iliana Olivie y María Santillán O'Shea

7. Epílogo: Europa y la multipolaridad desordenada

Josep Borrell



Prólogo



Prólogo

Pedro Sánchez¹

Hace más de tres décadas, Jacques Delors definió el proyecto europeo –con notable ironía– como un objeto político no identificado. Desde esa deliberada indefinición, tanto en la esencia misma de un proyecto de unión nunca antes ensayado en la historia como en los fines y ámbitos sobre los que actuar, el ideal europeo no ha dejado de inspirar a países y regiones del mundo entero. Países como España, cuyo ingreso en la entonces Comunidad Europea corrió casi en paralelo con la recuperación de las libertades civiles y la democracia. El vínculo entre Europa y valores democráticos es percibido por esa razón como un binomio natural, que explica la solidez del sentimiento europeísta, mayoritario en la sociedad española, y representa en sí mismo un valioso activo. Un valor que otorga autoridad moral a la voz de España cuando afirmamos que nuestro europeísmo nace de la convicción y no de un mero interés.

Fortalecer esa voz y hacerla más influyente en Europa es uno de los principales objetivos de la publicación del libro *La influencia de España en Europa* que impulsa el Real Instituto Elcano, y con la que se pretende explorar la conectividad entre la Administración General del Estado, los españoles en las instituciones europeas, las representaciones de las comunidades autónomas, las empresas, asociaciones de la sociedad civil en Bruselas, expertos y creadores de opinión.

Vivimos un tiempo de cambio acelerado y emergencia de nuevos liderazgos globales que obligan a Europa a replantearse su lugar en el mundo. Hace 30 años, el 25% de la riqueza global se concentraba en el continente europeo. En 20 años, esa cifra se habrá reducido al 11%, en un escenario que coincide con el desplazamiento del centro de poder global hacia Asia.

Además, la concatenación reciente de eventos traumáticos, con la pandemia del COVID-19 y la guerra de agresión de Putin contra Ucrania y sus consecuencias humanitarias, económicas y sociales en el continente,

¹ Pedro Sánchez, presidente del Gobierno.

definen un tiempo crucial para Europa. Un tiempo en el que una respuesta basada en la cohesión, la solidaridad y la firmeza, además de imprescindible, puede relegitimar decisivamente la acción de la Unión Europea y fortalecer la confianza ciudadana como base esencial del proyecto europeo.

Dicha confianza se vio gravemente mermada durante la crisis financiera, una década atrás. El impacto de la misma y las erróneas respuestas ofrecidas alentaron el avance de fuerzas euroescépticas que, en último término, tuvieron su impacto en procesos traumáticos como el *Brexit*. Fue el paradigma de un tiempo de avance de las fuerzas iliberales y del cuestionamiento creciente del ideal europeo en muchos países, cuyas sociedades fueron presa de retóricas eurófobas que amenazaron seriamente el ideal de una Europa unida.

Por contraste, la contundente respuesta de la Unión Europea a la pandemia, con la activación de los fondos *Next Generation*, o la acción concertada frente a la invasión de Ucrania por parte de la Rusia de Putin, abren una nueva etapa que tiene en cuenta las lecciones del pasado reciente.

Una etapa en la que España aspira a ejercer un renovado liderazgo basado en la confianza mayoritaria de la sociedad en el proyecto europeo. Pero también en la vocación de que nuestro país sea protagonista en desafíos relevantes, como los que plantean la transición ecológica para hacer frente al cambio climático, la apuesta por la digitalización, la reindustrialización a partir de sectores de alto valor añadido o la necesidad acuciante de reforzar la autonomía estratégica de la Unión Europea.

En este último ámbito, es preciso tener en cuenta que la dependencia excesiva de terceros puede ser una fuente de vulnerabilidad que debemos confrontar sin renunciar a la vocación de apertura del proyecto europeo. Un proyecto en el que también es fundamental reforzar la apuesta por el pilar europeo de derechos sociales para avanzar hacia una Europa aún más humana.

El papel desempeñado por España en la respuesta a la crisis energética –provocada por la invasión de Ucrania– con iniciativas como el tope al precio del gas o la necesidad de intervenir con decisión un mercado altamente distorsionado, es un buen ejemplo de cómo forjar un nuevo liderazgo. Y, para complementarlo, es indispensable reforzar la cultura y los mecanismos de influencia disponibles en Bruselas.

A las puertas del inicio de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea, nuestro país está preparado para ejercer ese liderazgo en el proyecto europeo. Esta presidencia representa una oportunidad que tenemos el deber de aprovechar, porque contamos con capacidad y argumentos para ello. Y porque es lo que se espera de un país europeísta como España.

El decálogo de prioridades de la presidencia española está plenamente alineado con el mandato de una Comisión, que definió su programa de trabajo a partir de tres prioridades: una Europa verde, social y digital. Nuestro país estará a la altura de las expectativas generadas, con una presidencia que quiere implicar al conjunto de la sociedad española y a todas las comunidades autónomas.

Las reflexiones contenidas en esta publicación pueden ofrecer una auténtica hoja de ruta que sirva como referencia, no sólo a los profesionales de las administraciones públicas, sino también al sector privado y a los estudios académicos en una materia tan relevante. Una guía, en definitiva, que nos ayude a pesar más y a reforzar la voz de un país que no quiere ser mero espectador, sino protagonista en un revitalizado proyecto europeo al que la sociedad española no ha dejado de respaldar ni en los momentos de mayor incertidumbre.



Introducción

Luis Simón, Raquel García e Ignacio Molina¹

En consonancia con su espíritu y predisposición a actuar como punto de encuentro entre decisores públicos, sociedad civil y expertos, a principios de 2020 el Real Instituto Elcano lanzó el proyecto "Ecosistema y cultura de influencia de España en Europa".

Coordinado desde la oficina de Elcano en Bruselas, en el marco de esta iniciativa han tenido lugar multitud de seminarios y actividades que han permitido desarrollar una serie de redes informales con el fin de contribuir a reforzar la conectividad entre la Administración General del Estado, los españoles en las instituciones europeas, los eurodiputados españoles de distintos partidos, las representaciones de las comunidades autónomas, las empresas, asociaciones de la sociedad civil en Bruselas, expertos y creadores de opinión. Asimismo, el proyecto ha servido para analizar la presencia e influencia en la Unión Europea y la OTAN, identificar puntos fuertes y oportunidades y canalizar propuestas de mejora. Como resultado, desde el inicio del proyecto "Ecosistema", Elcano ha publicado diferentes análisis elaborados por expertos y altos funcionarios españoles especializados en asuntos europeos.

Ahora, en este libro queremos actualizar y recopilar los trabajos que hemos venido publicando en Elcano desde que el proyecto "Ecosistema y cultura de influencia de España en Europa" se puso en marcha. El libro también cuenta con nuevos ensayos. La colección recoge contribuciones de reconocidos expertos, eurodiputados, directores generales de las instituciones europeas y otros altos funcionarios europeos de nacionalidad española. Asimismo, incluye un prólogo del presidente del Gobierno, ensayos de la vicepresidenta primera y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital y del ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y un epílogo del alto representante y vicepresidente de la Comisión Europea.

¹ Luis Simón, director de la oficina de Bruselas e investigador principal del Real Instituto Elcano; Raquel García, investigadora del Real Instituto Elcano; e Ignacio Molina, investigador principal del Real Instituto Elcano.

La colección incluye una amplia variedad de puntos de vista, con distintos diagnósticos sobre cómo ha sido la influencia de España en Europa. Cada autor, responsable de su propio ensayo, aborda la problemática de la influencia de España en Europa desde un enfoque distinto. Algunos resaltan las fortalezas españolas, mientras otros insisten en aquellos aspectos que pueden mejorar. El propósito de la colección no es otro que ofrecer una visión de conjunto que permita, a partir de aquello que ya se hace bien, seguir trabajando por más España en Europa.

Este libro aspira a servir como referencia para todos aquellos profesionales de la Administración pública, del sector privado y de la academia dedicados a los asuntos europeos. Para ello, cada uno de los ensayos analiza la influencia de España en Europa desde diferentes perspectiva y ámbitos, pero manteniendo una vocación de atemporalidad que permita identificar las debilidades y fortalezas de la acción española en la UE desde su ingreso en 1986, así como proponer recomendaciones de mejora.

En cualquier caso, es difícil obviar el contexto en el que se ha elaborado este libro, marcado por las consecuencias de la pandemia y la invasión rusa de Ucrania y su impacto sobre el proyecto europeo de integración. Los diferentes ensayos, además, hacen continuas referencias a la presidencia española del segundo semestre de 2023, motivo e hilo conductor de este trabajo recopilatorio.



España y Europa ante un mundo convulso



Una agenda progresista y de futuro para Europa

Nadia Calviño¹

Desde su creación, la Unión Europea ha ido construyéndose y avanzando sobre la base de su capacidad de responder ante los retos de un mundo cada vez más complejo y proporcionar un proyecto de paz, libertad, seguridad, prosperidad y valores democráticos a los ciudadanos.

Frente a los hitos más positivos, como el mercado único y la política de cohesión a finales de los 80, la moneda única a finales de los 90 o la ampliación al Este en 2004, el proyecto ha dado pasos atrás, como el *Brexit*, y ha tenido que enfrentarse de manera casi constante a crisis, tensiones y dificultades que han ido conformando sus instituciones y las geometrías del poder.

España, uno de los grandes países de la Unión y con una población muy pro-europea, ha tenido una influencia variable a lo largo del tiempo, dependiendo de varios factores, entre los que cabe destacar la situación económica y política interna, el compromiso y la participación proactiva y constructiva del Gobierno en los principales debates, el alineamiento ideológico con las corrientes dominantes a nivel europeo e internacional, y su capacidad para tejer alianzas con otros países y las instituciones. La actual legislatura es, sin duda, uno de los periodos en los que España está teniendo un mayor papel, contribuyendo de manera particularmente activa a dar respuesta a los retos de gran magnitud que Europa ha tenido que afrontar como consecuencia de la pandemia y, en el último año, de la guerra de Rusia contra Ucrania.

El papel de España en la respuesta europea

Frente a la respuesta dada a la Gran Crisis Financiera iniciada en 2008, lastrada por la lentitud en la toma de decisiones, la falta de coordinación y las respuestas nacionales, la respuesta europea al *shock* generado por la pandemia del COVID-19 ha estado marcada por tres principios: unidad, determinación y solidaridad.

1 Nadia Calviño, vicepresidenta primera y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

En el plano sanitario, la coordinación lograda para el desarrollo y suministro de vacunas eficaces abrió la puerta a una mayor integración en ámbitos hasta entonces reservados o de competencia eminentemente nacional. Sin la respuesta decidida de la Comisión Europea, no se hubiese garantizado el suministro de vacunas a toda la población en las mismas condiciones.

En el plano económico y social, las medidas acordadas en el Eurogrupo en abril de 2020 permitieron dar una respuesta inmediata al riesgo derivado de la caída de actividad, con una triple red financiera de seguridad para los ciudadanos, empresas y gobiernos, y proteger las rentas y el empleo. La posterior puesta en marcha del Plan masivo de inversiones y reformas, financiado con la deuda común, a través de los programas *Next Generation EU*, ha sido clave para mantener las expectativas positivas de la población y evitar una caída de la inversión y una destrucción masiva de empleo que, como sucedió tras 2008, hubiese tenido un impacto mucho más duradero y negativo.

España tuvo un papel fundamental para impulsar esa respuesta progresista, en clave socialdemócrata, tan diferente a la que se dio durante la pasada crisis financiera. Gracias al liderazgo del Gobierno y a la capacidad de tejer alianzas con los principales países y especialmente Alemania, se protegió una base fuerte para la recuperación y la economía europea ha podido retomar la senda del crecimiento en muy poco tiempo, situándose en una posición de mayor fortaleza para hacer frente ahora a los retos derivados de la guerra.

La capacidad de responder a lo urgente sin perder de vista lo importante, esa visión de largo plazo para afrontar los retos de la doble transición verde y digital, está siendo fundamental para seguir avanzando en la construcción europea.

En el caso de España, la agenda del cambio puesta en marcha desde 2018 ya contenía los principales elementos de esta agenda de futuro, con una política económica basada en la responsabilidad fiscal, la justicia social y las reformas estructurales para un crecimiento más sostenible e inclusivo.

Gracias al Plan de Recuperación y a los fondos europeos, esta visión se está haciendo realidad de forma visible e intensa, con resultados claros que se proyectan en la mejora de algunos desequilibrios arrastrados del pasado y en un nuevo ciclo económico muy diferente de los del pasado en cuanto a la fuerte creación de empleo y la mejora de su estabilidad, la bajada del paro y

del paro juvenil, el saldo positivo de cuenta corriente, la mejora de los ingresos fiscales y la fortaleza de la inversión. Además, las inversiones y reformas impulsadas desde 2020 están acelerando un proceso de modernización estructural que ya se concreta en importantes proyectos de inversión nacional e internacional, aumento y atracción del talento en la nueva economía verde y digital, mejora de la productividad y puesta en marcha de proyectos estratégicos que hubiesen sido impensables en el pasado, por ejemplo, en el ámbito tecnológico.

El Plan de Recuperación ya es una realidad en nuestro país, que lidera el despliegue de las inversiones y la consecución de ambiciosas reformas, en el ámbito laboral, de la ciencia, del clima de negocios, de la educación o las telecomunicaciones. En un contexto nacional de estabilidad política y social que contrasta con otros muchos países europeos, España se ha ido consolidando como un ejemplo práctico de una política económica que, en paralelo, se ha ido convirtiendo en la nueva ortodoxia para los organismos internacionales. Gracias a esta actuación responsable, a una posición coherente y la capacidad de contribuir a encontrar soluciones y aportar a la respuesta europea, España tiene una voz respetada, escuchada y buscada en los grandes debates de la actualidad.

Liderazgo en los grandes debates

De hecho, el importante papel de España durante la respuesta a la pandemia ha seguido fortaleciéndose en el conjunto de los debates europeos, con ejemplos notables en tres ámbitos que tendrán importante recorrido en 2023: la reforma de la regulación de la energía, la reforma del marco económico-financiero y la construcción del marco regulatorio europeo para la nueva economía digital.

En efecto, España fue el primer país en dar la señal de alarma sobre la subida de los precios de la energía en los mercados internacionales, en el verano de 2021. Ya entonces se iniciaba un proceso de reducción de la oferta que, junto con la fuerte recuperación de la economía mundial tras la pandemia, estaba llevando a importantes tensiones y exigía una respuesta común europea. Ante la falta de adaptación del mercado regulatorio, España y Portugal consiguieron establecer la "solución ibérica", que ha bajado el coste medio de la electricidad, aliviando las tensiones inflacionistas y mejorando la competitividad de las empresas españolas.

Este ejemplo positivo, junto al fuerte compromiso con la transición ecológica, la alta penetración y potencial de las energías renovables en nuestro mercado, la hoja de ruta ambiciosa para el despliegue de las nuevas tecnologías como el hidrógeno verde y el papel de España para la autonomía estratégica de Europa, son los factores que explican que, poco a poco, otras propuestas como la centralización de compras, el tope de precios o los mercados de capacidad se hayan ido abriendo paso en el debate europeo. Este será, sin duda, uno de los temas claves en el resto de 2023 y durante la presidencia española.

En el ámbito económico-fiscal, gracias a la contribución activa de España se está avanzando hacia un nuevo paradigma, rompiendo con la política de bloques que había marcado tradicionalmente los debates a nivel europeo. El documento presentado en abril del año pasado junto con los Países Bajos para impulsar la reforma de las reglas fiscales europeas ha inspirado la posterior comunicación de la Comisión Europea, marcando, sin duda, un hito importante para encauzar este debate necesario sobre bases más constructivas.

España es, además, un ejemplo de responsabilidad fiscal compatible con el crecimiento económico y la creación de empleo, la mejor receta para generar confianza y un antídoto contra el establecimiento de trincheras. El cumplimiento de los compromisos fiscales aporta en este momento un elemento de credibilidad y equilibrio clave para poder impulsar una reforma imprescindible, que tendrá gran protagonismo también durante la presidencia española del Consejo de la Unión Europea.

También en el ámbito fiscal, España ha defendido la transposición a Europa del acuerdo internacional alcanzado en el marco de la OCDE sobre un impuesto mínimo de sociedades, para evitar una carrera impositiva a la baja que nos empobrece a todos.

Estos factores sin duda han contribuido a reforzar el papel de España más allá de las fronteras europeas, también en el marco multilateral, como lo ilustra la participación activa en las reuniones del G20 y la presidencia del influyente Comité Económico y Financiero Internacional, el principal comité asesor del Fondo Monetario Internacional.

Finalmente, cabe destacar también la contribución española en el ámbito de la digitalización, con una agenda digital humanista que ponga al ciudadano en

el centro y defienda los derechos y valores democráticos. Nuestro país cuenta con importantes fortalezas para la transformación digital, con infraestructuras potentes de conectividad, empresas grandes tractoras en los sectores tecnológicos, un ecosistema vibrante de *startups*, importantes universidades y una administración pública altamente digital. Sobre esta base, en 2020 se adoptó la agenda España Digital, hoja de ruta para impulsar la digitalización, que está siendo una palanca clave de modernización gracias al impulso de los fondos europeos *Next Generation EU*.

Hemos sido pioneros en áreas como la regulación de la protección de datos, con una ley que inspiró el reglamento europeo, siendo el primer país en regular el derecho a la desconexión digital. Hemos elaborado una Carta de Derechos Digitales que ofrece un marco de referencia para garantizar los derechos de los ciudadanos en la nueva era digital –desde el derecho al acceso a internet o a la identidad digital–, una carta con vocación europea que ya está sirviendo de inspiración para otros países, y que pretende servir de guía para futuros proyectos legislativos y desarrollar políticas públicas más justas, que nos protejan a todos.

También estamos a la cabeza en el ámbito de la inteligencia artificial, desarrollando con la Comisión Europea el primer piloto (*sandbox*) de regulación de Inteligencia Artificial en la UE, para definir, de forma conjunta, las mejores prácticas a la hora de implementar la futura regulación europea en este ámbito. Somos también el primer país de la Unión que contará con una Agencia de Supervisión de la Inteligencia Artificial. Hemos aprobado una ley de *startups* pionera en Europa y puesto en marcha el fondo de inversión *Next Tech*, para poder hacer escalar las empresas en tecnologías disruptivas, que también participará en el fondo común recién lanzado para la *European Tech Champions Initiative*.

Muestra de este liderazgo es el importante avance en los *rankings* internacionales, como por ejemplo el Índice de la Economía y Sociedad Digitales (DESI) de la UE, donde España ha avanzado desde el 11º al 7º lugar, por delante de las otras grandes economías, y el éxito y liderazgo en la reciente Cumbre de la OCDE sobre economía digital, que España acogió en Gran Canaria a finales de 2022. La presidencia española sin duda será clave para encauzar algunas de las piezas básicas del modelo europeo para la nueva economía digital.

La presidencia del Consejo

Gracias al compromiso, el liderazgo y la inversión de capital político del Gobierno de España, que refleja el profundo sentimiento pro-europeo de la población, nuestro país está teniendo un papel fundamental para avanzar hacia una Unión Europea más fuerte, más solidaria y justa, poniendo en el centro a los ciudadanos para responder a los nuevos retos y necesidades de futuro.

En este sentido, la presidencia española del Consejo de la Unión Europea llega en un momento absolutamente clave para Europa, con el reto derivado de la guerra en la frontera, las tensiones geopolíticas y los intensos cambios tecnológicos y en el comercio mundial.

Sobre la base de la confianza tejida con las instituciones europeas y el resto de gobiernos, durante la segunda parte del año habremos de avanzar en la definición del nuevo marco de gobernanza energética, económica, financiera y digital, que impulse la industrialización y la autonomía estratégica, la cohesión social y territorial. En Europa y en España. Con la mirada puesta en el nuevo orden internacional que está emergiendo, en el refuerzo del marco multilateral y la cooperación con América Latina, trabajando e impulsando con determinación la integración europea con una agenda social, progresista y de futuro.

España juega europeo

José Manuel Albares¹

Como tantas veces antes en la historia, el mundo se encuentra en una fase de cambio profundo. Una larga década de crisis encadenadas y el profundo *shock* geopolítico que ha supuesto la agresión rusa contra Ucrania nos obligan a repensar el papel de Europa en el mundo. Es precisamente en momentos de transformación cuando tenemos la responsabilidad de tomar decisiones que determinarán el mundo en que viviremos en las próximas décadas.

La agresión de Rusia contra Ucrania ha puesto al continente directamente en el centro de este proceso de cambio. El regreso de los horrores de la guerra a Europa ha supuesto un *shock* por muchas razones: porque nos ha expuesto al sufrimiento repentino de millones de personas y porque nos recuerda que hay regímenes que no dudan en violar las normas más elementales y recurrir brutalmente a la fuerza y utilizar la energía como arma de guerra.

La respuesta europea a la guerra y la pandemia ha sido muy distinta a crisis anteriores. En lugar de actuar por separado o de manera descoordinada, ahora estamos respondiendo conjuntamente, mostrando unidad y solidaridad. De las respuestas nacionales hemos pasado a adoptar soluciones europeas para afrontar juntos la coyuntura más compleja y convulsa en el continente desde 1989.

En este contexto, España ha dado un paso al frente, demostrando su voluntad de formar parte de las soluciones europeas de manera activa. Un objetivo que implica escuchar a nuestros socios, intentar comprender sus necesidades y defender nuestros propios intereses de un modo que contribuya a que, en conjunto, a Europa le vaya mejor. Eso es jugar europeo. Y es también la mejor manera de defender los intereses de los españoles.

Así, hemos participado activamente en la concepción de programas como los fondos *Next Generation*, el *SURE* o la compra conjunta de vacunas. En estos momentos hemos lanzado el debate sobre la reforma del mercado eléctrico,

¹ José Manuel Albares, ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

la autonomía estratégica abierta o las reglas fiscales e impulsamos el proyecto H2Med, que convertirá a España en un *hub* de hidrógeno a nivel europeo, a la vez que reforzará la seguridad energética de la Unión y el uso de energías renovables. Y hemos apoyado desde el principio y con determinación a Ucrania y al pueblo ucraniano.

Este va a ser precisamente el espíritu de la presidencia española del Consejo de la UE a partir del 1 de julio. Queremos que sea un proyecto de país. Para ello, habrá reuniones a lo largo de toda la geografía española y estamos trabajando en su preparación con las instituciones a nivel estatal, autonómico y local, pero también con la sociedad civil, el Parlamento, los agentes sociales y la ciudadanía en general.

A través del Comité Organizador de la Presidencia Española, hemos reforzado una coordinación interministerial ya de por sí estrecha en materia UE. El diálogo con las comunidades autónomas se ha intensificado para incorporar sus preocupaciones al programa de la presidencia, tanto a través de los mecanismos habituales, como la CARUE, como con un diálogo más intenso para la organización de diversas reuniones.

El resultado de todo este esfuerzo conjunto será un programa ambicioso para forjar consensos europeos frente a las grandes cuestiones a las que se enfrenta la Unión.

Nuestra primera prioridad será devolver la paz a Europa. Y la mejor manera de conseguirlo es mantener la unidad europea en apoyo al pueblo ucraniano, ya sea económico, militar y humanitariamente.

La unidad es esencial para ayudar a Ucrania, pero también para seguir desarrollando el proyecto europeo. Y para seguir reforzando nuestra unidad, tenemos que trabajar por lograr una Europa cohesionada. La cohesión nos hará capaces de actuar con voz y peso propio en el mundo.

Por eso necesitamos una Europa inclusiva, en la que la Europa social no sea un pilar aislado sino un objetivo transversal de la política europea. En el semestre de la presidencia se trabajará para concluir expedientes relacionados con la protección de los trabajadores, el diálogo social y la igualdad de género. También es necesario alcanzar un acuerdo sobre la reforma de las reglas fiscales para que sean más justas, realistas y predecibles, de modo que estemos mejor

preparados para la próxima vez que nos enfrentemos a una crisis. La cohesión no solo ha de ser social, sino también territorial. Es imprescindible avanzar en soluciones a nivel europeo al reto demográfico y al envejecimiento, así como a los desafíos específicos de las regiones ultraperiféricas e islas.

Pero la búsqueda de cohesión por sí sola no basta. La Unión Europea tiene que estar preparada para los grandes cambios que se avecinan, adelantándose a ellos para proteger el futuro de los europeos. Esto implica redoblar los esfuerzos para lograr avanzar en la doble transición ecológica y digital. Una transición que debe redundar en beneficio de la ciudadanía de modo justo compensando a los más vulnerables. De igual modo, la lucha contra el cambio climático y la preservación de nuestros espacios naturales debe ir de la mano de una transformación del mercado energético y la promoción decidida de las energías renovables, pero también de una Europa avanzada tecnológicamente, que apuesta por la innovación y la competitividad. Paralelamente, la Unión Europea debe estar en la vanguardia de las grandes industrias de nuestro tiempo en el sector energético, con el hidrógeno o las baterías, y en el digital, con la supercomputación o la inteligencia artificial. Sólo así podremos velar que los estándares globales de los mercados del futuro se ajusten a los valores europeos.

Estos valores europeos son los que España también buscará reforzar durante su presidencia, justo cuando se cumplen 30 años de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Participamos muy activamente en el germen de la ciudadanía europea y hoy reivindicamos preservar uno de los principales logros del proceso de integración, la libre circulación, y ampliar los derechos de los europeos. Todo esto debemos hacerlo sin cerrarnos en nosotros mismos o con una visión excluyente de lo que ha de ser Europa. Por eso trabajaremos para avanzar en el Pacto de Migración y Asilo apostando por una gestión humana, solidaria y efectiva de los flujos migratorios y de los solicitantes de asilo.

El ADN europeo es el de la apertura, pero en un mundo que se cierra y en el que prima la competencia geopolítica es necesario que nos adaptemos, eso sí, sin renunciar a nuestros principios. A la hora de afrontar estas transiciones Europa debe ir dejando atrás la edad de la inocencia y actuar ante un campo de juego internacional desequilibrado, en el que nuestras empresas no compiten en igualdad de condiciones y tienen que afrontar prácticas anticompetitivas y proteccionistas que lastran las oportunidades laborales de los europeos.

También debemos afrontar nuestras vulnerabilidades y dependencias de terceros, como quedó patente con los suministros sanitarios o de *chips* durante la pandemia o el gas ruso tras la invasión de Ucrania. Por ello una de las prioridades de la presidencia española será reforzar nuestra autonomía, especialmente en los ámbitos que pueden tener un impacto negativo en el bienestar de los europeos como el energético, el tecnológico, el alimentario y el sanitario.

Tenemos que ser capaces de seguir profundizando el espacio estratégico europeo. Esto pasa por ofrecer un horizonte realista a los países candidatos, reconociendo sus esfuerzos y acompañando sus reformas. El objetivo de una UE ampliada refuerza la necesidad de repensar las reglas de funcionamiento interno y la integración europea. Para ello, seguiremos explorando de modo ambicioso los instrumentos institucionales que prevé el Tratado de Lisboa y las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Encima de la mesa está agilizar el proceso de toma de decisiones, especialmente en materia de política exterior.

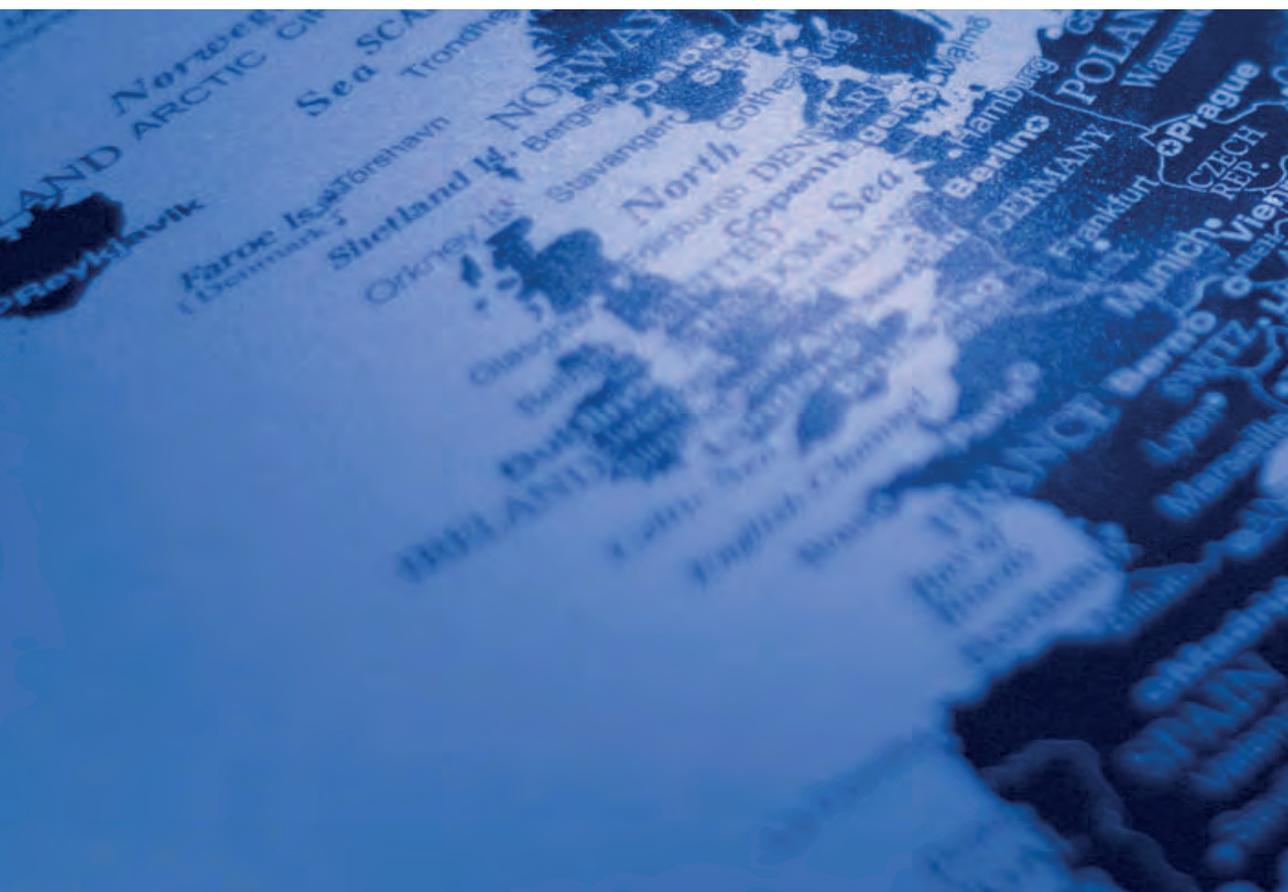
Paralelamente, también reforzaremos la interlocución y la involucración de la Unión en el Mediterráneo, y seguiremos impulsando la Comunidad Política Europea como iniciativa de diálogo estratégica con el conjunto de Europa, con la celebración de una cumbre en Granada.

En la misma línea queremos volver a poner a América Latina y el Caribe en el centro de la agenda europea y reforzar la vecindad sur con la intención de elevar el nivel de interlocución política con ambas regiones y avanzar hacia unas relaciones con la UE más estructuradas. Para ello hemos impulsado la celebración de la Cumbre UE–CELAC y trabajaremos con nuestros socios mediterráneos en prioridades compartidas como energía, seguridad alimentaria o transición ecológica, así como promover una agenda de inversiones ligada al *Global Gateway*.

Nuestra presidencia también prestará una especial atención al aliado natural de Europa, Estados Unidos. Ha sido la unidad transatlántica que hemos mantenido desde el estallido de la guerra en Ucrania lo que nos ha permitido dar una respuesta a la altura de las circunstancias, mostrando un frente común ante aquellos que querrían derribar los principios sobre los que se construye el orden internacional.

La presidencia española del Consejo de la UE será una ocasión única para mostrar todo lo que España puede y tiene que ofrecer a Europa. Ya lo demostramos hace unos meses con la celebración de la Cumbre de la OTAN en Madrid. Una sociedad tan europeísta como la española estará a la altura del reto.

Será una oportunidad para impulsar soluciones a los problemas actuales y mostrar cómo España juega europeo.





Ecosistema de influencia



Hacia un ecosistema de influencia español en Europa

Luis Simón, Ignacio Molina y Raquel García¹

La capacidad de España para potenciar su influencia en la UE viene determinada en buena medida por la evolución del contexto político nacional y europeo.

Por un lado, España se enfrenta a una serie de importantes desafíos internos –de carácter más o menos estructural– que podrían limitar su influencia en la UE (ej. problemas asociados a su estructura económica y productiva, la inestabilidad política o el desafío del independentismo catalán). Dicho esto, también cuenta con importantes activos, como su fuerte compromiso con el proceso de integración europea, su condición de cuarto Estado miembro de mayor peso económico y demográfico tras la salida del Reino Unido o su capacidad para tejer alianzas variables.

Por otro lado, la UE se ha encontrado en los años recientes con importantes desafíos internos y externos, como el euroescepticismo, la salida de Reino Unido y el problema del Estado de derecho en determinados Estados miembros, las olas de refugiados, la pandemia, la invasión rusa de Ucrania o las dudas respecto a la sostenibilidad del compromiso estadounidense con la seguridad europea.

Más allá de estos desafíos, que introducen una importante dosis de imprevisibilidad a la trayectoria política de la UE, el complejo entramado interinstitucional y decisorio, a veces rígido, ofrece por otra parte un marco que da previsibilidad. En este sentido, conocer el funcionamiento y dinámicas de las distintas instituciones y del proceso de toma de decisiones es imprescindible para garantizar un mayor protagonismo en la definición y desarrollo de la agenda europea.

¹ Luis Simón, director de la oficina de Bruselas e investigador principal del Real Instituto Elcano; Ignacio Molina, investigador principal del Real Instituto Elcano; y Raquel García, investigadora del Real Instituto Elcano.

Las reglas del juego

Medir la influencia que los distintos Estados miembros ejercen sobre la dirección política de la UE no es tarea fácil. Las reglas de juego a la hora de ejercer influencia varían significativamente según cada institución.

Las dos instituciones intergubernamentales por antonomasia (el Consejo Europeo y el Consejo de la UE) son los órganos en los que se puede apreciar mejor qué Estados miembros influyen más sobre la política europea. El Consejo Europeo reúne a los 27 jefes de Estado y de Gobierno, a su presidente y al presidente de la Comisión. El Consejo reúne a los ministros de cada país (a veces sustituidos por secretarios de Estado o los embajadores representantes permanentes) en función del tema que se vaya a tratar en cada una de las configuraciones sectoriales existentes. En el Consejo, la influencia de cada Estado viene determinada en última instancia por el peso de sus votos, pero también por otras variables informales: complicidad con las posiciones de la Comisión, estabilidad gubernamental, versatilidad diplomática a la hora de presentar, apoyar o bloquear iniciativas políticas concretas, o potencial de formar coaliciones con otros países en un contexto determinado.

Los mecanismos de influencia nacional en la Comisión Europea son más indirectos y sutiles que en el Consejo. Según los Tratados, los políticos y funcionarios que trabajan en la Comisión Europea no deben responder a criterios nacionales, sino estrictamente comunitarios. Obviamente, un importante dispositivo de influencia que un Estado puede utilizar es la elección del comisario que le corresponde. Los Gobiernos nacionales tratan de mantener (ya sea directamente, a través de sus representaciones permanentes en Bruselas, o del comisario de su nacionalidad) una interlocución permanente y fluida con el presidente y el colegio de comisarios; pero su intensidad depende del peso nacional, la habilidad política y hasta la afinidad personal con los mismos. En todo caso, gran parte del trabajo en la Comisión lo realizan los funcionarios; por lo que es importante no limitar la influencia sobre esta institución a la elección del comisario y las relaciones con los comisarios, sino pensar en cómo estructurar una línea de influencia que vaya más allá de ese nivel político.

En lo que se refiere al Parlamento Europeo, las líneas de influencia nacional quedan diluidas por la existencia de una división ideológica entre los distintos

grupos políticos. El número de representantes que corresponde a cada Estado miembro se distribuye por tanto entre los diversos grupos políticos y, además, la estructura y funcionamiento de dichos grupos no responde *a priori* a criterios nacionales sino de partido. Esto hace que la influencia nacional ejercida a través del Parlamento Europeo sólo pueda ser indirecta, pero eso lógicamente no significa que los eurodiputados no defiendan también los intereses y valores del Estado miembro en el que han sido elegidos. En este sentido, se aprecia en varios Estados miembros un esfuerzo sistemático por coordinar las posiciones de sus eurodiputados, con independencia de su signo político. La cohesión de los representantes socialdemócratas, liberales y conservadores alemanes, neerlandeses o finlandeses en temas de fiscalidad o regulación financiera se pone a menudo como ejemplo. De ahí la importancia que tiene en estos y en otros países los criterios de excelencia a la hora de confeccionar las listas electorales (por ejemplo, el conocimiento de idiomas, de la realidad de la UE y de ciertas políticas sectoriales por parte de sus candidatos), que les reporta una ventaja competitiva a la hora de utilizar el Parlamento como palanca adicional a favor del interés nacional.

Por último, un elemento fundamental a la hora de ejercer influencia en las instituciones de la UE (y que es común a todas las antes mencionadas) es la presencia de funcionarios nacionales en cada institución, y la posibilidad de los países miembros de sensibilizar a dichos funcionarios, ya sea como "receptores" de información relevante sobre las dinámicas internas de cada institución o como correas transmisoras de iniciativas o ideas de interés nacional. La capacidad de cada Estado miembro de hacer un uso estratégico de los funcionarios europeos de su nacionalidad varía dependiendo de diversas variables, tanto de índole institucional (por ejemplo, la existencia de mecanismos de coordinación más o menos formalizados y/o de redes de influencia informales) como cultural. Hay países que ejercen un esfuerzo sistemático y efectivo a la hora de coordinarse con los funcionarios de la UE de su misma nacionalidad, y también funcionarios más proclives a apoyarse en sus Estados y promocionar sus intereses nacionales. Francia y Alemania son a menudo utilizados como ejemplos de la primera vía (coordinación y eficiencia), mientras Italia se suele mencionar como modelo de apoyo mutuo entre funcionarios.

Cómo reforzar la influencia de España en las distintas instituciones europeas: oportunidades ante un nuevo ciclo institucional

Las elecciones al Parlamento Europeo que se producen cada cinco años marcan el pistoletazo de salida para un nuevo ciclo institucional europeo. Esto supone la llegada de nuevos eurodiputados, la renovación de los altos cargos y un nuevo colegio de comisarios, la incorporación a los gabinetes de los altos cargos de las instituciones europeas y la reorganización de las instituciones y la correspondiente reasignación de responsabilidades para muchos funcionarios europeos.

Antes de decidir cómo abordar el reparto de puestos institucionales o el posicionamiento de nacionales en cada una de las instituciones, es importante que exista una hoja de ruta y prioridades estratégicas para el nuevo ciclo institucional, especificando las áreas temáticas prioritarias y los principales objetivos en relación con cada área competencial. Este ejercicio es fundamental para garantizar la coherencia y la continuidad en la acción de los representantes españoles en Bruselas (los funcionarios en la Representación Permanente, pero también en el conjunto de las instituciones y en el nivel de la sociedad civil) y debe en cualquier caso preceder a cualquier debate sobre el reparto de personas e instituciones.

A su vez, es esencial que dicha hoja de ruta cuente con el mayor grado de consenso posible entre los distintos partidos políticos españoles. Esto representaría una brújula para el ecosistema de influencia español en Bruselas, reforzaría su coherencia y contribuiría a dar continuidad a la acción nacional, elementos todos ellos indispensables para ejercer poder en la UE de forma efectiva y sostenible. Si bien el ciclo político europeo es relativamente largo (cinco años) y pueden producirse cambios tanto a nivel europeo como español que incidan en las prioridades de España, el contar con una suerte de visión (por genérica que sea) permitiría reducir el componente de reactividad y avanzar hacia una actitud más propositiva de España hacia la UE.

Una vez establecidas las prioridades político–estratégicas, la primera decisión a considerar por el Gobierno español es si pujar por alguno de los cuatro grandes puestos políticos que se negocian intergubernamentalmente (presidencia de la Comisión, Consejo Europeo, Parlamento o alto representante de Asuntos Exteriores y Seguridad) o si, por el contrario, optar por una vicepresidencia en la Comisión o comisaría de peso. Existe aquí un coste–beneficio entre la

visibilidad política que reporta uno de los cuatro grandes puestos y el valor específico que una vicepresidencia y una comisaría de peso podrían suponer para el interés nacional, sobre todo si se trata de áreas competenciales de especial interés para España o en las que la Comisión tenga más influencia, como, por ejemplo, mercado interior, asuntos financieros o competencia.

Comisión Europea

Muchos de los nombramientos de la Comisión dependen de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo. De acuerdo con el artículo 17.7 del Tratado de la Unión Europea, el Consejo Europeo propondrá un cargo a presidente de la Comisión “teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo”. En 2014, esto se tradujo en un acuerdo entre los partidos políticos para nombrar a candidatos principales y que todos apoyaran que el que estuviera al frente de la formación política más votada ocupara la presidencia de la Comisión. Esto deja, en definitiva, menos margen de maniobra a la negociación intergubernamental. Sin embargo, el hecho de que el procedimiento seguido en 2014 no esté formalizado de manera legal lleva a que los nombramientos se resuelvan de un modo menos predecible y en la mesa de la negociación intergubernamental, lo que requiere una mayor destreza por parte de España.

En cualquier caso, la renovación institucional ofrece a España la posibilidad de reforzar su posición e influencia en la Comisión, pues, una vez se hayan decidido los “puestos de mando” de la nueva UE, se abrirá un proceso de negociación informal entre la Comisión y los Estados miembros para configurar los nuevos gabinetes de la Comisión (importante centro de gravedad político de la institución y por extensión de toda la UE). Por su parte, el próximo presidente de la Comisión tendrá la prerrogativa de diseñar la estructura de la misma, y tomar decisiones importantes relacionadas con el número de vicepresidencias, de comisarías y de direcciones generales, la agrupación de distintas áreas temáticas por comisaría, etc. Estas decisiones tendrán una incidencia directa sobre el planteamiento estratégico español de influencia en la UE. Cobra especial importancia la necesidad de colocar españoles en los equipos de transición que preparan los *hearings* a los comisarios, ya que dichos equipos pueden actuar como plataforma de lanzamiento a gabinetes.

Hay que tener en cuenta que la posibilidad de que España consiga que personal español esté presente en los distintos gabinetes de los comisarios iría en proporción directa al número de puestos asignados al gabinete del puesto político que España obtenga. Por ejemplo, si un español obtuviese la posición de alto representante, tendría la iniciativa a la hora de nombrar los puestos que corresponden a ese gabinete, pudiendo intercambiar dichos puestos con otros Estados miembros por puestos equivalente en otros gabinetes. Este puesto daría a España más "cromos" a intercambiar de los que les correspondería con un puesto normal de comisario.

Como es lógico, es esencial para España proponer un buen candidato a comisario y que, por tanto, se le atribuya una cartera potente, sobre todo si se trata de áreas prioritarias. Por otro lado, es importante resaltar que la asignación de una cartera de peso no tiene por qué ser el único factor a tener en cuenta a la hora de valorar la influencia de un país. La personalidad del candidato/comisario, su relevancia política en el país de origen o su afinidad con el presidente de la Comisión son también factores a considerar a la hora de dibujar la estrategia del país. Estas variables serían determinantes para el éxito de un comisario, de su cartera y, en última instancia, del interés nacional.

Junto a esto, otro asunto importante es el juego para la conformación de los gabinetes de los 27 comisarios y, en consecuencia, la necesidad de promocionar funcionarios de nacionalidad española dentro de los mismos. Los gabinetes de los comisarios desempeñan un papel central a la hora de marcar la agenda política de la UE. En este sentido, el gobierno español debe tener en cuenta dos consideraciones principales. Por un lado, deberá promocionar la presencia de españoles con experiencia en el funcionamiento de la Comisión y de las áreas competenciales relevantes dentro de los gabinetes, y prestar también atención a criterios interpersonales y de afinidad (política, personal) con los correspondientes comisarios. Cabe resaltar la importancia no sólo de colocar españoles en gabinetes sino de que esos españoles tengan una posición de influencia dentro de cada gabinete. Para ello, la mejor garantía es optar por perfiles con experiencia y conocimiento interno de la Comisión.

Una vez examinada la cuestión del comisario nacional corresponde mirar al nivel de la cúpula administrativa. A partir de la elección del presidente de la Comisión y del resto de comisarios, la renovación de equipos a todos los niveles se lleva a cabo inmediatamente después. La organización de la nueva Comisión puede dar lugar a cambios de estructuras (aparición,

fusión o evolución de direcciones generales), nuevos métodos de trabajo o incluso reorganización de altos puestos. En este caso, el diálogo previo y el “intercambio de cromos” es fundamental. Debe además hacerse hincapié en la necesidad de identificar y completar no sólo los niveles intermedios para asegurar una continuación a largo plazo, sino también cubrir aquellos niveles que, en un futuro reciente, serán los que ocuparán las primeras posiciones en las distintas direcciones generales.

Asimismo, es importante pensar más allá de puestos individuales y fomentar redes de influencia española dentro de la Comisión en torno a aquellas áreas competenciales o temas de especial relevancia. Normalmente la Comisión funciona por consenso. Es difícil que un comisario logre sacar una política de forma unilateral. Necesita, en primer lugar, el apoyo de la dirección general y de su gabinete. Y, en segundo lugar, apoyo de otras comisarías y direcciones generales, ya que muchos de los temas presentan elementos transversales y requieren coordinación con otras áreas de la Comisión. Por este motivo, cobra especial importancia la idea de no sólo contar con una representación española adecuada en puestos de mando (director general, director general adjunto, director o jefe de unidad) y de segundo nivel, sino también intentar fomentar la existencia de redes dentro de la Comisión. Francia puede ser citado como un buen ejemplo, especialmente en temas de defensa, donde ha logrado una influencia desproporcionada al haber copado puestos relevantes a distintos niveles un grado de coordinación envidiable. Asimismo, los Países Bajos son utilizados frecuentemente como ejemplo por su eficiencia a la hora de ejercer influencia en red en temas monetarios, e Italia en asuntos fiscales y bancarios. Estos ejemplos resaltan la importancia para España de fomentar la coordinación entre sus nacionales y propiciar la influencia a través de redes informales.

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea

El Consejo Europeo seguirá desempeñando un papel fundamental en la concepción de las líneas estratégicas y prioridades políticas de la UE, mientras que el Consejo de la UE no perderá su voz última en todos los procesos legislativos (amén de sus importantes funciones ejecutivas en ámbitos que aún funcionan con lógica intergubernamental como la política exterior y de seguridad, o los asuntos de justicia e interior).

En este sentido, hay que evitar la idea de que la apuesta española de coaliciones se centre solo en Francia y Alemania, por lo que es importante ofrecer un pensamiento flexible y la capacidad de adaptarse a muy diversas combinaciones. Gracias a su europeísmo, su forma de lidiar la crisis económica con relativa agilidad y su voluntad de liderazgo durante la pandemia y la guerra de Ucrania, España se ha perfilado como un país con solvencia política y económica. De esta manera, España tiene capacidad para desarrollar alianzas variables con distintos países (los grandes, pero también Portugal y otros del Sur, los Países Bajos, Suecia o Rumanía) que superen las tradicionales brechas y bloques y alianzas.

El Consejo Europeo parece estar cobrando más importancia como institución. Es la más reciente, pero ha evolucionado rápidamente desde la reunión informal de jefes de Estado y de Gobierno a contar con un presidente estable y sesiones trimestrales o extraordinarias, donde los líderes europeos han gestionado las crisis de los últimos años, incrementando su poder institucional. Cabe destacar su influencia a la hora de fijar la agenda política y estratégica de la UE, aunque sus debates y conclusiones son cada vez más precisos y concretos. Por tanto, una de las prioridades pasa por asegurar la presencia de un español en el gabinete del presidente del Consejo Europeo. Esto implica también prestar atención a la coordinación entre los distintos estratos del Consejo y que preparen las posiciones y negociaciones con carácter previo a las reuniones del Consejo Europeo. En definitiva, para conseguir una mayor influencia en el Consejo Europeo, es aconsejable un trabajo anterior en el seno del Coreper y de las distintas formaciones del Consejo, así como en el marco de la red informal de *sherpas*.

Parlamento Europeo

Desde 1979, el Parlamento Europeo (PE) ha venido consolidando y aumentando sistemáticamente su poder en el entramado institucional de la UE, habiéndose erigido como pieza clave tanto en el desarrollo legislativo como en el control político de la Comisión.

La creciente relevancia del PE pone de manifiesto la importancia específica de la figura del eurodiputado. No es suficientemente conocido que éste tiene mucho mayor margen de autonomía política y de responsabilidades legislativas que el disciplinado diputado nacional (dada su mayor independencia respecto

al poder ejecutivo, que en este caso es la Comisión) y por tanto adquiere más importancia su posible valor añadido personal. A la hora de que el PE y los eurodiputados sirvan como canales de influencia nacional, dos variables cobran especial relevancia.

La primera variable es la importancia de seleccionar eurodiputados en base a criterios profesionales, a saber, la destreza idiomática, sobre todo con las principales lenguas de trabajo del PE (inglés, francés y alemán), el conocimiento de la realidad de la UE, la experiencia en políticas sectoriales y las habilidades de trabajo en grupo y en red que no son tan necesarias en el Congreso o los parlamentos autonómicos. En lo que a la figura de los eurodiputados se refiere, es imperativo hacer un esfuerzo para que se cobre conciencia de la relevancia que tiene el Parlamento Europeo para los intereses de España, y de la necesidad de elaborar candidaturas que, sin perjuicio del necesario pluralismo político, respondan también a criterios de competencia y conocimiento de la realidad europea. En esa confección de las listas, además, habrá que combinar sabiamente las nuevas incorporaciones de políticos capaces y el mantenimiento de quienes han trabajado bien y generado redes personales valiosas que no se deben desperdiciar, pues la *seniority* es un activo en todo parlamento.

La segunda variable es la importancia de que exista una buena coordinación entre los gobiernos de los Estados miembros y los eurodiputados de su nacionalidad, independientemente de su signo político. En este sentido, y por lo que a España se refiere, la distancia entre las lógicas políticas dominantes en Madrid y en Bruselas/Estrasburgo constituye a la vez un inconveniente y una ventaja. En la democracia española domina un estilo confrontacional con nítida fractura ideológica, mientras que el Parlamento Europeo se caracteriza por el consenso y una división mucho más definida por la mayor o menor intensidad del europeísmo que por la distancia izquierda–derecha. Ese contraste en las pautas de funcionamiento es un inconveniente por la disonancia de códigos que han de manejar los representantes políticos españoles en el nivel nacional y en el supranacional, con el peligro añadido de elevar al segundo la crispación que caracteriza al primero. Pero es también una ventaja porque permite que los eurodiputados españoles trabajen juntos en el proceso legislativo de la UE con más facilidad que en el nacional. Cómo escapar de la polarización doméstica es a la vez un desafío y una oportunidad.

Se pone a menudo como ejemplo la capacidad de Estados como Alemania a la hora de utilizar el PE como canal de influencia, dada la alta profesionalidad de los eurodiputados alemanes y el hecho que en ese país se sepa definir de manera colectiva el interés nacional.

Por su parte, la influencia orgánica dentro de los grupos políticos por parte de los representantes de los distintos países es también un factor relevante. En este sentido, la presencia en presidencias y vicepresidencias de grupo y en las distintas comisiones parlamentarias (donde se desarrolla el grueso de la tramitación legislativa) constituye un buen indicador de la influencia de España. Sería muy conveniente que los propios partidos elaborasen una estrategia proactiva de ocupación de espacios, procurando presencia general, pero primando aquellas comisiones sectoriales que traten los temas más importantes.

Más allá de esto, es importante resaltar la importancia de identificar a eurodiputados –y funcionarios de otras instituciones– no españoles que conozcan bien la realidad de España y sus prioridades para apoyarles en los puestos de responsabilidad de la cámara y trabajar con ellos. En políticas sectoriales concretas (euro, energía, clima, migraciones, innovación, agricultura y pesca, etc.) ese propósito se consigue con representantes de países o sensibilidades ideológicas que conecten con los intereses y valores dominantes en España. Pero luego hay peculiaridades muy sensibles, por ejemplo Gibraltar o la cuestión catalana, donde es fundamental ser proactivos ya que el Parlamento es la institución políticamente más porosa y susceptible de aceptar ciertas narrativas simplistas y demagógicas. Combinando una mejor política de comunicación y apostando por eurodiputados de otras nacionalidades que comprendan estos temas, se ahorra a los españoles el tener que gastar demasiado capital político. Si son otros los que asumen la importancia de determinados asuntos para España pero también para la UE, no solo se gana efectividad en los mismos, sino que se evita que se produzca una merma de influencia en el resto de temas.

Más allá de las instituciones europeas

España es un país firmemente comprometido con el proceso de integración europea, que cuenta con un amplio apoyo social y político. Sin embargo, cuando se analiza la evolución de la política europea de España a menudo

ha primado un enfoque pasivo, centrado en aprovechar los beneficios económicos de la pertenencia a la UE, sobre un enfoque proactivo, que busca en moldear las decisiones y agenda de la UE. Este ensayo ha ofrecido alguna idea sobre cómo reforzar la presencia e influencia de España en el entramado institucional y decisorio europeo.

Sin embargo, no basta con diseñar estrategias de influencia de manera independiente para cada institución europea ni limitar las mismas al ámbito estrictamente gubernamental e institucional.

En primer lugar, es fundamental tener en cuenta que, en lo que se refiere al proceso legislativo europeo, la Comisión ostenta el monopolio de la iniciativa y el Consejo y el Parlamento son colegisladores en la mayoría de áreas. Por lo tanto, sería muy útil tener presencia desde la fase inicial de la propuesta legislativa hasta la negociación final en los llamados "trílogos" entre Comisión, Consejo y Parlamento. En esta línea, se hace patente la necesidad de una mayor interacción entre los eurodiputados españoles, el Gobierno de España, las Cortes Generales y otros actores claves en la tramitación legislativa. Este trabajo requiere programación con plazos suficientes, circulando información e integrando las visiones de los distintos actores (ministerios, comunidades autónomas, empresas, expertos) con los diputados nacionales y europeos desde los momentos iniciales: preparación de la propuesta de la Comisión y envío preliminar a los parlamentos nacionales para el control de subsidiariedad.

En definitiva, España debe asegurarse de que aquellos españoles que ostenten puestos clave en el entramado institucional europeo estén sensibilizados con la importancia de mantener un contacto directo con la Representación Permanente española y con el resto del ecosistema de la influencia español en Bruselas (comunidades autónomas, empresas, medios de comunicación, asociaciones de sociedad civil, centros de investigación y pensamiento, etc.). En concreto, se hace patente la necesidad de captar y estructurar la última generación de funcionarios europeos de nacionalidad española, muchos de los cuales han llegado por cuenta propia. Cabe recalcar que la propia Comisión ha evolucionado y ahora, lejos de ser muy susceptible frente a cualquier relación entre su personal y los Estados miembros, pide a sus oficiales que mantengan el contacto con sus países de procedencia para incorporar dichas sensibilidades a su trabajo diario.

Para ello, es necesario potenciar mecanismos formales e informales de interacción que refuercen la interacción y comunicación entre eurodiputados españoles, funcionarios españoles en instituciones europeas, la Administración General del Estado, las empresas españolas con presencia e intereses en Bruselas, las comunidades autónomas, los medios de comunicación, los centros de pensamiento, las universidades, la sociedad civil y los expertos y creadores de opinión. Es necesario facilitar lugares de encuentro en los que se consiga crear una conciencia colectiva y abandonar el individualismo que caracteriza a las relaciones entre funcionarios europeos españoles y la Administración central.

Además del papel más o menos directo que puedan desempeñar también los parlamentarios nacionales o las autoridades regionales y locales, hay que destacar especialmente el papel de las empresas, las asociaciones de sociedad civil (sindicatos, organizaciones patronales, consumidores, ONG, etc.), las universidades, los *think tanks* y los medios de comunicación, muchos de los cuales cuentan con delegaciones en Bruselas. La capacidad de los actores privados de los distintos países para ofrecer ideas e iniciativas determinadas y articular corrientes de pensamiento y narrativas sobre el desarrollo político de la UE juega un papel fundamental, si bien quizá menos tangible, en tanto que contribuye a fijar los parámetros políticos del debate sobre el Estado y futuro de la UE.

Ganar influencia en la Unión Europea: propuestas operativas para la Administración

Miguel Fernández Díez¹

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 que se necesita aumentar la presencia de españoles en puestos clave. Efectivamente, hay que 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.

Garantizar que estas ganancias se producen de manera sostenida y no esporádicamente, con avances y retrocesos, requiere 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. Esto 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.

¹ Miguel Fernández Díez, técnico comercial y economista del Estado. Fue consejero-coordinador de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (2017-2021).

Esta contribución se enmarca en el análisis más general que ha desarrollado el Real Instituto Elcano², cuyo diagnóstico comparte. A partir de ese análisis, para acercarse a un plano más operativo, este profundiza en las cuestiones de organización y funcionamiento de la Administración española³ que pueden fundamentar la influencia en el largo plazo.

Aunque se ha señalado la necesidad de una Administración que sostenga la estrategia de ganar presencia en la UE, no se han identificado las palancas que realmente pueden movilizarla para hacer avanzar y mantener esa influencia. Aquí se busca identificar medidas realistas que contribuyan al ambicioso objetivo de una estrategia de largo plazo para ganar influencia en la UE. Estas propuestas operativas 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, desde luego, 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). Además de objetivos cuantitativos deben identificarse 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.

² En particular Simón, Luis *et al.* (2019), *Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas*, Real Instituto Elcano.

³ 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.

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.
- Establecer un plan de largo alcance para promover la participación de los funcionarios españoles en convocatorias de expertos nacionales destacados⁴, 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 nacionales destacados 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 puedan incorporarse temporalmente en las administraciones españolas.

Estas y otras medidas similares 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.

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

Es cierto que se han dado algunos avances, como la creación de puestos “clónicos”⁵ 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 más preparados y motivados, puedan participar en estos programas.

Papeles

La referencia a “papeles” se utiliza como un trasunto de “ideas”. 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 dónde 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 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

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

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 ante el riesgo de que se estanque el avance del proyecto europeo.

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. Se requiere 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, se necesita contar con procesos que garanticen el diagnóstico adecuado, la comunicación oportuna, el seguimiento preciso y la reacción correcta. Sin estos “procesos”, la mejora de la influencia sólo puede ser temporal e inconstante, con impulsos intermitentes. Esto requiere una mejora de funcionamiento que sólo puede 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 la identificación de los canales y objetivos más adecuados para explicar la posición de España, incluyendo a los medios de comunicación.

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 hay que 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, en contacto y con conocimiento muy cercano de las políticas que se desarrollan a nivel nacional.

Anticipación

El último factor decisivo que debe tenerse en cuenta 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 en su inicio. 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. 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 documentos de reflexión que publica la Comisión o en los procesos de análisis previos a la presentación de las iniciativas, por mencionar algunos elementos de fases "iniciales". Asimismo, debe promover debates sobre los temas de interés en el Parlamento Europeo. 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 con él un diálogo sobre las cuestiones que le preocupan.

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 UE⁶. Este objetivo 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.

Son medidas con un alcance amplio para promover, tanto la presencia y ubicación 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. Garantizar esa influencia sostenida exige 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. 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.

6 Véase Steinberg, Federico (2019), *La influencia de España en la política económica de la UE*, Real Instituto Elcano.



Presencia, papeles, procesos y pasta: cuatro claves para aumentar la influencia de España en Bruselas

Pablo Rupérez¹

Presencia frente a influencia en la Unión Europea

Al tratar los temas europeos se suele producir en muchos ámbitos una confusión que debería ser evitada: la confusión entre presencia e influencia en la UE. Son dos cosas que pueden estar relacionadas (a veces no lo están), pero son muy diferentes.

En nuestro caso, la presencia, entendida sobre todo como presencia de españoles en las instituciones europeas, es una cuestión objetiva, medible. Se puede medir por niveles, instituciones o departamentos, estudiar su evolución en el tiempo y compararla entre países usando indicadores como la población o el PIB. En resumen, se puede contar, aunque al haber muchas formas de contarla puede estar sujeta a diversas interpretaciones, a veces intencionadas.

La influencia, sin embargo, es completamente diferente. A veces he pensado que es como la elegancia. No es directamente medible y no es fácilmente definible, pero sí es claramente perceptible. Todos tendemos a saber quién la tiene y quién no. Y, como la elegancia, creo que la influencia está construida a lo largo del tiempo, y está hecha de grandes gestos y gastos, pero también en gran medida de muchos pequeños detalles agrupados.

Antes de comentar la cuestión de la presencia en detalle quiero dejar un apunte: en torno a ambos conceptos, presencia e influencia, y en torno a su articulación e interrelación, se podrían plantear y desarrollar múltiples temas

¹ Pablo Rupérez, diplomático. Fue consejero en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (2016-2021).

de debate. Aunque no tenga espacio para desarrollarlos, apuntaré algunos aquí: por ejemplo, la cuestión de la capacidad de influencia de los máximos cargos comunitarios (los llamados *top jobs*), las diferencias entre los aspectos cualitativos y cuantitativos de la presencia –ya que no todos los puestos ni todas las personas tienen los mismos perfiles– o el análisis de ciertos casos nacionales, como Luxemburgo o Bélgica, donde presencia e influencia no van de la mano.

Presencia: prejuicios y datos

Respecto a la presencia española en la UE, suelo encontrar dos prejuicios (en el sentido etimológico de algo “juzgado de antemano”), que vienen asociados muchas veces a la mencionada confusión entre presencia e influencia. Por un lado, el catastrofismo o derrotismo (“no pintamos nada en Europa, no hay españoles, no se hace nada, antes sí, ahora no”); y, por otro, el triunfalismo o adanismo (“ahora sí que pintamos en Europa, estamos mejor que nunca, ahora sí, antes no”). No creo que ninguno de los dos sea correcto, pero tampoco creo que sea útil polemizar con dichos prejuicios. Creo que es mejor simplemente analizar la presencia, y trabajar después para mejorarla.

Si vamos a los datos, mi primera conclusión, después de haber trabajado en estos temas durante varios años, es que la presencia de un país en las instituciones europeas es una traslación directa de su presencia a lo largo de la Historia en el proyecto europeo, y del compromiso de su sociedad con el mismo. La presencia tiende a ser bastante estable en el tiempo, no está sujeta a vaivenes súbitos, aunque sí a evoluciones. Y, en cualquier caso, es algo que se debe cuidar y fomentar por parte de todos.

La otra conclusión básica después de manejar múltiples datos y fuentes es que, en términos generales, España es el cuarto país con mayor presencia en las instituciones europeas; por debajo de Alemania, Francia e Italia; pero por delante de los otros 23 Estados miembros. Esto se observa si se toma prácticamente cualquier parámetro². Dejo de lado la cuestión de Bélgica que, por el “efecto sede” y por el “efecto *Brexit*” en ciertos tramos de personal o en ciertas instituciones, tiene a veces una presencia muy por encima de su peso poblacional.

2 Por ejemplo, cifra total de personal en todas las instituciones, funcionarios de categoría superior (la de administrador o AD en la jerga comunitaria), número de expertos nacionales destacados, personal en el Servicio Europeo de Acción Exterior, o directivos y altos directivos en la Comisión.

No quiero aburrir con cifras, que se pueden encontrar en especial en los periódicos Boletines de datos que elabora la Unidad de Apoyo para la presencia de españoles en la Representación Permanente de España ante la UE, pero para ilustrar el párrafo anterior se podrían aportar algunos datos: en términos relativos la presencia española representa de forma general un 8,2% del personal en las instituciones, un 8,6% en el caso de la Comisión Europea. La Comisión usa un "índice guía" nacional para estimar cuál debería ser la representación "equilibrada" en las instituciones, ponderando población y PIB, y según ese índice guía, el porcentaje de referencia de España sería de un 8,9%. Es decir, la presencia es notable, aunque está algo por debajo del índice guía, como le ocurre a los países más poblados como Alemania, Francia y Polonia (pero no a Italia).

No debemos caer en el conformismo, puesto que existen desafíos como la jubilación de la llamada "generación del 86", y hay que seguir trabajando de forma sostenida por la presencia actual y sobre todo por la presencia futura en las instituciones, pero por mi parte en general tiendo a ser optimista respecto al futuro por dos motivos: en los últimos años las tasas de aprobados, los llamados "laureados" en los concursos de la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO) para puestos de administrador, superan habitualmente el 15%, siendo España uno de los cuatro únicos países que cumplirían con su "índice guía". No olvidemos que los laureados de ahora son los directivos del futuro. Y, por otro lado, en los últimos años, en múltiples indicadores esenciales (personal total en las instituciones, o en la Comisión, o personal administrador en las instituciones) ha habido aumentos constantes de la presencia española. No debemos olvidar tampoco con quién nos comparamos: muchos países, como Alemania, los Países Bajos, Irlanda y Suecia ven con preocupación la situación actual y están intentando forzar un debate sobre el "equilibrio geográfico", ya que sus nacionales, por distintos motivos, no están entrando en las instituciones, por lo que se está gestando lo que la Comisión llama ya una "brecha generacional".

Una última conclusión que suelo sacar es que, para la sociedad española, y para muchos de sus jóvenes más cualificados, que podrían igualmente encontrar trabajo en un banco de Londres o en una consultora en París, trabajar en las instituciones europeas sigue siendo atractivo. Se continúa presentando y entrando mucha gente, y muy buena. Esto es algo que ya no le pasa a Alemania, Dinamarca o Suecia, por citar algunos ejemplos. Lo importante es que trabajar para el proyecto europeo sigue siendo atractivo

para la sociedad española, por ahora. Y ese “por ahora” lo dejo caer de forma abierta y totalmente intencionada.

Comparación con otros Estados miembros

Tres países ya citados, Alemania, Francia e Italia, deberían ser los referentes en términos de presencia (aunque otros, como los Países Bajos y Suecia, tienen también iniciativas interesantes en estas cuestiones). Desde mi óptica estrictamente personal, basada en el contacto con mis colegas de esos países a lo largo de los años, y mi conocimiento de su trabajo, haré un poco de reflexión comparada y recopilación de buenas prácticas.

Mi impresión general es que no hay algo cualitativamente diferente entre lo que hacemos unos y otros en las respectivas representaciones permanentes. Está todo inventado. Los cuatro países tenemos una Unidad de Apoyo, *Staffing Unit* o Consejería de Presencia, que con el soporte de los respectivos Ministerios de Exteriores y de Función Pública, y de instituciones como la ENA³ en Francia y el INAP⁴ en España, desarrollan actividades de divulgación, de formación, siguen los programas europeos como el de expertos nacionales destacados, fomentan los contactos y el *networking* entre funcionarios a varios niveles y brindan apoyo para los que optan a puestos directivos y a gabinetes. Las diferencias creo que están más bien en las actitudes de los países y de los propios nacionales, en las instituciones.

Empiezo la comparación con Alemania. Aunque siempre es peligroso generalizar, hay algunas buenas prácticas en relación con la presencia en la UE que admiro, vinculadas con un apoyo sistemático y organizado (con financiación incluida) desde la Administración central. Por ejemplo, celebrando una gran conferencia anual en Berlín en la que se invita a los funcionarios alemanes en las instituciones, para presentarles las prioridades nacionales y a los interlocutores de referencia. O concediendo contratos breves para que los alemanes que han aprobado ya un concurso para trabajar en las instituciones, pero aún no han logrado un puesto concreto, puedan trabajar un tiempo en los departamentos de asuntos europeos de distintos ministerios, y así mejoren su CV y su agenda de contactos. Por otro lado, también admiro cómo los propios alemanes en las instituciones organizan y cuidan entre

3 Escuela Nacional de Administración.

4 Instituto Nacional de Administración Pública.

ellos su propia red de contactos, por ejemplo, con encuentros periódicos o comidas mensuales de jefes de unidad que por turno organiza uno de ellos. En cualquier caso, debemos recordar que Alemania tiene al parecer un grave problema de futuro, como ya he comentado (por diversos motivos casi no están entrando alemanes en las instituciones europeas) y, por otro lado, un desequilibrio de género (su presencia, en especial en los niveles directivos, ha venido siendo en gran medida masculina, con muchos directivos cercanos a la jubilación).

En el caso de Francia, admiro sobre todo la asunción plena de que la política europea es política interior y es parte esencial de la política francesa. Mi impresión suele ser que toda la Administración francesa, incluyendo su Gobierno, está implicada en aumentar su presencia (y por ende su influencia) en Europa. Y, por otro lado, valoro su capacidad para marcar prioridades políticas de forma centralizada (por ejemplo, la industria de defensa, el Sahel y la Política Común de Seguridad y Defensa), para a continuación combinar presión política, labor organizativa y compromiso presupuestario (mediante, por ejemplo, el uso de expertos nacionales destacados) para aumentar su presencia y su influencia en dichos ámbitos.

Respecto a Italia, admiro el apoyo mutuo de los italianos en las instituciones. Su capacidad de crear redes de contactos (que sirven entre otras cosas para transmitir conocimientos sobre la cultura corporativa de los departamentos), redes de mentoría y de intercambio informal de información sobre vacantes y candidatos de nivel. Todos saben en Bruselas que la tasa de reproducción italiana en las instituciones es superior a 1. Cuando un italiano se va siempre queda (al menos) otro italiano en su departamento. No creo que lo hagan exactamente por mero patriotismo, sino más bien por ser sabedores de que el progreso del prójimo será provechoso para uno mismo. Una verdad que creo que nosotros aún no hemos asumido. Ésta es para mí una actitud muy beneficiosa que deberíamos copiar. Sin embargo, mi impresión es que este ejercicio de apoyo mutuo es individual, capilar, y no suele responder a ningún plan sistemático para aumentar la influencia (aunque se podría argumentar la existencia de algunas excepciones en áreas como los Balcanes o los temas económicos).

Creo, para terminar, que en el caso de España faltan dos claves para mejorar la presencia: que la sociedad española, incluyendo toda la Administración, las empresas y la sociedad civil, asuma plenamente que la UE es política interior, y que la presencia en la UE es una tarea que debe ser prioritaria para todos,

en la que todos podemos apoyar, y de la que todos saldremos beneficiados. Y, por otro lado, que los españoles en las instituciones entiendan que mejorar la presencia española en la UE es una cosa buena para todos, incluyendo para ellos. Frente a la tradición hispana de ser sociables, pero no asociativos, es necesario que los españoles en las instituciones se apoyen entre ellos, y creen vínculos, asociaciones y redes de contactos, de apoyo y de mentoría. En resumen, que todos pensemos en red, colaborando y desarrollando la idea de sistema integrado. Hay distintas iniciativas que merecen elogio, pero creo que aún hay un amplio espacio de mejora.

Las cuatro “pes” de la influencia

Como he comentado, creo que la influencia, como la elegancia, está hecha en gran medida de pequeños gestos y detalles que suman: un ponente en un seminario en Bruselas explicando la visión española sobre la importancia del Mediterráneo para la UE; una entrevista en el momento justo con un alto cargo en los medios de referencia de la burbuja europea; un informe de la CEOE en inglés, bien divulgado, que resuma y transmita la visión de las empresas españolas sobre algún tema y genere espacios para el debate con las instituciones. Estos, y muchos otros ejemplos similares, son para mí también factores de influencia. Los diversos factores en mi opinión se podrían agrupar en cuatro grupos, que quiero llamar las cuatro “pes” de la influencia de España en la UE, adaptando así las llamadas “cuatro pes del marketing” muy conocidas por los economistas, y algunas ideas del excelente análisis que mi compañero Miguel Fernández publicó también hace tiempo en el Real Instituto Elcano⁵ sobre la influencia de España en la UE.

Presencia

Mucho he hablado ya de la presencia de españoles en las instituciones en el apartado anterior, por lo que no elaboraré más sobre la primera “p”, la presencia o las personas. Sólo hay que aclarar una cosa: presencia para mí implica, no solo presencia de españoles en las instituciones, sino también presencia de los temas europeos en todos los niveles de la Administración española. Por tanto, creo que para aumentar la influencia en la UE es necesario también reforzar los departamentos que se ocupan de los asuntos europeos en la Administración local, autonómica o central, incrementando su

5 Fernández Díez, Miguel (2019), *Ganar influencia en la UE: propuestas operativas para la Administración*, Real Instituto Elcano.

relevancia, situándolos cerca del nivel de decisión política y perfeccionando su coordinación, y, a la vez, su interrelación con las instituciones europeas. Por decirlo de otra forma, para incrementar la influencia de España en la UE hay que aumentar la influencia de la UE en España.

Apunto algunas medidas prácticas para avanzar en esta dirección: se debería reforzar, por ejemplo, la formación en temas europeos y en idiomas en la Administración y promover la participación de su personal en programas como el de expertos nacionales destacados. Dicha participación se debería abordar además de una manera proactiva, detectando perfiles y lugares de interés para España, como hacía el Reino Unido, y utilizando posibles mecanismos como el pago de dietas nacionales o la asignación de sustitutos en los puestos de origen. También se podrían considerar opciones como la incorporación temporal de funcionarios de las instituciones europeas a la Administración, como se hace ya por ejemplo en el Servicio Europeo de Acción Exterior con el llamado Programa de Intercambio Diplomático. En resumen, con éstas y otras medidas se debería formar un personal experto en el proceso de toma de decisiones de la UE en los centros directivos de toda la Administración, que pierda el miedo a Bruselas y tenga allí fluidas conexiones personales.

Papeles

La primera "p", la presencia, debe sin embargo venir acompañada de una segunda "p", los papeles, en el sentido de papeles de posición. Como señalaba de forma sabia Miguel Fernández en su citado trabajo, "de poco sirve contar con personas relevantes en puestos de decisión si no se les traslada hacia dónde 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".

Por ello, transitando de lo general a lo particular, creo que es necesario en primer lugar hacer un trabajo de análisis y reflexión con gran angular, y establecer por escrito cuál debe ser nuestra narrativa sobre los grandes temas del futuro, para priorizar y tener claros los objetivos fundamentales que se quieren perseguir. Los Países Bajos, con su "modelo Polder" para forjar consensos, y sus periódicos papeles de posición sobre los temas principales de la agenda, coordinados por su Ministerio de Asuntos Exteriores, puede ser un buen ejemplo al respecto. Descendiendo en el nivel de detalle, se deberían después producir de forma habitual documentos sencillos que puedan ser comprendidos y apoyados por todos, centrados en expedientes concretos.

Esos papeles de posición, operativos, deben marcar la senda de acción deseada, y pueden ser un referente para todos los que quieran aumentar la influencia de España, desde cualquiera de las instituciones, o desde fuera de ellas. En realidad, en estos días de Twitter desde hace tiempo pienso que cualquiera con un móvil puede ser embajador de la influencia de España en la UE, incluyendo por ejemplo los muchos "amigos de España" que hay en Bruselas, es decir, los extranjeros con una relación especial con España por diferentes motivos.

Para formular estos papeles de posición creo que es necesaria mucha coordinación y trabajo en común, dentro y fuera de la Administración, para fijar posiciones y determinar qué se quiere en cada uno de los expedientes. Sin olvidar que esos papeles deben hacerse en ocasiones con aliados, y siempre conteniendo argumentos bien fundados y convincentes. Además, los papeles de posición deberían ser elaborados y presentados en el momento procesal justo, y con el formato adecuado entre las múltiples opciones posibles (un análisis de tipo académico, un *non paper*, una declaración ministerial, una carta de varios ministros a un comisario, etc.). Los papeles de posición incluso deberían ser capaces de vertebrar el "relato oral", esos contactos alrededor de un café, tan importantes, que sirven para intercambiar informaciones, y transmitir visiones y preocupaciones.

Finalmente, creo que los papeles de posición deberían además ser divulgados de forma adecuada, sin timidez ni pudor, con una política de comunicación proactiva (tal vez aquí estaríamos hablando de una "p" adicional, la de Prensa, o Público, que hoy no abordaré). No olvidemos que Europa es un sistema de diplomacia porosa. O como decía Lionel Jospin, Europa es una reunión de vecinos que nunca acaba. La comunicación de estos papeles de posición es crucial en el proceso de influencia informal. Hay que filtrar, explicar, hablar, ocupar espacio y mantener una comunicación fluida con los medios para crear situaciones mutuamente beneficiosas, en resumen, intentar crear relato. Como me dijo una vez un gran experto en temas europeos, la diplomacia europea es intensiva en el uso de saliva.

Procesos

En mi opinión, la tercera "p" que se debe tener en cuenta sería la de los procesos. O los procedimientos, entendidos como procesos de toma de decisiones en el ámbito europeo.

Es crucial comprender la circulación de la pelota en este juego europeo, y entender el proceso de toma de decisiones, con sus diferentes fases e instancias, teniendo claro de qué forma y con qué interlocutores se puede ejercer influencia en cada fase del proceso.

Una estrategia de aumento de la influencia no debería limitarse a las negociaciones y alianzas en el Consejo y el Consejo Europeo cuando una propuesta ya se ha presentado, sino que debería intentar incidir en orientar la iniciativa de la Comisión, y en seguir su tramitación posterior también en el Parlamento Europeo en el caso de los expedientes de colegislación. En suma, se debe intentar influir en todas las fases. Para ello es crucial mejorar el conocimiento por parte de todos del proceso de toma de decisiones, y de sus mecanismos y resortes.

Así, por ejemplo, en la fase del diálogo prelegislativo, es importante hacer un uso proactivo de los procedimientos de consulta pública y promover la participación de la Administración y de la sociedad civil. En ésta y en todas las demás fases se debe programar, además, una presencia sistemática de los altos cargos de la Administración en los ámbitos de decisión comunitarios. Mediante visitas, entrevistas o cartas se pueden transmitir los puntos de vista españoles para influir en la toma de decisiones. En todo ello el papel de las Cortes Generales, en conexión con el Parlamento Europeo, puede ser también muy relevante.

Es importante no olvidarse de influir en el debate de las ideas, por ejemplo, en la formulación de los papeles de reflexión que publican la Comisión o el Parlamento. Aquí el papel de los centros de opinión o *think tanks* creo que puede ser fundamental. Es desgraciadamente muy habitual encontrar que, en los seminarios de mayor importancia en Bruselas, sobre cualquier tema, no haya voces españolas. Se debería aspirar a estar entre los que marquen qué temas se exploran, qué objetivos se identifican y qué posiciones se tienen en cuenta a la hora de formular iniciativas. Para ello es crucial reforzar a los centros de opinión y a los expertos españoles, para que estén presentes siempre en los foros más relevantes. Tal vez, parafraseando el movimiento *No women, no panel*, deberíamos aspirar al principio de *No Spaniards, no panel*, elaborando una lista de las principales conferencias sobre temas de nuestro interés, y promoviendo la presencia de oradores españoles en ellas, sobre una base de datos (*pool*) preseleccionada. Y a la inversa, sería conveniente fomentar las visitas de funcionarios y altos cargos de las instituciones europeas

a España para tener encuentros con la Administración, pero también para participar (y escuchar) en foros, seminarios, conferencias, etc.

Hay que prestar atención también al trabajo con interlocutores cruciales, como por ejemplo las próximas presidencias de turno del Consejo o los ponentes de expedientes legislativos importantes para España en el Parlamento. Herramientas como la organización de viajes de estudio pueden ser aquí de gran utilidad. Por mencionar un ejemplo que viví de manera cercana, en el caso del Reglamento de reutilización de agua aprobado en 2020, y de gran importancia para España, el hecho de mostrarles a los expertos finlandeses, justo antes de su presidencia, la realidad práctica de la reutilización del agua en el Campo de Cartagena fue crucial para lograr, muchos meses después, un resultado adecuado para España en la importante negociación en los trílogos con el Parlamento.

Finalmente, debo recordar que en ese proceso de toma de decisiones es importante que todos los actores nacionales, incluyendo la Administración y la clase política, asuman que las representaciones permanentes, en nuestro caso la REPER, desempeñan un papel clave de coordinación y conexión. Son auténticos cordones umbilicales híbridos, mixtos, que conectan a administraciones y gobiernos con las instituciones europeas, y por ello deben estar asociadas en las iniciativas y actividades relacionadas con la influencia en la UE.

La cuarta "p"

Disculpen la franqueza, pero junto a las personas, los papeles y los procesos una última "p", que no estaba en el análisis del artículo de Miguel Fernández, me parece sin embargo fundamental para aumentar la influencia en la UE: la pasta. El dinero. La financiación. Aquí me parece inevitable recordar la gran verdad expresada por Groucho Marx. Hay cosas mucho más importantes que el dinero. Pero cuestan bastante.

Para organizar eventos de formación (*coaching*) para los funcionarios en las instituciones, o financiar la presencia de expertos en seminarios, para organizar viajes de estudio, para coordinar una política activa de comunicación, y para muchas otras cosas similares, hace falta dinero. No mucho, pero sí algo. Aunque se pretenda lo contrario muchas veces, la influencia, como la elegancia, no es a coste cero. Y siempre será más fácil ser elegante con un

buen abrigo inglés hecho a medida. Para luego reivindicar que la clave de la elegancia es la sencillez.

Mi experiencia es que tampoco hace falta demasiado dinero para estos temas. A veces es más importante tener una visión clara de lo que se quiere hacer, y muchas veces es suficiente con recurrir a vías de financiación ya existentes, públicas o privadas, y usar con criterio los fondos.

Por ejemplo, no hace falta mucho dinero para organizar en Madrid un encuentro de miembros españoles de gabinetes de instituciones europeas con varios ministros y secretarios de Estado, para hacer que directivos de las instituciones europeas participen en las reuniones anuales de las principales empresas españolas, o para crear un programa de mentoría con el que directivos españoles en la Comisión se comprometan a apadrinar a jóvenes funcionarios de sus direcciones generales. Pero todas y cada una de estas acciones implican pequeños saltos cuánticos de influencia en la UE.

Conclusiones

Como se suele decir, la Historia no espera. Y me temo que la UE tampoco. En nuestro caso debemos tener claro un hito temporal preciso: la presidencia española del Consejo de la UE en la segunda mitad de 2023, que tendrá además gran importancia política al ser lo que se suele llamar una “presidencia dorada”, es decir, la última presidencia completa de la legislatura europea antes de las elecciones de primavera de 2024. La presidencia representa una gran responsabilidad, pero también una excusa perfecta para trabajar más en la mejora de nuestra influencia en la UE.

En resumen, para aumentar dicha influencia creo que es necesaria una sabia combinación de las cuatro “pes”: presencia, papeles, procesos y pasta. Y a la vez es necesario pensar y actuar en red, ya que en esas cuatro “pes” todos pueden cooperar.

Pero el salto mental que debemos dar es doble. Por un lado, hay que entender que aumentar la presencia y la influencia no es solo labor de algunos, debe ser una labor de todos, de toda la Administración, de las empresas y también de los españoles en el ecosistema de Bruselas. Y, por otro lado, hay que entender que aumentar presencia e influencia no beneficiará solo a la REPER, sino que nos beneficiará a todos.

Y, sobre todo, facilitará el objetivo que todos compartimos: dejarles a nuestros hijos una España mejor que la que recibimos de nuestros padres. Lo cual pasa, indefectiblemente, ya que no es sino el reverso de una moneda indivisible, por lograr una Europa mejor, en la que el ADN español esté más presente. Trabajemos todos juntos en este objetivo común. Creo de verdad que merece la pena.

Anexo: recopilación de sugerencias mencionadas en el texto para mejorar la influencia de España en la Unión Europea

1. Organización de una conferencia anual en Madrid de funcionarios españoles trabajando en la UE, para fomentar las redes de contactos y la difusión de las posiciones de España.
2. *No Spaniards, no panel*: fomento de la presencia de expertos españoles en los seminarios y eventos más relevantes en Bruselas, elaborando una lista de las principales conferencias sobre temas de nuestro interés, y una base de datos de potenciales oradores.
3. Organización de sesiones de formación para candidatos que quieran optar a puestos directivos en las instituciones.
4. Elaboración y remisión sistemática por parte del sector empresarial, o de asociaciones y agentes sociales, de papeles de posición en inglés sobre los principales temas de la agenda europea.
5. Organización de viajes de estudio a España para figuras clave de las instituciones, por ejemplo, en las próximas presidencias del Consejo, o en el Parlamento, vinculados con temas o expedientes legislativos concretos.
6. Invitación a directivos y miembros de gabinetes de comisarios como ponentes en eventos de relevancia en España, combinando contactos con Administración, prensa, centros de opinión, sociedad civil y empresas.
7. Elaboración y difusión sistemática de análisis generales y de papeles de posición sobre los puntos de vista de España ante los grandes temas de la agenda europea, pero también sobre expedientes concretos o propuestas legislativas de la Comisión.
8. Organización en Bruselas de encuentros de altos cargos españoles (preferentemente secretarios de Estado y ministros) con grupos elegidos de directivos españoles y miembros de gabinetes de instituciones europeas, para presentar la visión y las prioridades de España.
9. Utilización de herramientas de comunicación proactiva: tribunas de opinión, viajes de periodistas, entrevistas, seminarios, etc.

10. Contratación con contratos de corta duración de los laureados en concursos EPSO en la Secretaría de Estado para la UE, y otros departamentos de asuntos europeos de la Administración.
11. Desarrollo de un programa de mentoría mediante el que los directivos españoles puedan apoyar y tutelar a jóvenes funcionarios de las instituciones.
12. Celebración de almuerzos o encuentros informales periódicos de funcionarios españoles en las instituciones, organizados por áreas temáticas o niveles de responsabilidad.
13. Refuerzo de las unidades de asuntos europeos en los distintos niveles de la Administración, y de su coordinación con la Secretaría de Estado de la UE, la REPER y Presidencia del Gobierno.
14. Utilización de los programas de expertos nacionales, vinculándolos a las prioridades de la política europea de España mediante herramientas como el uso de dietas o la designación de sustitutos ("clonación" de puestos).
15. Refuerzo de la formación en temas europeos y en idiomas de los funcionarios de toda la Administración.
16. Incorporación temporal de funcionarios europeos a la Administración española.
17. Fomento de la participación activa en los procedimientos de consulta pública de la Comisión.
18. Colaboración con los servicios de estudios de Comisión y Parlamento para influir en la formulación de sus documentos de reflexión.
19. Promoción de redes y mecanismos de formación para mejorar el conocimiento de las instituciones europeas y del proceso de toma de decisiones entre organizaciones y empresas.
20. Colaboración con los "amigos de España" en la UE: recopilar información y aumentar la interacción con extranjeros que, por distintos motivos, tienen una relación con España y quieren apoyarla en la UE.



La influencia de España desde diferentes ópticas



Una visión desde el Parlamento

Conversación con Iratxe García y Esteban González Pons

El Parlamento Europeo ha ido reforzando su posición en el equilibrio interinstitucional europeo en las últimas décadas. Desde 1979, cuando se eligió por primera vez por sufragio universal directo, el Parlamento es la única institución europea que emana de la elección directa de los ciudadanos europeos, lo cual la diferencia del resto de instituciones. Además, desde la aprobación del Tratado de Lisboa en 2009, el Consejo comparte el poder legislativo con el Parlamento en igualdad de condiciones en más del 90% de las áreas legislativas.

El creciente protagonismo del Parlamento en el proceso de integración resalta su importancia, así como la de la figura del eurodiputado, a la hora de articular una política de influencia país en la Unión Europea. Tomando este hecho como punto de partida, la presente contribución recoge una conversación entre el Real Instituto Elcano e Iratxe García (presidenta del Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo) y Esteban González Pons (vicepresidente del Grupo del Partido Popular Europeo en el Parlamento Europeo) en torno a la influencia de España en Europa, en la que reflexionan también sobre el papel del Parlamento en ese contexto.

Real Instituto Elcano (RIE): ¿Qué valoración general hacen de la presencia e influencia de España en Europa?

Iratxe García (IG): la influencia de España en Europa sin duda ha aumentado en los últimos años, y eso tiene mucho que ver con la visión europeísta del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, que comprende muy bien que Europa no es política exterior, sino una parte fundamental de la política española. Desde la elección de los ministros y ministras, así como su liderazgo en el Consejo Europeo con soluciones europeas para los problemas se comunes. La estrategia de influencia española aborda todos los niveles de la pirámide, desde las posiciones de liderazgo hasta la promoción de funcionarios y funcionarias en diversas instituciones europeas.

A nivel de la Administración, la estrategia pasa por tratar de cubrir toda la trayectoria de la carrera funcional, lo que incluye tanto potenciar la cantera como ayudar a posicionarse a funcionarios con más experiencia, tanto desde el punto de vista jerárquico como desde el punto de vista sectorial, en aquellas áreas que resultan más críticas para España.

Desde la Administración General del Estado, en la Representación Permanente (REPER) existe, desde el año 2004, una Unidad de Apoyo para la presencia de españoles en las Instituciones de la UE (UDA), dependiente directamente del embajador. Además, en el Ministerio de Exteriores funciona también una Unidad para la promoción de la presencia de españoles en las instituciones de la UE. Ambas Unidades funcionan de forma totalmente coordinada y complementaria.

La UDA prepara información estadística sobre la presencia española en todas las instituciones, con el fin de que pueda servir de base para la toma de decisiones de carácter estratégico por parte de los ministerios y de las comunidades autónomas. Esta información se presenta periódicamente en la Comisión Interministerial de Asuntos de la Unión Europea (CIAUE), en la que también se aborda la presencia española en sus distintas vertientes. La UDA hace asimismo una importante labor de difusión de las posibilidades de empleo en las instituciones de la UE, en colaboración con universidades, diputaciones, comunidades autónomas, ayuntamientos, Centros de *Europe Direct*, y Red EURES, entre otros. Esto se complementa con jornadas orientativas para los candidatos que están en la última fase de la oposición, a cargo de la Red de Orientadores de la Oficina Europea de Selección de Personal, jóvenes funcionarios españoles que cooperan voluntariamente en las tareas de orientación y de difusión. Existen otras redes, todas ellas herramientas importantes para reforzar la influencia española y la información, como la Red de jefes de Unidad, la Red de Mujeres AD, la Red de Administradores, la de miembros de gabinetes y se colabora con la Asociación de Españoles en Instituciones Europeas (AEFICE), la sección española del comité de expertos nacionales destacados (CLENAD España) y la asociación de becarios y exbecarios españoles en las instituciones europeas (BecUE).

Esteban González Pons (EGP): la estrategia española actual para influir en la Unión Europea se basa en fortalecer su presencia y su papel en el contexto europeo, y en trabajar en colaboración con otros países europeos para lograr objetivos comunes.

España está comprometida con la integración europea y con la construcción de una Unión más fuerte, más unida y más eficaz. Para ello, se esfuerza en participar activamente en los debates y decisiones europeos e impulsar políticas que promuevan el crecimiento económico, la creación de empleo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial. Además, España trabaja con sus socios europeos para mejorar la eficacia y la transparencia de las instituciones europeas, y para garantizar que la Unión Europea siga siendo un actor relevante en el escenario internacional.

En el Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) 2022, basado en datos de 2021, España ocupa la séptima posición de los 27 países miembros de la UE. Este índice clasifica a los países de la UE según su nivel de digitalización y analiza sus avances en cuatro ámbitos: capital humano, conectividad, integración de la tecnología digital y servicios públicos digitales. De este modo, poco a poco vemos cómo España va avanzando en su posición a nivel europeo, situándose por delante de países como Alemania, Francia, Austria, Italia o Portugal, en ciertos aspectos.

Además, España es uno de los líderes de la UE en cuanto a la conectividad (donde ocupa uno de los primeros puestos) puesto que, constantemente, trata de avanzar en el despliegue de redes de muy alta capacidad, además de llevar a cabo reformas e inversiones estratégicas en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

Por último, una de las prioridades de España en los últimos años es servir como puente entre la Unión Europea y América Latina. España forma parte de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y, a través de ella, lucha por mantener buenas relaciones con todos los países de la región, a la vez que trata de ocupar un lugar esencial en las negociaciones y acuerdos UE–América Latina.

RIE: ¿Cómo valoran la coordinación del “ecosistema español” en Bruselas? Y, ¿cuáles son sus recomendaciones para armar una estrategia de Estado que maximice la presencia e influencia de España en las instituciones europeas en el futuro?

EGP: España siempre ha tratado de dar respuesta con una única voz a las preguntas planteadas por la Unión Europea. Sin embargo, esto no es tarea fácil, sobre todo cuando los intereses del Gobierno nacional no están en consonancia con los de la Unión. España es un país en el que la política

juega un papel fundamental, con dos partidos mayoritarios muy diferentes, que llevan décadas enfrentándose por el poder. Por tanto, existe una fuerte tensión nacionalidad-ideología en el país, que dificulta la toma de decisiones tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

A pesar de ello, me atrevería a decir que ambos están en consonancia con respecto al papel que quieren tener en la Unión Europea. Las dos corrientes políticas buscan ocupar un puesto relevante dentro de la organización, y son conscientes de lo que supone la posición ventajosa de los españoles en América Latina y frente a las organizaciones que estos países han formado, como Mercosur.

Por ello, a pesar de las diferencias ideológicas, existen ciertos aspectos que son fundamentales y comunes en la estrategia de influencia de España en Bruselas:

- Fortalecimiento de la participación en la Unión Europea: España debe trabajar para tener una presencia más activa y efectiva en las instituciones europeas, especialmente en el Consejo Europeo y en la Comisión Europea.
- Fomento de la cooperación: España debe fomentar la cooperación con otros países de la UE y trabajar juntos en proyectos e iniciativas comunes para maximizar su influencia.
- Defensa de los intereses nacionales: España debe establecer una estrategia clara para proteger y promover los intereses nacionales en la UE, incluyendo nuestra economía, industria y cultura.
- Promoción de la inclusión y la igualdad: España debe trabajar para promover la igualdad y la inclusión en la UE, así como garantizar que las políticas europeas sean justas y equitativas para todos los ciudadanos de la UE.
- Participación activa en la toma de decisiones: España debe participar activamente en la toma de decisiones en la UE y trabajar para garantizar que sus opiniones y perspectivas sean escuchadas y tomadas en cuenta en la formulación de políticas y leyes europeas.
- Desarrollo de relaciones exteriores sólidas: España debe esforzarse por fortalecer sus relaciones exteriores con otros países y regiones, incluyendo aquellos fuera de la UE, para ampliar su influencia y alcance global.

La asunción por parte de España de la presidencia del Consejo de la Unión Europea es siempre una ocasión ideal para fortalecer su papel en Europa y asentar las bases de un nuevo orden dentro de la UE, en el que el papel de España se vea reforzado. Es una gran oportunidad para demostrar a los Estados miembros el potencial que tiene nuestro país, con sus capacidades y puntos fuertes, para ganar influencia dentro de la Unión.

Así, es importante diferenciar entre presencia e influencia. Nadie duda de que España sea un país que está presente en la UE, pues participa de todas sus actividades y decisiones. Sin embargo, la presencia no implica poder, mientras que la influencia sí.

A la Unión Europea pertenecen 27 Estados, los cuales abogan, cada uno a su manera, para tener la mayor influencia posible dentro de la Unión. A pesar de que la Comisión Europea es el principal órgano ejecutivo, opino que el Parlamento Europeo es la institución fundamental para lograr esa influencia que busca ejercer España, puesto que es el encargado de representar, de manera directa, a todos los ciudadanos que conforman la Unión.

Dentro de él, lo ideal es que tanto eurodiputados, como funcionarios europeos y empresarios colaboren para lograr objetivos comunes en beneficio de los ciudadanos españoles y de la UE en su conjunto. Sin embargo, el hecho de compartir una nacionalidad y trabajar juntos en una institución europea no siempre conlleva un alto nivel de cooperación, pues este depende de la afinidad política de cada uno y de los temas que se traten.

Además, dentro de las instituciones europeas, es complicado dar una única respuesta europea a las preguntas planteadas, ya que cada Estado miembro fija unos objetivos y prioridades específicos. Algunos países pueden considerar que tener un mayor número de puestos en las instituciones de la UE les permite tener más influencia en la toma de decisiones y avanzar en sus intereses nacionales, mientras que otros pueden dar más importancia a tener cargos de mayor rango que les permitan liderar iniciativas y tener mayor visibilidad en el ámbito europeo.

En cuanto a España, puesto que su estrategia siempre es la de aumentar su influencia dentro de la Unión Europea, cabría esperar que priorice tener un menor número de altos cargos, en lugar de una mayor cantidad de puestos intermedios en el Parlamento con menor capacidad de decisión.

IG: a nivel político, los eurodiputados y eurodiputadas españoles colaboran por los intereses fundamentales del país, en políticas clave como son la agricultura, las infraestructuras, la pesca, y así ha sucedido también durante grandes crisis como la gestión del COVID. Sin embargo, es frecuente que algunas formaciones políticas, sobre todo el Grupo Popular y Vox, utilicen la política europea como ring para atacar al Gobierno. Un ejemplo es la utilización de la comisión de peticiones en el Parlamento Europeo para atacar políticas del Gobierno de España, o las críticas del PP a gestión del fondo *Next Generation EU* a pesar de la valoración positiva de la Comisión Europea. Esta instrumentalización partidista de las políticas europeas daña la imagen de país y debilita nuestra influencia. Crea, además, un clima de desconfianza que dificulta el consenso a la hora de posicionar a altos funcionarios en puestos clave de la administración europea.

En cuanto a los funcionarios y funcionarias, así como otros actores, lo que se conoce como el ecosistema español en Bruselas, la REPER trata de potenciar relaciones de carácter sectorial a través de actividades encuadradas en "Los jueves de la REPER" en las que, bajo el paraguas de un tema sectorial, se reúne a funcionarios de todas las instituciones europeas, asistentes parlamentarios, empresas españolas, *think tanks*... Esta labor es continuada luego por los consejeros sectoriales de la REPER.

La importancia de las redes es fundamental y se trata de potenciarlas de forma importante en todo aquello que pueda suponer una mejora en la capacidad de influencia y en la mejora de la información recibida.

Sin duda la cantidad influye, pero más importante es la calidad, no tanto por los puestos, sino por el compromiso de las personas. Lo más importante es la influencia, que se consigue a través de la concienciación de todas y todos los funcionarios españoles respecto a la necesidad de transmitir y a tener en consideración los intereses y peculiaridades de España.

No cabe duda de que la influencia es mayor cuanto más altos son los puestos y, además, en los sectores más estratégicos para España. Por eso, dependiendo del puesto de que se quiera cubrir, desde el Gobierno y desde la Representación Permanente, por parte de su Embajador, se hacen las gestiones necesarias para impulsar aquellos nombramientos que mejor convienen a los intereses de España. Prueba de esto es que la ratio de directivos españoles es ponderada respecto a la del 8,9% que considera adecuada la Comisión

Europea, pudiendo cifrarla en torno a un 8,5%, si bien es cierto que con diferencias entre las distintas instituciones y áreas sectoriales.

La influencia se consigue también tomando la iniciativa en los distintos expedientes legislativos y dejando clara la situación de España, lo que se trabaja intensamente en los distintos niveles de intervención. La capacidad de influir de España ha aumentado de forma considerable con la salida del Reino Unido y con el papel más activamente europeísta del Gobierno actual.

RIE: ¿Qué lecciones y buenas prácticas podría aprender España de otros Estados miembros?

IG: otros países tienen una mayor tradición y experiencia en realizar una estrategia de Estado para ganar influencia, ya sea a nivel político o administrativo, superando con más facilidad que los y las españoles las diferencias ideológicas. Es el caso de Alemania y de Italia, por ejemplo. También hay más tradición de *networking* y asociacionismo, aunque en esto los y las españolas en Bruselas en diferentes sectores han avanzado mucho, y se verán los frutos en un futuro próximo. En cuanto a los funcionarios y funcionarias, son grandes profesionales que quizás por su alto sentido de responsabilidad y lealtad institucional sienten un cierto pudor por trabajar por su país. Sin embargo, el interés común de la UE y la lealtad institucional donde se presta servicio no es incompatible con tener en la cabeza las necesidades y prioridades del propio país. Una mayor comunicación en el *lobby* interno español puede ayudar en dos direcciones: por un lado, ayudar a los españoles y españolas a acceder a determinados puestos y, por otro, a reforzar los mensajes de interés nacional para una mayor influencia.

Por otra parte, más allá del europeísmo del actual Gobierno en España, sería conveniente una mayor concienciación de la Administración española de la importancia de la presencia de españoles en las instituciones, sobre todo de expertos nacionales. Se podría cambiar el enfoque de estos programas, haciendo que sea la administración la interesada en enviar a un funcionario allí donde le resulte de interés, en lugar de que se plantee como algo ligado solo a la carrera profesional personal del funcionario. Solo de esta manera la figura de los expertos nacionales tiene verdadero valor para nuestro país y, además, puede contar con el compromiso e implicación del funcionario desplazado.

EGP: España puede y debe aprender de todos y cada uno de los Estados miembros de la UE. A su manera, cada uno aporta algo fundamental a la organización y eso es, precisamente, lo que le da valor a la misma a nivel internacional. España debe velar por la colaboración con sus socios para lograr objetivos comunes, teniendo como meta contribuir a la construcción de una UE más sólida y más unida.

Hay varias prácticas que otros Estados miembros de la Unión Europea siguen para maximizar su influencia en las instituciones europeas y en el proceso de toma de decisiones. Para empezar, la mayoría de los países buscan fortalecer sus relaciones con otros países para obtener apoyo en cuestiones importantes. Muchos Estados trabajan juntos y forman coaliciones con otros miembros que comparten intereses similares, con el fin de obtener un mayor peso político en la UE.

Otro aspecto clave es la participación activa durante las negociaciones, puesto que aquellos que más se involucran en las negociaciones de la UE serán capaces de influir en mayor medida en el resultado. En esta línea, cabe mencionar la importancia de desarrollar modelos efectivos de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas para involucrar a la sociedad civil en las resoluciones de la UE.

Además, algunos países han implantado políticas de integración muy efectivas, que han tenido éxito en la acogida de inmigrantes y minorías étnicas, lo que puede servir como modelo para el resto de miembros.

Otros Estados son pioneros en sostenibilidad, logrando avances significativos en la adopción de prácticas sustentables, como el reciclaje y la energía renovable, proporcionando al resto lecciones sobre cómo abordar los desafíos ambientales.

Por último, es importante que los Estados miembros desarrollen estrategias a largo plazo para maximizar su influencia en la UE y alcanzar sus objetivos políticos. Algunos países invierten una gran cantidad de recursos en sus relaciones con los líderes europeos clave, con el objetivo de tener un mayor impacto en el proceso de toma de decisiones.

En resumen, la estrategia española actual para influir en la Unión Europea se basa en el fortalecimiento de su papel en el contexto europeo y en la colaboración con sus socios para lograr objetivos comunes, con el fin de contribuir a la construcción de una Unión más fuerte y más unida. España debe, ahora y siempre, mirar a sus vecinos europeos y seguirles en aquellos aspectos en los que considere que, como miembro de la UE, puede mejorar, así como en su intento por convertirse en un actor internacional de mayor peso internacional.



Una mirada desde la Comisión Europea

Daniel Calleja¹

Cuando se habla de la historia contemporánea de España, en particular sobre el éxito de la Transición hacia la democracia y su reapertura al mundo, se suele señalar el año 1992 como la culminación de dicho proceso. Un año dorado en el que coincidieron el V Centenario del Descubrimiento de América con la celebración de la Expo Universal en Sevilla y de los Juegos Olímpicos en Barcelona, que vino precedido por la Conferencia de Paz de Madrid un año antes. Sin quitar mérito ni importancia a estos logros, la fecha clave para el afianzamiento y la materialización de la Transición y apertura de España es, en mi opinión, 1986. En ese año, España se adhirió a las entonces Comunidades Europeas e inició su propio camino en el proceso de integración europea, lo que ha permitido su consolidación como Estado social y democrático de derecho basado en la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, tal y como enuncia el artículo 1 de la Constitución.

Los resultados del esfuerzo de modernización que hizo la generación de la Transición no se pueden medir sin considerar el salto cualitativo que supuso la adhesión de España a las Comunidades Europeas. En su condición de Estado miembro, España no solo se ha beneficiado, sino que ha protagonizado y liderado muchas de las etapas de la integración europea, aportando una visión del proyecto europeo centrada en torno al espíritu de solidaridad y en la dimensión política y social del proyecto europeo. Casi 40 años después, la España de hoy no se puede comprender sin tener en cuenta su dimensión europea y la Unión Europea es una unión más consolidada gracias también a las aportaciones españolas.

El mismo año de la adhesión, me incorporé como funcionario a la Comisión de las Comunidades Europeas, inicialmente destinado en el Servicio Jurídico, del que actualmente soy su director general. Desde entonces, he tenido el privilegio de ser testigo de la evolución del proceso de integración europea y

¹ Daniel Calleja, director general del Servicio Jurídico de la Comisión Europea.

de las numerosas aportaciones de España a este proyecto colectivo en áreas tan distintas como el transporte, la energía, el mercado interior y participando también en algunas de las reformas institucionales de la Unión. A lo largo de estos años, he vivido mi experiencia desde la perspectiva de la Comisión Europea, institución singular dentro del sistema jurídico comunitario, encargada de defender el interés general de la Unión, que goza del derecho de iniciativa legislativa, ejecuta el presupuesto y controla, como guardiana de los Tratados, la aplicación del derecho de la Unión por parte de los Estados miembros, bajo la autoridad del Tribunal de Justicia.

El proceso de integración europea es un proyecto en continua transformación, que tiende hacia una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa. Una Unión que además respeta la identidad nacional de los Estados miembros, tal y como establecen los Tratados. En palabras del entonces presidente del Gobierno, Felipe González, el día de la firma del acta de adhesión de España, nuestro país aportó "su saber de nación vieja y su entusiasmo de pueblo joven, con la convicción de que un futuro de unidad es el único posible".²

Es precisamente este espíritu el que ha materializado contribuciones de enorme valor para nuestra Unión, en las que España ha sido protagonista. Pocos países cuentan con una historia tan antigua y universal como el nuestro. A su vez, con la excepción de los países del Este, pocos Estados miembros culminaron con su adhesión un momento tan determinante como lo era la Transición española. Un momento que materializó un futuro de libertad y democracia, y también de prosperidad para nuestro país de la mano de la integración europea. Desde entonces, España ha desempeñado un papel clave en la Unión, también a través de los españoles que han ocupado puestos destacados en las instituciones. En este sentido, merece destacarse que, desde su adhesión, los miembros españoles de la Comisión siempre han ocupado carteras de enorme responsabilidad, desde el mercado interior, al cambio climático o los asuntos institucionales, pasando por la Política Exterior y de Seguridad Común, la política de competencia, los asuntos económicos y monetarios, los transportes o la energía.³

2 El País 20 años (1996). *El País Semanal* 1.023. Número extra.

3 Los miembros de la Comisión españoles hasta la fecha han sido Manuel Marín, Abel Matutes, Marcelino Oreja, Loyola de Palacio, Pedro Solbes, Joaquín Almunia, Miguel Arias Cañete y Josep Borrell. Además, Javier Solana ocupó el cargo de alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común antes de que el Tratado de Lisboa añadiera la condición de vicepresidente de la Comisión a dicho cargo.

Con motivo de la presidencia española del Consejo de 2023, la quinta vez que España ostenta esta responsabilidad, me parece oportuno destacar algunas de las aportaciones de España a la integración europea a lo largo de los años, vistas desde la perspectiva de la Comisión. Me centraré especialmente en tres: la contribución española a la noción de ciudadanía europea, el impulso al programa Galileo y a la autonomía estratégica de la Unión y, por último, la materialización de la idea de solidaridad a través de su contribución a la política de cohesión económica y social.

La ciudadanía de la UE: el corazón del proyecto europeo

Pocos logros de la integración europea permiten ilustrar tan bien el principio esencial de que la Unión Europea no es únicamente una unión económica, sino también una unión política de valores en la que los sujetos no son únicamente los Estados miembros, sino también sus ciudadanos. Esta idea surge en 1963, año en el que el Tribunal de Justicia de la UE, en su sentencia *Van Gend en Loos*⁴, afirmó que el derecho de la Unión, más allá de un tratado internacional entre Estados, otorga derechos a los particulares, que pueden ser invocados en el ámbito nacional frente a sus propios Estados. Sin embargo, no sería hasta 1992 cuando la noción de ciudadanía de la UE como elemento central de la Unión quedaría plasmada en el Tratado de Maastricht.

Precisamente España jugaría un papel central en la institución de la ciudadanía de la Unión. En este sentido, la formulación de este concepto por iniciativa del presidente del Gobierno español merece ser resaltada. En una carta dirigida a su homólogo irlandés en mayo de 1990, con motivo de la presidencia de Irlanda del Consejo, abogó por que el estatuto de ciudadano europeo fuera el eje en torno al que girase la Unión política que finalmente se alcanzaría en Maastricht. En palabras del propio presidente, el objetivo consistía “en transformar un espacio hasta ahora de carácter esencialmente económico en un espacio común integrado en el que al ciudadano europeo le correspondería la posición protagonista”.

La ciudadanía europea comporta nuevos derechos con un amplio contenido material: la libre circulación, el derecho a voto y elegibilidad en elecciones

4 Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, *Van Gend en Loos*, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

municipales y europeas, así como la protección diplomática y consular de los ciudadanos de la UE por cualquier otro Estado miembro en un país extracomunitario. Es en el Tratado de Ámsterdam, negociado por el comisario español Marcelino Oreja, quien se empleó a fondo para consolidar esa noción de ciudadanía europea, donde se modificaría el artículo 8 del Tratado, que quedaría redactado como sigue:

"Se crea la ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión todo ciudadano que ostente la nacionalidad de un Estado miembro."

Sucesivamente, los Tratados de Niza y Lisboa mantendrían este avance significativo desde el punto de vista jurídico, en favor de todos los ciudadanos europeos. En este último (artículo 11.4) se incluye como novedad significativa un nuevo derecho: el de la iniciativa ciudadana europea, que por primera vez permite a los ciudadanos solicitar de la Comisión que presente una iniciativa legislativa en el marco de sus competencias.

Esta propuesta, finalmente aceptada y hoy plenamente vigente en el derecho de la Unión, es coherente con la tradición jurídica humanista que caracteriza a España, con exponentes como Francisco de Vitoria y Bartolomé de las Casas, cuya obra en torno al *ius gentium*, trascendental para el surgimiento del derecho internacional público, se centra desde el humanismo cristiano en las personas como sujetos de derecho. De forma similar, en el plano europeo, la obra de Salvador de Madariaga nos recuerda que Europa es una civilización en movimiento en la que el respeto a la persona es denominador común a los pueblos que la componen⁵. Esta fuerte orientación en favor de los ciudadanos y en torno a los derechos que les otorga el estatuto de ciudadanía en el derecho de la Unión, así como la dimensión social europea, es una de las características principales de la acción española en la UE y se aprecian vínculos estrechos con nuestra propia historia.

Actualmente, la noción de ciudadanía europea viene expresamente recogida en los artículos 20 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, donde se establece que la ciudadanía de la Unión no sustituye a la ciudadanía nacional, sino que se añade a ella. Los derechos que otorga incluyen el derecho a circular y residir en los Estados miembros, a formular peticiones al Parlamento, recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, entre otros.

5 Sobrino, José Manuel (2003), "La actualidad de las aportaciones de Salvador de Madariaga a la idea de Europa", *Anuario da Facultade de Direito da Universidade da Coruña*, nº7, pp. 759–776.

En la arquitectura institucional actual de la Unión, el ciudadano se halla, por lo tanto, en el centro. Tal y como establece el artículo 10.3 del Tratado de la UE, los ciudadanos europeos gozan también de derechos políticos, como el derecho a participar en la vida democrática de la Unión, cuyas decisiones deben ser tomadas de la forma más abierta y próxima posible a ellos mismos. Si algo que hoy caracteriza a la Unión Europea es que, de una organización esencialmente económica en sus inicios, hoy la Unión tiene su razón de ser en última instancia en ser una Unión por y para sus ciudadanos. Indudablemente, y sin perjuicio de reconocer la trascendencia de la aportación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el reconocimiento explícito de esos nuevos derechos garantizados por su pertenencia a la Unión no hubiera sido posible sin la aportación española⁶.

Galileo: los cimientos de la autonomía estratégica de la Unión

En los últimos años, se ha generado un consenso entre las instituciones y los Estados miembros en relación con la necesidad de reforzar el posicionamiento y la capacidad de influencia de la Unión Europea en el mundo. Para ello, es necesario dotar a la Unión de los medios para hacer frente a una realidad global cada vez más compleja. Ya no basta con ser un gigante económico. Como ha dicho el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, la Unión Europea tiene que comenzar a hablar el lenguaje del poder, ya que debe hacer frente a una realidad cada vez más geopolítica⁷. Esta idea queda perfectamente reflejada en el concepto de autonomía estratégica: la Unión debe maximizar sus recursos de poder para ser capaz de hacer frente a los retos geopolíticos del siglo XXI, sin depender de otros países y de la forma más eficaz para la defensa sus intereses.

Es indudable que la Unión deberá dotarse de la autonomía estratégica para afrontar los desafíos del futuro. La invasión rusa de Ucrania y sus consecuencias muestran la urgencia de este reto. En el pasado, otra española, vicepresidenta

6 En este sentido, España ha sido también uno de los países más activos en el desarrollo jurisprudencial del derecho de la Unión en general, y de la noción de ciudadanía en particular, a través de cuestiones prejudiciales remitidas por tribunales españoles. *Vid.* por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1992, *Micheletti*, C-369/90, EU:C:1992:295, y de 26 de febrero de 2013, *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107.

7 Borrell, Josep (2020), *Europa debe aprender rápidamente a hablar el lenguaje del poder*, Agenda Pública.

de la Comisión Europea, estuvo en el origen de un proyecto estratégico genuinamente europeo iniciado con el objetivo de alcanzar la autonomía estratégica en el sector de la navegación por satélite y aeroespacial.

Entre 1999 y 2004, tuve la oportunidad de trabajar con Loyola de Palacio como su jefe de gabinete. Entre otros muchos logros, Loyola de Palacio fue la impulsora de Galileo, el sistema europeo de radionavegación y posicionamiento por satélite. El objetivo era que Europa pudiera contar con su propia constelación de satélites geoestacionarios para que la Unión Europea pudiera disponer de su propio sistema, independiente del GPS estadounidense y del GLONASS ruso, mediante un programa europeo.

Tal y como se describía en la Comunicación de la Comisión que impulsó Galileo:

*"La dependencia actual, sobre todo respecto al sistema GPS, plantea interrogantes de carácter estratégico puesto que los sistemas utilizados no están bajo control europeo. Por tanto, el reto consiste en garantizar las necesidades estratégicas europeas, por ejemplo, en materia de política exterior y de seguridad común, sin costes ni riesgos excesivos."*⁸

Pese a las restricciones de algunos países terceros, y las divisiones iniciales entre los Estados miembros, bajo el liderazgo de Loyola de Palacio, quien participó personalmente en el Consejo Europeo de Barcelona, en 2002, con el firme apoyo de la presidencia española, se alcanzó el acuerdo decisivo para poner en marcha este proyecto.

Galileo es un sistema operativo que, desde 2016, cuenta con 26 satélites en órbita a más de 20.000 kilómetros de la Tierra. Hoy en día, no solo proporciona información de posicionamiento a tiempo real necesaria para el tráfico de mercancías el transporte de viajeros, o las telecomunicaciones, sino que también se utiliza en el marco de operaciones de rescate y protección civil a nivel europeo. Además, es una pieza clave del programa espacial europeo. Servicios y aportaciones concretas sin duda de una gran utilidad y un gran valor añadido, pero por encima de ellos Galileo es una gran apuesta tecnológica estratégica de la Unión Europea. Este programa, del cual la Unión es propietaria, está además financiado íntegramente por el presupuesto europeo.

8 Comunicación de la Comisión de 10 de febrero de 1999: Galileo – La participación de Europa en una nueva generación de servicios de navegación por satélite [COM (1999) 54 final].

La contribución a la solidaridad europea

La solidaridad es quizás el principio rector más importante para el funcionamiento de la Unión Europea. Es uno de los valores fundamentales que aparece recogido en el artículo 2 del Tratado de la UE, que se concreta mediante el presupuesto de la Unión, y según el Tribunal de Justicia, no consiste en una mera orientación política o principio rector, sino que define la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común⁹.

España ha sido uno de los países que más ha abogado en su acción exterior a nivel europeo para reforzar ese principio solidaridad en la Unión. Un ejemplo de ello es su liderazgo en la política regional y de cohesión europea, que tienen gran impacto en la vida cotidiana de los ciudadanos. Estas políticas tienen como objetivo central reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones europeas y son el principal vehículo de inversión de la Unión. Promueven el crecimiento económico, la creación de empleo, el desarrollo sostenible y la protección medioambiental, entre otros.

Existen distintos programas de fondos centrados en cohesión regional, agrícola o social y, en cierta medida, cumplen también la función de compensar el perjuicio económico sufrido por los nuevos Estados miembros que se adhieren a la Unión y se integran en el mercado único gozando de un menor nivel de desarrollo económico y competitividad. Este fue el caso de España, lo que le llevó a abogar por una política de cohesión ambiciosa. De nuevo, sin la aportación de España, hoy sería imposible explicar la creación de un fondo tan emblemático como el Fondo de Cohesión tras una durísima negociación en el Consejo Europeo del Edimburgo en 1992. La política de cohesión y los diferentes fondos europeos que la financian y que forman parte del presupuesto de la Unión permiten concretar un principio de solidaridad que, en última instancia, está basado en la confianza mutua de los Estados miembros.

España es uno de los países que más se ha beneficiado de la política regional y de cohesión europea, considerada la mayor operación de solidaridad de la historia¹⁰. Los esfuerzos españoles fueron clave para que los países del Este

9 Sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, Polonia c. Parlamento y Consejo y Hungría c. Parlamento y Consejo, C-156/21 C-157/21, ECLI:EU:C:2022:97 y ECLI:EU:C:2022:98.

10 González Vallvé, José Luis y Benedicto Solsana, Miguel Ángel (2006), *La Mayor Operación de Solidaridad de la Historia: Crónica de la política regional de la UE en España*, Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea.

podieran, tras su adhesión, beneficiarse de ingentes cantidades de fondos europeos, con el fin de garantizar la competitividad de sus economías y su cohesión económica y social.

La solidaridad, además, es una prioridad de la política exterior española en la UE, y aparece recogida como uno de los principios rectores de la Estrategia de Acción Exterior española para 2021–2024. Cabe esperar, entonces, que la presidencia española del Consejo en la segunda mitad de 2023 promueva políticas solidarias que beneficien a todos los Estados miembros y a la Unión en su conjunto. Este principio de solidaridad sigue plenamente vigente, como lo atestigua la adopción del programa *Next Generation EU*, con una suma extraordinaria de 750.000 millones de euros para financiar la recuperación de las economías europeas y garantizar las inversiones necesarias en la doble transición ecológica y digital de cara al futuro.

Conclusión

Casi 40 años después de su adhesión a las Comunidades Europeas, cuando España presidirá por quinta vez los destinos de la Unión Europea, el balance de nuestra integración en Europa es, sin duda, altamente positivo.

Positivo desde el punto de vista político, porque España forma parte de un proyecto de integración regional sin precedentes, que le ha permitido, a través, de Europa recuperar y aumentar su influencia en el mundo. Europa es la primera potencia comercial del planeta, pero también el primer donante mundial en ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo.

Positivo también desde el punto de vista económico, ya que la pertenencia al mercado interior más integrado del mundo es la base de nuestra prosperidad a través del ejercicio de las libertades básicas reconocidas por los Tratados. Europa es líder mundial en la lucha contra el cambio climático, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, disponemos de empresas innovadoras, y los estándares europeos son referencia a nivel mundial en los transportes, la energía, la seguridad y la protección de los consumidores. El modelo social europeo forma parte del código genético de la Unión y es la base de nuestra sociedad. Europa es también un espacio de libertad, de seguridad y de justicia.

Pero por encima de todas esas realizaciones, en la base del proyecto europeo están los valores fundamentales de democracia, libertad, el respeto de los derechos fundamentales y de la dignidad de la persona, el Estado de derecho o la solidaridad. Derechos de los que son titulares los ciudadanos europeos, y a cuyo reconocimiento y consolidación ha contribuido activamente España impulsando políticas concretas, y ejerciendo plenamente sus responsabilidades como Estado miembro de la Unión Europea.



España en el Consejo de la Unión Europea

Isabel Riaño¹

El Consejo de la UE, el “Consejo”, junto con el Consejo Europeo, es la institución europea donde los Estados miembros ejercen su poder e influencia de manera más directa, en ejercicio de su función como colegisladores y participan en la toma de decisiones, la negociación y la adopción de directrices políticas.

Frente al Parlamento o la Comisión, el Consejo es el territorio natural de actuación institucional de los Gobiernos en el entramado comunitario y el ámbito en el que la influencia se ejerce de manera más directa. Los Estados miembros participan en las 10 formaciones del Consejo, y en todos los órganos preparatorios, los Comités de Representantes Permanentes I y II, y los grupos de trabajo que se reúnen intensamente a lo largo del año y donde se negocian las propuestas legislativas.

El Consejo Europeo por su parte, desempeña también un papel decisivo en el establecimiento de las prioridades políticas de la UE. Este papel se refuerza notablemente en periodos de crisis, en los que las decisiones a tomar a nivel europeo son más complejas y en muchos casos necesitan de un impulso y acuerdo político que sólo los jefes de Estado y de Gobierno pueden llevar a cabo. Este fue el caso a lo largo de la crisis financiera y, en el contexto de “poli-crisis” provocado por la suma de la crisis del COVID, la invasión de Ucrania por Rusia y sus consecuencias, y en particular sobre los precios de la energía, el Consejo Europeo adquiere un claro protagonismo. Las dificultades que plantean estos retos conllevan la necesidad de soluciones nuevas que en muchos casos suponen cambios sustanciales y avances hacia una mayor integración europea mediante políticas, modelos e instrumentos comunes más complicados de negociar y acordar.

¹ Isabel Riaño, directora general de Competitividad y Comercio de la Secretaría General de Consejo de la Unión Europea.

¿Qué factores determinan la influencia de un Estado miembro en el Consejo? ¿Qué elementos son críticos a la hora de ejercer de manera efectiva esa influencia? ¿Dónde se sitúa España en relación con otros Estados miembros? El Real Instituto Elcano ha hecho excelentes análisis sobre este tema, por lo que esta aportación intentara reagrupar y destacar los elementos que considero más importantes. El objetivo de esta aportación tiene un carácter necesariamente general ya que la idea es la de hacer un análisis atemporal del papel de España en el Consejo. Evidentemente, la influencia de un Estado miembro varia a lo largo del tiempo en función de múltiples factores y circunstancias, pero se pueden trazar unas líneas generales de los elementos que afectan a esa capacidad de influencia y plantear algunas conclusiones y recomendaciones generales.

El poder de voto: exponente del peso objetivo de un país

En primer lugar, y en la medida en que la mayor parte de las decisiones dentro del Consejo se toman por mayoría cualificada, el poder de un Estado miembro viene dado de manera objetiva por su poder de voto. En este sentido, España se sitúa en cuarto lugar, tras Alemania, Francia e Italia, y ha visto aumentado de manera significativa su peso en la distribución de poder tras la salida del Reino Unido. Tal y como muestra el índice Banzhaf, que mide la distribución de poder en el Consejo de acuerdo con el poder de voto y las potenciales posibilidades de coalición, España es el segundo Estado miembro que ha ganado poder relativo, un 23%, tras el *Brexit*.

España es pues uno de los países grandes, con el que es necesario contar para la toma de decisiones y al que resulta difícil aislar a la hora de conformar las mayorías necesarias en una negociación.

El poder de España en el Consejo: Índice Banzhaf Normalizado, 1986–2019

	QMV EC 12	QMV EU 15	QMV EU 25	Nice QMV EU 25	Nice QMV EU 27	DM EU 28	DM EU 27
	1986– 1994	1995– 04/2004	5/2004– 10/2004	11/2004– 2006	2007– 10/2014	11/2014– 3/2019	2019–
Alemania	12,87 %	11,16 %	7,60 %	8,57 %	7,78 %	10,21 %	11,92 %
Francia	12,87 %	11,16 %	7,60 %	8,57 %	7,78 %	8,45 %	9,98 %
Reino Unido	12,87 %	11,16 %	7,60 %	8,57 %	7,78 %	8,28 %	–
Italia	12,87 %	11,16 %	7,60 %	8,57 %	7,78 %	7,85 %	9,17 %
España	10,89 %	9,24 %	6,36 %	8,13 %	7,42 %	6,21 %	7,65 %
Polonia	–	–	6,36 %	8,13 %	7,42 %	5,07 %	6,53 %
Rumanía	–	–	–	–	4,26 %	3,78 %	4,01 %
Países Bajos	6,66 %	5,87 %	4,14 %	4,23 %	3,97 %	3,47 %	3,68 %
Otros	30,97 %	40,25 %	52,74 %	45,23 %	45,81 %	46,68 %	47,06 %

QMV significa voto por mayoría cualificada (Sistema de votación existente desde la creación de la UE y revisitado en Niza) DM se refiere a la "Doble Mayoría" adoptada en el Tratado de Lisboa

Fuente: Molina, Ignacio (2020), "Spain in the EU: preferences, policy process, and influence in Brussels", *The Oxford Handbook of Spanish politics*, Oxford University Press, pp. 683–698.

Otros factores determinantes de la influencia: capacidad estructural, institucional y personal

Dentro de la matriz de influencia de un Estado miembro en el Consejo, y más allá del poder objetivo que otorga el voto, hay elementos de distinta naturaleza que influyen en la capacidad de interacción de cada Estado miembro y que varían a lo largo del tiempo. Tal y como desarrolla Javier Arregui en su documento *Poder y capacidad de influencia de los Estados miembros en el Consejo de la UE*², el poder e influencia de un país va a depender también de otros factores clave como la capacidad estructural, institucional y personal.

2 Arregui, Javier (2015), *Poder y capacidad de influencia de los Estados miembros en el Consejo de la UE*, Real Instituto Elcano.

Capacidad estructural

La capacidad y situación económica de un país, su estabilidad política, su integración y capital de relación con el resto del mundo, su cercanía y peso con determinadas áreas geográficas, el sentir de su población y de su clase política sobre la Unión Europea, sus fortalezas y debilidades estructurales y su capacidad administrativa son elementos clave en el entramado de poder e influencia en Europa.

Estos elementos conforman intangibles como la imagen país, otorgan credibilidad, determinan la orientación y el tono del debate europeo interno y su proyección en Bruselas, generan el reconocimiento de otros Estados miembros en relación con determinadas áreas de *expertise* o relación privilegiada y permiten ser más o menos efectivos en el despliegue de posiciones, afectando a la fortaleza negociadora.

En el caso de España, es claro que el tradicional europeísmo de nuestro país y unas posiciones nacionales en los asuntos europeos generalmente cohesionadas y alineadas a lo largo del espectro político son factores positivos a la hora de ejercer influencia en la UE. La estabilidad política y administrativa han actuado tradicionalmente a favor del peso de España. En áreas concretas, nuestras fortalezas amplían nuestra influencia. Por ejemplo, elementos como el importante desarrollo de infraestructuras en telecomunicaciones o el despliegue en energías renovables, muy por encima de la media del resto de socios europeos, resultan en autoridad acumulada para nuestro país en el debate digital o energético. Nuestras relaciones privilegiadas con áreas del mundo, como América Latina o el Norte de África, otorgan también un peso específico a España a la hora de diseñar la política europea con esos países. Ser percibido como un socio cumplidor supone también la acumulación de capital político y negociador; en este sentido, por ejemplo, haber sido el primer país en recibir la aprobación y los desembolsos por parte de la Comisión del Plan de Recuperación y Resiliencia ha generado respeto e imagen de buen hacer, que significa mucho a la hora de abarcar discusiones complicadas como la reforma de las reglas fiscales. Evidentemente, no todo son ejemplos positivos. Las circunstancias económicas y políticas también actúan a veces en sentido contrario. Es cierto que la crisis financiera de la década de 2010 y sus consecuencias para España debilitaron la percepción y posición negociadora de nuestro país en los asuntos económicos, o que la crisis con Cataluña del 2007 erosionó de manera injusta nuestra imagen en Europa.

En definitiva, la influencia de un país en la UE es reflejo directo de su propia situación, de su acervo acumulado de experiencia y relaciones, de sus fortalezas y debilidades en distintos momentos del tiempo. Se trata de un capital estructural que se trabaja y construye a lo largo del tiempo, que también refleja los vaivenes coyunturales que afectan a la situación económica y política.

Capacidad institucional

Un elemento fundamental de influencia está directamente relacionado con la capacidad y eficiencia de la Administración en la gestión de los asuntos europeos. Contar con una Administración eficaz, coordinada, capacitada y conocedora de cómo funciona el complejo ecosistema europeo amplía de manera importante la capacidad de influencia. Y esto es así a todos los niveles de interacción, desde el *desk officer* en un ministerio en Madrid, pasando por los funcionarios de la Representación Permanente (REPER) que negocian en los grupos de trabajo, los embajadores, los equipos ministeriales y los ministros, la Secretaría de Estado para la UE y Presidencia del Gobierno. La recopilación y diseminación de información relevante, la capacidad de análisis sectorial y horizontal, la coordinación en la decisión de la posición española y el desarrollo de acciones concertadas a distintos niveles son claves para ser efectivos en el diseño de estrategias de influencia y negociación que ayuden a la consecución de los objetivos.

Se trata de tener claras las posiciones y objetivos y adoptar una actitud proactiva a todos los niveles. Más allá de contar con el peso que nos da el poder de voto, consiste en influir en direcciones y estratos múltiples: hacer conocer las prioridades a todos los niveles, preparar documentos de posición y diseminarlos, tener redes de influencia formales e informales bien trabajadas y efectivas, ser capaces de conformar mayorías y coaliciones con otros Estados miembros en la negociación, interactuar de manera efectiva con la presidencia del Consejo para contribuir a la fijación de agendas en las áreas de interés.

Me gustaría señalar algunos ejemplos recientes de éxito de la estrategia española en temas clave para nuestro país. En el marco del debate sobre la respuesta europea al incremento de los precios de la energía a raíz de la guerra en Ucrania, España fue el primer país que puso esta problemática en la agenda europea, señalando de manera concreta los problemas y las posibles soluciones, mediante cartas, papeles, generación de coaliciones

con otros Estados miembros y una comunicación efectiva y clara; España ha sido líder en este debate, actuando coordinadamente en todos los escenarios (REPER, Consejo de Energía, Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, Consejo Europeo), consiguiendo su objetivo de la llamada “excepción ibérica”, el establecimiento de un mecanismo de corrección del mercado y la reforma del mercado eléctrico. Otra estrategia de posicionamiento interesante ha sido la de buscar coaliciones y puntos en común con Estados miembros con posiciones *a priori* diferentes. Los documentos sobre autonomía estratégica o la reforma de las reglas fiscales redactados con los Países Bajos han permitido buscar puntos en común en debates difíciles y romper ideas preconcebidas sobre enfrentamientos o bloques dentro de la Unión, trasladando la idea de un país constructivo, de consensos y abierto a la negociación.

Capacidad personal

Finalmente, las instituciones se conforman por personas, y como señala Arregui, *“la habilidad de los negociadores individuales es un factor crucial”...“está relacionada con la capacidad de persuadir a otros actores” ...“los negociadores que tienen credibilidad entre sus colegas, que tienen capital político, y están bien integrados en sus redes políticas relevantes podrán tener ventajas sustanciales en el proceso de negociación”*. Dado que el Consejo de la UE es una máquina de negociación, la selección de personal, su formación y coordinación, así como un buen manejo de los idiomas –en particular el inglés–, será un factor importante del éxito en la defensa de los intereses de España en la UE.

Los básicos de la influencia

Finalmente, ser influyente en el Consejo de la UE o en cualquier otra organización supone poner en marcha y ser capaz de orquestar una estrategia multifacética en la que se combinen actuaciones a varios niveles. Con esos “básicos” como hoja de ruta y referente, se trata de adaptarlos a las circunstancias especiales del ecosistema europeo:

1. Proyecto político y diseño de prioridades claro: tener objetivos bien establecidos y una posición definida en los diferentes debates en el Consejo es una premisa fundamental.
2. Anticipación y proactividad, con el fin de tener capacidad efectiva de influenciar la agenda europea y que dicha agenda contemple

las prioridades establecidas. Dentro del Consejo, el trabajo con las presidencias rotatorias y con el presidente del Consejo Europeo es imprescindible.

3. Capacidad de comunicación: definiendo cómo y a quién, mediante la preparación de papeles, de documentos de posición, la organización de reuniones con otros Estados miembros, en Bruselas y en bilateral, el uso efectivo y alimentación de las redes de contactos formales e informales, en las representaciones permanentes, con la presidencia rotatoria, con la Secretaría General del Consejo, el gabinete del presidente del Consejo Europeo. La capacidad de comunicarse en otros idiomas es también imprescindible para ser parte integrante y activa de la conversación a todos los niveles.
4. Coordinación: buena articulación a todos los niveles, dentro del Gobierno y con la Representación Permanente. En la medida en la que las decisiones europeas son parte integrante de las políticas internas, es cada vez más natural que los órganos de coordinación dentro de la Administración incluyan la acción en Europa como parte de una estrategia nacional y permeen de forma orgánica en la actuación en el Consejo. Por ejemplo, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos fue instrumental a la hora de diseñar y negociar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
5. Alianzas y coaliciones: es importante la labor de construcción de estas alianzas y coaliciones más allá de las más evidentes. En este sentido, España tiene que hacer un esfuerzo para acercarse más a los nuevos Estados miembros, a los nórdicos, y buscar áreas en las que las prioridades puedan alinearse para salir de las tradicionales divisiones Norte–Sur, Este–Oeste, frugales–no frugales. El peso en el Consejo se trabaja también en los contactos bilaterales con nuestros socios a todos los niveles. Por ejemplo, en materia digital se pueden desarrollar alianzas con Finlandia y Estonia, con los Países Bajos –como ya se ha hecho– en materia económica. La interacción con los países más poderosos, Alemania, Francia e Italia, debe ser continuada, y tras el *Brexit*, con Italia en permanente crisis política, España debe seguir aprovechando para desarrollar su papel de país grande frente a un eje franco–alemán actualmente algo debilitado.

6. Credibilidad y confianza son factores que amplían el capital político y que se construyen poco a poco, de manera individual y colectiva. España es generalmente percibida como un “socio confiable” (*trusted partner*) que busca el interés común y cumple con sus compromisos y decisiones. La utilización del veto, la confrontación –tácticas utilizadas por países como Hungría y en algunos casos Polonia– puede dar sensación de poder, pero genera desconfianza y merma la credibilidad y capacidad de actuación a largo plazo.

Algunas consideraciones finales

De manera general, España está donde tiene que estar y juega su papel en el Consejo de manera eficaz, con ciclos en su poder de influencia derivados de las características estructurales y de la situación política y económica. No estoy de acuerdo con esa autoflagelación tan española que considera que lo hacemos mal en Europa, que no influimos y que somos más bien agentes pasivos en una agenda impulsada por otros. Es verdad que Alemania y Francia, por su importancia económica y política, pesan de manera especial en el debate, con maquinarias administrativas bien rodadas, o que Italia, frente a una situación política nacional menos estable, es maestra en el arte de gestionar sus redes de influencia dentro de las instituciones. Los Estados miembros más pequeños saben que tienen que recurrir de manera mucho más proactiva a coaliciones en las que puedan generar minorías de bloqueo para hacer valer sus intereses.

Es cierto también que podemos hacer muchas cosas para aumentar nuestra influencia y peso en el Consejo, y en el resto de instituciones en general. Las ideas están identificadas y muchas de ellas se están intentando poner en marcha, teniendo en cuenta los recursos con los que contamos. El Real Instituto Elcano ha venido analizando este ecosistema de influencia en los últimos años, con propuestas³ bien hiladas e interesantes en aportaciones variadas, proponiendo actuaciones concretas para impulsar “los básicos de la influencia”, por lo que no me detendré en repetirlas.

3 Rupérez, Pablo (2020), *Presencia, papeles, procesos y pasta: cuatro claves para aumentar la presencia de España en Bruselas*, Real Instituto Elcano. Fernández, Miguel (2019), *Ganar influencia en la UE: propuestas operativas para la Administración*, Real Instituto Elcano.

El *Brexit* ha potenciado nuestro poder objetivo en el Consejo, y en la situación de crisis múltiple que vivimos actualmente, en la que existe una tendencia en muchos socios a volver a posiciones más nacionales, España está desde mi punto de vista ejerciendo su poder e influencia de manera constructiva, europeísta, liderando muchas veces debates complejos. España está siendo un socio activo, anticipándose en el planteamiento de agendas en temas de importancia capital, comunicando nuestras posiciones e interactuando en la negociación de manera muy efectiva: en la respuesta europea a la crisis del COVID –con la contribución al debate en la puesta en marcha de los *Next Generation EU*–, en el debate energético, en la reforma de las reglas fiscales, en los planteamientos de autonomía estratégica. En el día a día del trabajo en el Consejo, en la negociación en los grupos y en el Comité de Representantes Permanentes –no olvidemos que, aunque sea más invisible, ahí se negocian y cierran el 90% de los asuntos europeos– España influye y defiende sus intereses, hace propuestas y es muy raro que quedemos aislados.

Conclusión

España asumirá la presidencia del Consejo a partir de julio del 2023, en un momento clave para la UE. Tendrá que gestionar un entorno difícil, consecuencia de la invasión de Ucrania que esta tensionando las relaciones entre los Estados miembros. Tendrá que contribuir a mantener la unidad y avanzar hacia soluciones comunes. Además, la presidencia se produce al final del ciclo legislativo de las instituciones europeas, por lo que será un momento importante para poner temas sobre la agenda y generar consensos en el Consejo que influyan sobre el debate electoral europeo y las líneas futuras de actuación.

Este será un momento fundamental para que España despliegue y demuestre su influencia en el Consejo, esta vez no en el del ejercicio de su voto o de defensa de los intereses propios, sino en el trabajo más europeo de todos, el de mediador imparcial (*honest broker*) y conductor de agendas y debates. Seguro que será todo un éxito.



Sector privado e influencia de España en Europa

Raquel García, Luis Simón y Patrizia Cogo¹

El sector privado es, al mismo tiempo, protagonista en el proceso de integración europea y receptor clave de la actividad legislativa de la UE. De ahí el interés de las empresas en mejorar su conocimiento del proceso decisorio de la UE y en reforzar su participación e influencia en el desarrollo de la agenda europea. De hecho, desde la adopción del Acta Única Europea en 1986 ha habido una explosión de actividades de asuntos públicos o *lobby* en Bruselas.² El sector privado tiene diferentes maneras de participar e influir en la agenda europea, incluyendo a través de asociaciones transeuropeas, que reflejan la existencia de intereses compartidos entre distintas empresas con independencia de su nacionalidad. No obstante, el hecho de que los Estados miembros jueguen un papel central en el proceso de integración europea, convierte a estos en un referente fundamental para las empresas. Por otra parte, un sector privado competitivo y ágil revierte de forma positiva en la influencia de los Estados miembros en Europa. Tomando estas consideraciones como punto de partida, ¿qué grado de influencia ejerce el sector privado español en Europa?; ¿cómo puede mejorarla?; y ¿cómo se puede reforzar la cooperación público–privada en aras de una mayor influencia de España en Europa? Este ensayo representa una aproximación a estas cuestiones.³

El sector privado español y Europa

Fortalezas y oportunidades

España cuenta con importantes empresas en sectores prioritarios para el futuro de la UE (e.j. banca, energía, telecomunicaciones, defensa) y hay un

1 Raquel García, investigadora del Real Instituto Elcano; Luis Simón, director de la oficina de Bruselas e investigador principal del Real Instituto Elcano; y Patrizia Cogo, gestora de proyectos y ayudante de investigación en la oficina de Bruselas del Real Instituto Elcano.

2 Greenwood, Justin (1997), *Representing Interests in the European Union*, New York, NY: St Martin's Press.

3 Para la elaboración de este análisis, los autores han realizado 13 entrevistas con representantes de empresas grandes, medianas, asociaciones empresariales, expertos y la REPER en Bruselas entre octubre y diciembre de 2022.

creciente reconocimiento de la importancia de los asuntos europeos en el sector privado español. Concretamente, las empresas utilizan distintos canales para recabar información e intentar influir en el proceso de toma de decisiones europeo.

Por un lado, destaca la existencia de oficinas o delegaciones permanentes en Bruselas. Esta opción está a menudo reservada para las empresas más grandes, que cuentan con suficientes recursos y equipos especializados en asuntos europeos, con profesionales preparados y experiencia en la materia. Esto les permite atender sus intereses específicos, lo cual complementan con su pertenencia y participación en asociaciones empresariales a nivel europeo, en las que intentan que las posiciones sectoriales reflejen sus intereses particulares.

En este sentido, las asociaciones empresariales constituyen una plataforma fundamental para las empresas a la hora de interactuar con la UE. Por un lado, existen asociaciones empresariales que incluyen a empresas de distintos sectores y tamaños, tanto de carácter nacional (como la delegación de la CEOE, la de la Cámara de España en Bruselas o la propia Cámara de Comercio de España en Bélgica y Luxemburgo) como europeo (ej. *BusinessEurope*, conformada por la unión de las patronales nacionales de los Estados miembros). Por otro lado, cabe destacar el papel de las asociaciones sectoriales, que pueden ser también de carácter nacional (por ejemplo, AMETIC⁴) o europeas. Estas últimas se componen a menudo de asociaciones nacionales (por ejemplo, *CerameUnie* o la *European Banking Federation*); pero también hay casos en los que se da la coexistencia en una asociación europea de empresas con adscripción directa junto a la asociación sectorial nacional (por ejemplo, *Aerospace, Security and Defence Industries Association in Europe*). Cabe destacar que las asociaciones empresariales son especialmente importantes para pequeñas y medianas empresas, que ocupan la mayoría del tejido empresarial español y a menudo carecen de otros canales de llegada a Bruselas.

En definitiva, las empresas españolas con presencia en Bruselas y más experiencia y recursos dedicados a los asuntos europeos conocen cuáles son los canales para influir en el proceso de toma de decisiones, ya sea de manera bilateral –es decir, mediante interacción directa con instituciones europeas– o multilateral –a partir de asociaciones nacionales y europeas–.

4 Asociación representante de la industria digital en España.

En este sentido, en los últimos años, se aprecia un aumento en cuanto a presencia permanente de las principales empresas españolas en Bruselas, así como en su peso en grandes asociaciones sectoriales europeas, como *European Telecommunications Network Operators' Association*, *CerameUnie* o *Eurocommerce*.

Obstáculos y retos pendientes

Según la mayor parte de los entrevistados, en comparación con las empresas de otros Estados miembros, como Francia, Alemania o Italia, no ha habido una gran evolución en los últimos años en cuanto a presencia directa de empresas españolas en Bruselas o recursos dedicados a asuntos europeos.

Y es que, falta cultura de *lobby*. El grueso de las empresas españolas, sobre todo las que no están presentes en Bruselas y disponen de menos recursos, no conocen cómo crear impacto ni hacer llegar y defender sus posiciones e intereses a los actores adecuados. Falta iniciativa y asertividad, como consecuencia de una profesionalización más tardía de los asuntos públicos en España en comparación con otros Estados miembros. Las connotaciones negativas del término *lobby* no permiten entender que gran parte de la actividad de las relaciones institucionales de las empresas gira alrededor de tener una interlocución que permita anticipar cómo va a evolucionar el entorno regulatorio y político para poder tomar decisiones estratégicas de negocio. Es por eso por lo que, para estar mejor posicionados de cara a influir en el debate, la presencia en Bruselas desempeña un papel crucial a la hora de establecer redes de información y coaliciones para identificar oportunidades y amenazas⁵.

Por otro lado, muchos de los obstáculos de España a la hora de incrementar su influencia en la agenda europea han venido por debilidades relacionadas con una estructura económica y productiva poco competitiva y diversificada y un mercado laboral temporal y precario. Todas estas cuestiones sólo pueden abordarse de manera efectiva con la implicación directa del sector privado. Los fondos *Next Generation EU* ofrecen una gran oportunidad en este sentido. Para ello, es fundamental una modernización de la Administración, actualmente poco digitalizada, fragmentada en silos nacionales y autonómicos

⁵ Para más información sobre el lobby en España y en Europa: Manuel Villoria *et al.* (2015), *Transparencia y regulación del lobby en Europa y España*, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.

y con procedimientos excesivamente lentos, que pueden perjudicar la gestión ágil de recursos.

Es necesario por tanto reconocer el problema financiero de las empresas españolas, excesivamente apalancadas y debilitadas desde la crisis financiera, con un escenario en el que hay muy pocas empresas grandes y muy capitalizadas. La ausencia de grandes capitalistas en España que puedan asegurar la "españolidad" de las multinacionales deja la puerta abierta a inversores de terceros países. Esto, por un lado, dificulta que la misión y objetivos de las empresas españolas estén alineados con una estrategia nacional de influencia en Europa. Por otro lado, ha llevado a España a adoptar una posición proteccionista ante la inversión directa por parte de terceros –europeos y extraeuropeos–, lo que la debilita ante la Comisión –siempre abierta–.

Es importante también prestar una atención particular a las pequeñas y medianas empresas. El tejido empresarial y productivo europeo está protagonizado por ellas, más si cabe en el caso de España, donde las pymes tienen un tamaño menor y un peso superior en la economía. Sin embargo, las pymes disponen de menos recursos para dedicar a los asuntos europeos y a la presencia e influencia en Europa

La importancia del sector privado para construir una estrategia de país en Europa

Existe un amplio consenso entre los actores del ecosistema español en Europa sobre la necesidad de definir una posición y visión estratégica española sobre el futuro de Europa y el papel de España al respecto, como primer paso para avanzar hacia una mayor influencia. En este sentido, cabe señalar que se ha avanzado en la formulación de una estrategia y definición de posiciones, si bien se requiere una mayor sistematización. En concreto, las empresas parecen percibir cierta falta de claridad respecto a la postura de España en cuestiones de fondo (salvo en excepciones contadas, como es el caso del reparto periódico de los fondos europeos), y señalan que la mayor claridad y coherencia mostrada por otros Estados miembros –como el fuerte compromiso de Francia con la autonomía tecnológica e industrial europea o el de los países nórdicos con la liberalización y observación estricta de las reglas de competencia– añade cierta previsibilidad a las empresas de dichos

Estados a la hora de planificar y articular estrategias de posicionamiento e influencia en Bruselas.

No obstante, no basta con definir unas líneas prioritarias por parte del Gobierno central, sino que hay que integrar a los agentes relevantes en el ecosistema español centrados en asuntos europeos.

El sector privado español con presencia en Bruselas conoce cómo funciona la dinámica interinstitucional europea. Las empresas españolas acumulan inteligencia e información de utilidad y son punteras en diferentes sectores, desde aquellos más tradicionales, hasta otros intensivos en I+D+i y que son clave para el futuro de la UE. También es este el caso para la parte del sector privado que tiene presencia indirecta a través de las federaciones sectoriales, que conocen lo que sucede en Bruselas cuando se ven afectadas.

Además, a medida que la Unión adquiere mayor conciencia (geo)política, el sector privado puede desempeñar un papel activo fundamental. En un contexto internacional de creciente competición estratégica entre grandes potencias, el componente económico ha venido adquiriendo una especial relevancia. Por un lado, si la UE quiere reforzar sus capacidades estratégicas para ser menos dependiente y no quedarse rezagada respecto a otras potencias internacionales, debe fomentar la inversión en innovación y el emprendimiento por parte de la iniciativa privada. Por otro lado, si busca cambiar su manera de relacionarse con otros actores y países, menos en clave de asistencia al desarrollo y la cooperación y más en términos de asociación estratégica con otros socios para impulsar sectores clave, el sector privado debería estar más involucrado.

En este contexto, la Administración General del Estado (AGE) suele consultar al sector privado a la hora de tomar posición y hay determinados ministerios que muestran más cercanía. Un buen ejemplo en este sentido es la Comisión Consultiva de la Secretaría de Estado de Comercio para negociaciones comerciales internacionales, en la que participan asociaciones empresariales, ONG, sindicatos, y que representan un prometedor punto de partida. No obstante, de acuerdo con la mayoría de entrevistados, habría margen de mejora a la hora de hacer uso de este capital de recursos y conocimiento acumulados y aprovecharlo en beneficio de una estrategia de país en el circuito europeo.

Las empresas perciben que deben ser ellas las que tomen la iniciativa a la hora de dirigirse a la Administración española y exponer sus intereses, lo que requiere que dediquen recursos importantes a los asuntos europeos, y a su vez limitaría la participación de las pequeñas empresas en las grandes decisiones. La mayoría de nuestros interlocutores señala que, mientras la Comisión Europea es especialmente activa a la hora de consultar con el sector privado, existe un importante margen de mejora por parte de las instituciones públicas españolas. Los interlocutores también apuntan cómo otros Estados miembros son más transparentes en relación con los debates y reuniones en el Consejo, el eslabón más opaco de todo el proceso legislativo europeo, lo que situaría al sector privado español en una situación de desventaja informativa y competitiva.

Más allá de la importancia de mantener la interlocución con Madrid, que es donde se fijan posiciones y directrices, cabe destacar la relevancia de la REPER. Gracias a su presencia sobre el terreno, la REPER es conocedora de las dinámicas y de la realidad del funcionamiento institucional y decisorio europeo y, es a su vez, más sensible a los intereses y preocupaciones del sector privado en Bruselas. En este sentido, los entrevistados identifican un mayor nivel de autonomía de las representaciones permanentes de otros Estados miembros, que revierte en una mayor interacción de sus respectivas empresas. Asimismo, señalan que en ocasiones recurren a sus contactos con otras representaciones permanentes para obtener información.

Conclusiones y recomendaciones: cómo reforzar la influencia del sector privado español en Europa

El sector privado desempeña un papel indispensable en tanto que motor de crecimiento económico de un país y puerta de oportunidades para mejorar sus estándares. Es, asimismo, una importante fuente de inteligencia, innovación y conocimiento en áreas clave para el futuro de Europa. Por ello, es fundamental la integración del sector privado en cualquier estrategia de influencia de España en Europa. Tomando este principio como punto de partida, se identifican abajo una serie de recomendaciones, de carácter general.

- En primer lugar, hay que aumentar la dotación de recursos públicos y privados dedicados a los asuntos europeos, que lleven a un mejor conocimiento de las estructuras, normas y actores clave en la Unión Europea.

- Es importante fomentar la participación de las pymes en el debate europeo, por ejemplo, a través de asociaciones sectoriales y agrupaciones como *SMEUnited*, que representan a las pymes europeas. Esto incluye trabajar para que las pymes ganen conciencia sobre el peso que tiene Bruselas en sus futuros planes de negocio.
- Es necesario aprovechar oportunidades como los fondos *Next Generation EU* para fomentar la innovación e inversión en sectores estratégicos que mejore la estructura económica y productiva española, aborde los problemas estructurales del mercado laboral y cree una Administración más ágil y moderna.
- Desde la Administración se debe diseñar una hoja de ruta con acciones concretas y compartirla con el resto del ecosistema de influencia español en Bruselas, y concretamente con el sector privado. Es necesario aumentar la transparencia por parte de la Administración y establecer encuentros e intercambios con carácter regular y sistematizado que permitan intercambiar información y acordar posiciones.

Utilizando como ejemplo la Comisión Interministerial en el área de comercio, la Secretaría de Estado correspondiente podría elaborar un documento de balance y estrategia en consulta con el sector privado. Este tipo de iniciativas podrían ir acompañadas de otras más concretas. Por ejemplo, las empresas y la Administración podrían priorizar el diseño de estrategias que permitan la presencia del sector privado español en iniciativas como los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo, enfocadas a impulsar los sectores estratégicos del futuro. La proactividad del sector privado, poseedor del capital en I+D+i, es clave en este sentido.

- Falta cultura de emprendimiento, de colaboración público–privada y de interacción entre ambas esferas, así como de conocimiento del sector privado por parte de funcionarios y trabajadores públicos. Es preciso trabajar en una mejor relación de confianza mutua y de entendimiento del otro como socio indispensable con un objetivo compartido.
- Si bien las empresas y la Administración tienen sus propios intereses y estrategias, sería positivo que las empresas, además de priorizar sus necesidades específicas, contribuyesen a acompañar la estrategia y el relato general sobre la influencia de España en Europa. Las empresas deben incorporar a sus misiones y objetivos una visión de país que vaya más allá de sus intereses específicos.

- Cualquier esfuerzo por reforzar la colaboración público–privada debe incluir a los españoles en las instituciones europeas. Una vez identificadas las áreas prioritarias, es fundamental conocer, conectar y colocar a nacionales en aquellos departamentos encargados de ejecutar y desarrollar dichas temáticas. Y, sobre todo, a largo plazo, debe haber un interés en mantener el vínculo y la comunicación con ellos para potenciar la permeabilidad entre lo público y lo privado, y entre los intereses nacionales y europeos. Esto incluye también a los eurodiputados, imprescindibles por su labor colegisladora, con el fin de asegurarse de que hay una representación proporcional en aquellas comisiones que tratan cuestiones como energía, transporte, turismo o finanzas, y que son clave para la estructura económica y productiva española.
- Es importante diversificar la ratio de inclusión activa de otros actores dentro del sector privado en Bruselas, más allá de la empresa española, incluyendo periodistas españoles en medios extranjeros económicos, pasando por españoles posicionados en bufetes de abogados y consultorías internacionales y multinacionales. Destaca la importancia de tener más españoles en las asociaciones sectoriales europeas a las que se hacía referencia anteriormente. Cabe resaltar en este sentido, por un lado, la necesidad de promover una mayor implicación en sus órganos de gobierno, como comités ejecutivos y presidencia; y, por otro lado, en los propios equipos de dirección estables de estas estructuras sectoriales, que influyen sustancialmente en la vida económica y empresarial de la UE.
- En último lugar, la colaboración público–privada no debería limitarse a gobierno central y empresas, sino que debería tener un enfoque más amplio. Esto pasa necesariamente por un mayor consenso entre los partidos políticos nacionales para intentar mitigar el posible impacto de cambios gubernamentales en las líneas estratégicas de influencia del país. Asimismo, es imprescindible incluir a gobiernos regionales y locales. Esto implicaría coordinar mejor las estrategias europeas a nivel municipal, autonómico y nacional; llegar a las empresas con más cercanía y fidelidad a nivel regional; y ser más conocedores de las necesidades e intereses de las empresas medias, muchas de ellas industriales y, por tanto, más susceptibles de las regulaciones que se discuten y aprueban desde Bruselas. Igualmente importantes son los sindicatos, ya que empleados y trabajadores deben ser también

partícipes y hacer suyas las prioridades españolas. Esto permitirá una aproximación más realista, eficaz y acorde con una agenda sostenible y alineada con el Pilar Europeo de los Derechos Sociales.

En conclusión, hay una creciente conciencia en los diferentes actores del ecosistema español en la UE sobre la necesidad de trabajar de manera más horizontal y diversificada, e incluir las perspectivas de los distintos agentes que forman parte del mismo. El sector privado puede y debe jugar un papel fundamental. En este sentido, un análisis de mejores prácticas entre aquellos Estados miembros más avanzados en ámbitos como la colaboración público–privada, la presencia de expertos nacionales o afines en instituciones o asociaciones relevantes o la cultura de influencia podría ser de gran utilidad para los sectores privado y público, y contribuir a reforzar la influencia de España en Europa.



La visión de los medios

Pablo R. Suanzes¹

En un juego tan complicado, tan técnico y absolutamente político como el de los asuntos europeos, España ha decidido competir con un brazo atado a la espalda. Tiene ministros y secretarios de Estado igual de buenos o malos que el resto de los socios comunitarios, embajadores y diplomáticos en su mayoría tan capacitados y hábiles como los de las otras 26 capitales, pero ha decidido, desde hace años, prescindir de toda táctica de comunicación. Tiene una estrategia muy clara y definida, de eso no hay duda, tan prolífica en imágenes y notas de prensa como conservadora hasta el paroxismo, pero para consumo interno, defensiva. España no juega a lo mismo que sus principales socios (y a veces rivales), por decisión propia, y frecuentemente pierde o al menos no gana simplemente por incomparecencia.

No es algo nuevo. Desde hace lustros nuestro país ha optado por un camino que muy pocos en la burbuja comunitaria comprenden. Lo definió bien un observador tan fino y lejano como Martin Sandbu en *Financial Times*, escribiendo en febrero de 2020, justo antes de la pandemia, sobre cómo España podía y debía aprovechar una oportunidad única para liderar en Europa. "España e Italia golpean por debajo de su peso, pero por razones opuestas. La élite de Italia tiene muy claro qué integración quiere, pero no se atreve a buscarla ante la opinión pública más euroescéptica de Europa. Por el contrario, los políticos españoles se enfrentan a un electorado extremadamente favorable a la UE y tienen poco que temer al impulsar nuevas iniciativas. Pero a menudo parece que no tienen una política que impulsar", decía en su análisis.

La frase que usa en inglés, *punch below its weight*, es sin duda alguna la expresión que más repiten analistas, funcionarios, diplomáticos y periodistas en Bruselas. España tiene los recursos, tiene las ideas (algunas, al menos), 40 años de experiencia y una población entusiasta, ambiciosa y completamente acrítica con todo lo que ocurre en la Unión. Pero prefiere la vía que siempre ha seguido: despacio, buena letra y sin levantar la voz. España calla en sus derrotas, pero todavía más, y de forma increíble, en sus victorias. Ha

1 Pablo R. Suanzes, corresponsal de *El Mundo* en Bruselas.

convertido el secretismo, y no la discreción, en la norma, no la excepción, y eso tiene muchísimas más consecuencias de las que los sucesivos gobiernos creen.

El ejemplo más claro se vio durante los años más duros del *Procés*, y en especial tras la llegada de Carles Puigdemont y sus *exconsellers* a Bélgica. El independentismo llevaba años haciendo una labor incansable y metódica de relaciones públicas. Reuniéndose con medios de comunicación del planeta entero a diario, abriendo las puertas de todas las consejerías y el despacho del presidente de la *Generalitat* a periódicos, radios y televisiones. Convirtiendo la oficina en Bruselas del *Govern* en una maquinaria perfecta de difusión de mensajes y entrevistas en cuatro o cinco idiomas. Llevando a periodistas a Barcelona constantemente para vender su visión de la situación y entendiendo que cada ocasión no usada era una ocasión perdida. Mientras, el Gobierno español no hacía absolutamente nada.

La tesis entonces se resumía, en privado y a veces incluso en público, sin complejos: importan las cancillerías de los Gobiernos y quizás los editoriales de dos o tres grandes periódicos, lo que digan corresponsales y crónicas es irrelevante. El *hard power* eclipsaba absolutamente al *soft power*. El resultado es perfectamente conocido. Los responsables siguen considerando un éxito absoluto, y demostración de su acierto, el que ningún país apoyara la Declaración Unilateral de Independencia, y el resto es irrelevante.

A día de hoy, como entonces, gran parte del continente sigue pensando que el independentismo es absolutamente mayoritario en Cataluña, que el catalán es de lejos la lengua más hablada y está perseguida desde Madrid y jamás han oído hablar de partidos constitucionalistas imponiéndose en las elecciones. Creen que el 1 de Octubre fue casi una masacre, que se trata de un problema sobre libertad frente a centralismo y que Madrid lo hizo casi todo mal.

Los tiempos han cambiado, pero los métodos muy poco. La situación se ha calmado, en todos los frentes, pero no por méritos propios. España no ha cambiado sustancialmente sus procedimientos y lo mismo que hacía entonces en el tema catalán lo mantiene en los asuntos europeos. Otros países juegan en Bruselas con todo lo que tienen a su disposición: diplomacia tradicional y diplomacia pública, empresas, *lobbies*, patronales y, desde luego, medios de comunicación. Con sus miembros más destacados, desde el presidente a los ministros, a los *sherpas* y embajadores, fajándose en todos los niveles,

constantemente. En los consejos, las reuniones, las bilaterales, pero también ante las cámaras y en *off the record*.

En Bruselas hay negociaciones, trabajo duro, infinitos 'coreperes' y trílogos. Pero también hay muchísimo juego sucio, filtraciones, intoxicaciones y navajazos. Hay delegaciones que dominan el enredo, provocando, haciendo ruido e incluso insultando abiertamente con 'luz verde' de sus capitales, pero también la promoción. Delegaciones que ponen a sus expertos, cargos políticos o no, a disposición de los medios todo el tiempo, sus medios, pero sobre todo los internacionales. Que hacen y sobre todo distribuyen constantemente *non papers*, declaraciones, ideas en *background*, cotilleos, pistas y que saben que es tan importante tener una opinión como difundirla bien.

Otros socios tienen ministros que sacan tiempo en cada viaje para hablar. Primeros ministros que hacen 'canutazos' [así se conoce en argot las declaraciones de pie, rodeados de micrófonos, al empezar o terminar un evento] y ruedas de prensa en otros idiomas nada más terminar reuniones cruciales. Y *sherpas* que comprenden la mecánica que mueve la UE fuera de las salas, en los pasillos, en las portadas, en las *newsletters*. España, por absurdo que parezca, no. Aunque tenga un presidente que hable idiomas, al que las cámaras adoren y con una imagen espectacular en Europa, por muchas razones, y lejos de exprimir esos activos, se esconde. Apenas aprovecha los focos, los micrófonos, las intervenciones para que la posición del Gobierno quede muy clara, para que se hable del país. El presidente renuncia a estar presente como hacen sus compañeros de Consejo Europeo, de Macron a Scholz pasando por Rutte o Bettel en cada cumbre. Y lo mismo vale para prácticamente el resto del Consejo de Ministros.

En Bruselas hay diplomáticos que hablan con una libertad absoluta aprovechando los *off the record*, difundiendo su visión, su tesis, sus intereses y aprovechando cualquier altavoz para generar una impresión. Es el día a día, como ocurre en los pasillos del Congreso de los Diputados, del Senado, de cualquier gobierno autonómico. Y los mismos responsables que lo saben perfectamente, que han crecido con esas reglas 'callejeras' y que participan activamente en esas batallas perpetuas, se comportan en los temas europeos con un candor, una inocencia y a veces una falta de profesionalidad que deja con la boca abierta.

España tiene tres problemas diferentes, pero muy relacionados. El primero es ese "européismo *naïf*" del que habla a menudo Josep Borrell, que va de la mano de la "eurobeatería". España fue una vez el problema y Europa la solución anhelada, y con infinitos matices y peros, esa mentalidad sigue ahí. En España no se habla de Europa porque no hace falta (todavía), porque no hay fuerzas euróforas (todavía) que capitalicen un mensaje escéptico (todavía), a diferencia del resto del continente. Y como ningún Gobierno necesita explicar internamente nada de sus políticas europeas, cuando las tiene, llega a pensar que tampoco necesita hacerlo fuera, más allá de los canales oficiales y ordinarios.

El segundo problema es de fondo. España (aquí como la amplia mayoría de sus socios) no ha tenido casi nunca una gran visión sobre la Unión Europea. Tenía una, o varias, según el momento, visión sobre España en la UE, sobre cómo puede beneficiarnos más o menos alguna política concreta, algún fondo, algún Reglamento. Se pelea a muerte en sus prioridades (la Política Agraria Común, Gibraltar, Cataluña a ratos), quemando todo el capital político a disposición, y deja correr el tiempo en los demás, adoptando una posición secundaria. Pero no una idea definida de Europa ni una hoja de ruta para llegar a ello. Queremos más Europa y con eso, y algunos detalles concretos, nos vale.

Se ha convertido ya en una parodia, más que una broma, contar el número de veces que un ministro, o el presidente, pronuncian en sus intervenciones en los Consejos la palabra "constructivo". España siempre se muestra orgullosa de ser "constructiva" y estar con el "consenso", desde la cuestión migratoria a la entrega de armas a Ucrania, de las reglas fiscales al diseño institucional, y eso es sencillamente imposible. No se puede estar siempre con el consenso ni siempre se puede ser constructivo. En Bruselas, como en la vida, a veces hay que dar un puñetazo sobre la mesa. Y hasta cuando los dan, los venden como lo contrario, no vaya a ser que se difunda y alguien acabe dándose cuenta de que somos unos impostores y no tenemos derecho a estar en el club.

En septiembre de 2021, España empezó a hacer presión exigiendo la reforma del mercado del gas y una revolución en el mercado eléctrico. Por primera vez en mucho tiempo, estuvo dispuesta a ir contracorriente, a pelear, a dar esos puñetazos, y aunque el resultado (desde la "excepción ibérica" a un tope parcial del precio del gas y un debate sobre la reforma del sistema en general) ha sido positivo, tuvo que hacer frente a meses y meses de parálisis por jugar precisamente con el brazo atado a la espalda.

El Gobierno peleaba en la sala, hacía lo que tiene que hacer en el terreno diplomático, con otros socios, con la Comisión, con el Consejo, el Parlamento. Un trabajo impecable. Pero durante buena parte de la pelea no hizo frente a las filtraciones interesadas de sus críticos, no respondió a los bulos y tibiamente a los insultos (como por ejemplo tildar a nuestro país de Don Quijote en una lucha producto de la fantasía y a quienes empezaban a simpatizar como ridículos Sancho Panza). No sacaba documentos y cuando lo hacía, no los distribuía o lo hacía demasiado tarde, cuando la narrativa de los escépticos e inmovilistas se había impuesto. Madrid lamentaba el tiempo perdido y es probable que todavía no haya entendido muy bien por qué. La idea de que dos no pelean si uno no quiere es demoledora para nuestra política exterior. Si no peleamos, y otros quieren, la paliza está garantizada. Porque las decisiones políticas, y técnicas, no se toman en el vacío. Importa la opinión de decenas de miles de funcionarios, de técnicos, de responsables, y ésta se conforma a través de lecturas, artículos y, cada vez más, unas pocas *newsletters* o incluso tuits escogidos. Si estás en la mesa, la noche de la cena de los idiotas, y no has escogido acompañante, el idiota eres tú.

El tercer problema es la jerarquización de la información. España es un búnker inexpugnable con una mentalidad, unos mecanismos y unas prácticas de otro siglo. Está cerrada a cal y canto, en niveles estanco, y la información no se comparte, ni entre departamentos, ni entre socios, ni entre nacionales. Y mucho menos con sus medios de comunicación. El 90% de las veces, la única forma de saber lo que defiende nuestro país, o a lo que se opone, es preguntar a sus vecinos (a veces socios, a veces rivales, todos con sus propios intereses) para saber qué se ha dicho en la sala, si es que se ha dicho algo.

Hay una parte de exceso de prudencia sistémico y una parte de que no hay una posición clara siquiera. Funcionarios españoles, veteranos de la Comisión, el Consejo o el Parlamento, se quejan de ese silencio atronador que les impide conocer todos los datos antes de que una iniciativa se ponga sobre la mesa, o cuando se está discutiendo. El Gobierno español, éste como los anteriores, convierte en alto secreto lo que buena parte de sus socios publican en sus páginas *web*. Trata cada dossier, cada papel, cada debate como si fuera cuestión de Estado que nadie lo sepa hasta el último instante. El contenido y el continente. Y es una estrategia perdedora.

Otros países tienen embajadores que hacen declaraciones públicas cada semana, y las envían por escrito a los corresponsales. Y sobre todo tienen

portavoces en Bruselas, diplomáticos, funcionarios o experiodistas que tratan diariamente con los medios. Pero no sólo es fundamental el cargo en sí, sino su autonomía, margen de actuación y libertad. Son portavoces con acceso a información, a expertos, a reuniones y permiso para hablar, para compartir, para discutir, para preguntar. Que actúan de forma activa y pasiva, que se enteran de cuál es el sentir general en la ciudad, qué temas interesan, qué visiones se están imponiendo. Y cuyo trabajo es participar, influir y cambiarlas, y casi todo vale para ello.

En España, no. Nadie puede hablar, nadie puede comentar. No hay autorización, desde el inicio de la cadena, en la secretaría de Estado o los ministerios, para decir nada, nunca. Y cualquier comentario es superficial, ya conocido, como mucho una confirmación.

La presidencia española del Consejo de la UE es una cita importante, pero desde el punto de vista de los medios de comunicación, no una gran oportunidad. Hay mucho más que perder que ganar. El resultado, que la UE juzgue que ha sido una buena o mala presidencia, depende principalmente de los resultados, de si se logran cerrar dossiers importantes antes del fin de la legislatura. Pero en una máquina tan grande cada engranaje es importante. España no llega bien preparada desde ese punto de vista, tras años de pelear por debajo de su nivel o de perder por incomparecencia. Puede salir bien, incluso muy bien si se dan las circunstancias, pero sin la cosmovisión adecuada, presa de una anquilosada jerarquización y sin la experiencia en la parte 'sucía' del juego, es muy difícil. No se puede fiar todo a la suerte, al momento o al talento individual. Igual que el diablo sabe más por viejo que por diablo, los que marcan la línea, desde hace décadas, es porque trabajan todos los aspectos con la misma intensidad y no dejan nada a la improvisación.

Las comunidades autónomas en la Unión Europea¹

Colaboración de Oficinas Regionales Españolas en Bruselas

La presencia de las comunidades autónomas en Bruselas se remonta al año 1986 –cuando España se adhirió a las Comunidades Europeas–. Desde ese año y gradualmente hasta finales de los años 90, las 17 regiones españolas han establecido unidades de representación de sus respectivos gobiernos en la capital europea.

Además de las comunidades autónomas españolas, la mayoría de las regiones de la Unión Europea cuentan con su propia delegación en Bruselas, contabilizándose alrededor de doscientas en la actualidad.

Sin duda, el establecimiento de estas oficinas regionales contribuye a un doble objetivo: por un lado, mejorar la capacidad de seguimiento e influencia en la normativa europea, dado que en un alto porcentaje ésta debe ser aplicada por las comunidades autónomas; por otro, mejorar la capacidad de captación de recursos financieros para desarrollar proyectos.

Para el logro de estos objetivos, las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas desarrollan sus relaciones y actuaciones de participación e influencia con las instituciones comunitarias a través de diferentes foros, niveles, canales y procedimientos, tanto en el plano institucional como informal o de *lobby*. Las oficinas tratan de cubrir todo el proceso de decisión de la normativa europea: desde antes de que la Comisión presente su propuesta (en la etapa de consultas y elaboración de la evaluación de impacto) hasta su aprobación

¹ Como pone de manifiesto este texto, tanto la regulación interna española como los Tratados europeos prevén mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de toma de decisiones europeo. Las Comunidades Autónomas han ido más allá, buscando nuevas vías de influencia en el proceso decisorio y creando distintas plataformas de coordinación. Cabe destacar en este sentido el papel de las oficinas de representación de las Comunidades Autónomas ante la UE, y los esfuerzos por parte de las Comunidades Autónomas a la hora de reforzar su coordinación en Bruselas a través de la Colaboración de oficinas Regionales Españolas (CORE). Este ensayo aborda la participación de las Comunidades Autónomas en la UE principalmente desde el prisma de sus oficinas regionales.

y entrada en vigor (además de continuar atendiendo a los actos delegados y de ejecución que se puedan desprender de la normativa).

Consejo de la Unión Europea

En el marco del Consejo de la Unión Europea, y dados los Acuerdos de Participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la UE², aprobados por la Conferencia para Asuntos Relaciones con la UE (CARUE) en diciembre de 2004 y modificados en diciembre de 2018, las oficinas regionales en Bruselas asisten a la consejería de la comunidad autónoma que tenga asignado el turno de representación autonómica en alguna de las formaciones del Consejo en las cuales participan las regiones. En la actualidad, son diez el número de áreas en las que hay presencia regional: Empleo y Política Social, Juego, Agricultura, Deporte, Educación y Cultura, Consumo, Medio Ambiente, Juventud, Sanidad y Pesca. De esta manera, la asistencia que se presta por parte de las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas consiste en apoyar la preparación previa, mantener la coordinación a lo largo de todo el semestre con la Consejería para Asuntos Autonómicos, trasladar la notificación formal a la Representación Permanente de España ante la UE (REPER) de las personas asistentes a los Grupos de Trabajo (que, en ocasiones, forman parte del personal técnico de las propias oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas), preparar la participación de la Consejería de la comunidad autónoma en el Consejo de Ministros correspondiente, y por supuesto, dar cobertura logística. Por último, se realizan unas sesiones informativas cada vez que ha tenido lugar una reunión del Consejo, en las que las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas son informadas acerca del contenido de la reunión y los principales acuerdos adoptados.

Comisión Europea: comitología y relación fluida

Las oficinas regionales en Bruselas también prestan apoyo a sus respectivas comunidades autónomas en su participación en el procedimiento de comitología de la Comisión Europea. Según el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión ejecuta la legislación a nivel comunitario. En concreto, cada acto legislativo precisa el alcance de las

2 Estos acuerdos posibilitan la participación de las comunidades autónomas en algunas formaciones del Consejo, y en los Grupos de Trabajo técnicos preparatorios de las mismas, en línea con el cauce abierto por la Unión Europea a través del Tratado de Maastricht. Esta participación se delega cada seis meses, coincidiendo con las presidencias rotatorias del Consejo, en una comunidad autónoma distinta.

competencias de ejecución asignadas a la Comisión por el Consejo de la Unión Europea. En este contexto, el Tratado prevé que la Comisión esté asistida en la ejecución de competencias que le otorga el legislador por un comité formado por representantes de los Estados miembros. De este modo, la Comisión se asegura de que dichas medidas se adapten lo mejor posible a la realidad de cada país. Las comunidades autónomas participan en un gran número de estos comités, habida cuenta de la afectación de sus competencias, y en base también a los acuerdos previamente mencionados. En este marco, el apoyo de las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas se concreta en el seguimiento de las iniciativas legislativas, de los programas comunitarios y de los proyectos presentados, así como de los procedimientos de infracción y de las notificaciones de las ayudas de Estado. Por supuesto, y en caso de que así lo requieran las respectivas comunidades autónomas, el personal de las oficinas regionales también asistirá a los comités de la Comisión y a reuniones con altos funcionarios.

La Comisión Europea es la institución más abierta a la colaboración con las oficinas regionales. Muchas unidades de distintas direcciones generales –concretamente, las que gestionan temas de interés específico a nivel regional– promueven comunicaciones y relaciones directas con las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas y se muestran siempre colaborativas para participar en reuniones conjuntas de información sobre normativa o programas de financiación. En el caso de la Dirección General de Política Regional y Urbana, se ha creado una herramienta en línea para mantener el contacto directo con las oficinas y se ha dedicado una acción de trabajo específica para la colaboración con las delegaciones de las comunidades autónomas, que incluye una reunión anual con el o la comisaria de turno.

Parlamento Europeo

En el caso del Parlamento Europeo, la actividad de las oficinas regionales en Bruselas se circunscribe sobre todo a hacer seguimiento a su actividad general, en tanto que colegislador y actor clave del proceso de decisión europea, y de manera específica a los expedientes de la Comisión de Peticiones³ que afecten a las comunidades autónomas.

3 El procedimiento de peticiones ofrece a la ciudadanía la posibilidad de contactar al Parlamento Europeo y hacer uso de su derecho de petición, que es uno de los derechos fundamentales de las personas ciudadanas y residentes de la Unión Europea y que recoge la Carta de Derechos Fundamentales. Cuando se presenta una petición, el Parlamento Europeo puede a través de su Comisión de Peticiones, comprobar sobre el terreno la forma en que se aplica la legislación europea y hasta qué punto las instituciones europeas responden a las inquietudes planteadas.

Comité Europeo de las Regiones

Asimismo, uno de los principales espacios en el que las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas desarrollan su actividad es el Comité Europeo de las Regiones (CdR), donde están representadas las regiones y las ciudades de la Unión Europea. Esta institución representa a los entes locales y regionales de toda la UE y asesora sobre la legislación que se está negociando y que tiene un impacto sobre las regiones y las ciudades, siendo ésta alrededor del 70% de las leyes según valoraciones del propio CdR. El Comité se reúne en una asamblea política integrada por 329 miembros y 329 suplentes procedentes de todos los países de la UE y agrupados en partidos políticos liderados desde una presidencia y elegidos a nivel local o regional, como, por ejemplo, alcaldes o presidentes y presidentas de una región. Dado que el pleno del CdR se reúne al menos seis veces al año para debatir dictámenes sobre la propuesta legislativa y acordar resoluciones para medidas adicionales que la UE pueda tomar, las oficinas y delegaciones regionales deben dar seguimiento regular de la actividad del Comité, contribuir a la preparación de los trabajos de los miembros titulares o suplentes en las distintas comisiones que existen, así como para las sesiones plenarias. También es muy importante el apoyo en la negociación de enmiendas y la asistencia a las reuniones técnicas de la delegación española, convocadas por la oficina cuya comunidad autónoma ostente la presidencia de la delegación. Esta presidencia es rotatoria y comprende un periodo de dos años y medio, coincidiendo con la mitad del mandato de los miembros del Comité, que es de cinco años. Es también cada dos años y medio cuando el CdR procede a elegir una nueva presidencia y vicepresidencia.

Colaboración de Oficinas Regionales en Bruselas

En el plano informal, las oficinas de comunidades autónomas en Bruselas utilizan múltiples herramientas para establecer contactos y hacer oír su voz en el proceso comunitario de toma de decisiones: trabajan en red con otras regiones europeas, organizan reuniones de altos cargos autonómicos con los representantes comunitarios, promueven la participación autonómica en los foros de debate y, en general, hacen un seguimiento de las políticas de la UE desde una perspectiva autonómica.

Una de las herramientas más útiles desarrolladas hasta ahora ha sido la constitución, en el año 2002, de la Colaboración de Oficinas Regionales Españolas en Bruselas (CORE), que se impulsó con el fin de organizar una cooperación que venía desarrollándose de manera informal desde el establecimiento de estas unidades de representación.

Las personas responsables de dichas oficinas acordaron entonces un sistema de coordinación voluntaria que continuaba siendo informal, pero que dotaba de estructura a dicha colaboración, con el objetivo de potenciar la eficiencia de determinadas actuaciones y reforzar su interlocución con las instituciones europeas y con la REPER.

Mediante este acuerdo, además, se quiso mejorar los sistemas de información y potenciar los respectivos recursos humanos. Veinte años después, se puede afirmar que este sistema ha demostrado ser útil y de indudable valor añadido para reforzar la eficacia de la defensa de los intereses comunes, facilitar la interlocución conjunta ante terceros, optimizar los recursos disponibles de manera conjunta y promover la coordinación interregional. Cuestiones todas ellas valoradas por las instituciones y organismos europeos, y que contribuyen a consolidar el compromiso de nuestras regiones con la Unión Europea.

De esta manera, los trabajos de la CORE se estructuran de la siguiente forma. Por un lado, a nivel de responsables, como plataforma de discusión e intercambio de información, de análisis de la actualidad comunitaria y de dirección del conjunto del sistema CORE, así como instrumento de diálogo y refuerzo de la interlocución con altas autoridades de las instituciones europeas. Para ello, en 2002 se estableció que hubiera una oficina coordinadora cada semestre, encargada de elaborar un programa de trabajo de dar impulso a las tareas y objetivos del grupo.

Por otro lado, se crearon Grupos de Coordinación Técnicos (GCT) para el seguimiento y el análisis de los asuntos debatidos por los distintos Consejos de Ministros sectoriales, siendo once los GCT que operan en la actualidad en torno a los siguientes temas: Empleo y Asuntos Sociales; Industria y Mercado Interior (incluyendo un subgrupo de Turismo); Medio Ambiente y Energía; Agricultura; Política de Cohesión; I+D y Agenda Digital; Educación, Juventud y Cultura; Transportes, Relaciones Exteriores y Cooperación al Desarrollo; Salud, y *Brexit*. Cada grupo se reúne bajo la coordinación de la Comunidad Autónoma que voluntariamente ostenta la coordinación sectorial

y recoge semestralmente sus prioridades de acción, basándose a su vez en el documento de prioridades de la presidencia del Consejo de turno y en el Programa de Trabajo de la Comisión Europea.

Con el paso de los años, la fórmula de trabajo de la CORE se ha convertido en un referente para la coordinación de las regiones de otros Estados miembros. Sin embargo, este ecosistema también se ha consolidado, en parte, gracias a la estrecha colaboración de las oficinas regionales con la Representación Permanente de España ante la UE a través de la Consejería para Asuntos Autonómicos. Ello se traduce en distintos encuentros de los y las responsables de las oficinas con el embajador representante permanente y con el embajador representante permanente adjunto, así como con las distintas consejerías sectoriales, sobre todo en el marco de la participación en las distintas formaciones del Consejo.

Los Acuerdos de la CARUE reconocen explícitamente el papel de las oficinas regionales en Bruselas cuando enumeran algunos de los cometidos específicos de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER. A modo de ejemplo, se menciona la organización de reuniones informativas entre representantes autonómicos y los consejeros sectoriales que prestan servicios en la REPER; el apoyo, en su caso, a la coordinación entre las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, contribuyendo a los mecanismos de cooperación que puedan establecerse para mejorarla; o el apoyo específico a las oficinas de las Comunidades Autónomas –cuando lo requieran–, en la preparación de visitas y entrevistas de autoridades autonómicas con responsables comunitarios y en la realización de otro tipo de gestiones con las instituciones europeas.

Sin duda, la estructura presentada –formal e informal al mismo tiempo–, en la que participan y desarrollan sus actividades las oficinas regionales en Bruselas a través de la CORE, ha propiciado un sistema eficiente de coordinación y es, hoy en día, un ejemplo de buen funcionamiento en el seno del ecosistema europeo.



La influencia de España en las diferentes políticas europeas



Economía

Federico Steinberg¹

El éxito del proyecto europeo es, sin duda, el principal objetivo de la política exterior española. Pero ese éxito pasa, en parte, por completar la Unión Económica y Monetaria (UEM) para hacerla sostenible e irreversible, así como por avanzar en la autonomía estratégica europea, sobre todo en materia energética y de seguridad y defensa. Sólo así será posible asegurar una convergencia económica real entre los distintos países y regiones de la UE, que continúe haciendo de la Unión un espacio de creciente prosperidad y aleje los riesgos del nacionalismo y la desintegración. Los próximos pasos que se den, tanto en la integración fiscal como en la capacidad de la UE de convertirse en un auténtico actor global en un contexto de creciente rivalidad geopolítica, serán clave. Pero, ¿qué papel e influencia va a tener España en este proceso?

El nivel de presencia e involucramiento de España en las decisiones clave que ha tomado la UE en las últimas décadas ha sido irregular. Más allá de ser un país entusiasta de la integración europea y de apoyar todas las iniciativas que condujeran a “más Europa”, su papel en la definición de la agenda ha tendido, en términos generales, a ser más pasivo y defensivo que activo y propositivo. En ocasiones sí que ha estado en el pequeño grupo de países que han contribuido a sacar adelante grandes políticas europeas, en particular los Fondos de Cohesión, el plan de recuperación europeo durante la pandemia (*Next Generation EU*) o algunas políticas no estrictamente económicas, como el concepto de ciudadanía europea, asuntos de justicia e interior o el interés por América Latina. Pero esta no ha sido la tónica habitual. En la mayoría de los dossiers España ha tenido un papel más bien defensivo para preservar sus intereses y de acompañamiento de los movimientos más europeístas que encabezaban otros, en particular la Comisión. Esta mezcla de voluntarismo europeísta y notable capacidad para frenar las iniciativas que pudieran resultar dañinas para sus intereses económicos se explica porque España ha llegado tarde a la integración europea, ha sido receptora neta de fondos comunitarios (lo que no facilitaba la adopción de posiciones proactivas en el

¹ Federico Steinberg, investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid.

debate sobre a qué dedicar las partidas de gasto) y, en general, porque se ha identificado el interés de España simplemente con una mayor integración. Es decir, en ocasiones, ha predominado una visión demasiado *naïve* del proceso de integración europea.

Más allá de esta tendencia general se puedan detectar distintas fases: i) más presencia e influencia durante los primeros gobiernos de la democracia; ii) menos desde la entrada en vigor del euro en 1999 –que en España se interpretó como un “punto de llegada”–; iii) y un renovado interés por los temas internacionales y europeos a partir del cambio de gobierno en 2018. De hecho, la influencia de España cae sustancialmente desde el comienzo de la crisis financiera en 2008, que golpeó duramente a la economía española y a su prestigio en Bruselas, y cabe señalar que, en 2012, en el momento en que se inicia el programa de rescate financiero, no hay ningún español entre los puestos clave que deciden sobre el mismo, lo cual tuvo obvias repercusiones negativas. En todo caso, tras varios años de crecimiento económico prepandemia y, sobre todo, con el papel activo que España ha adoptado en materia económica y energética en los últimos tiempos, se abre la puerta a un reposicionamiento de España en Bruselas en los asuntos económicos, sobre todo teniendo en cuenta que España pasará a ser contribuyente neto al presupuesto comunitario. Hay demanda de “más España” en Bruselas (y en algunas capitales), y eso se debería poder aprovechar.

En definitiva, España debería evitar volver a caer en el “modo supervivencia” que ha tenido en el pasado y apostar por una actitud más activa, que se sustente sobre una estrategia clara y definida (que sea conocida/compartida por todos los actores y a todos los niveles), que permita generar alianzas entre Madrid y otras capitales en función de los distintos temas y que aproveche el buen nombre de algunas personalidades españolas. En este sentido, es esencial preparar candidatos con perfiles técnicos adecuados y que cuenten con el apoyo conjunto de los principales partidos políticos a fin de evitar algunos errores que se han cometido en el pasado en la nominación de candidatos para puestos relevantes.

¿Qué hacer?

Es necesario definir una estrategia clara (para los temas económicos, pero también para otros), que comience por una estrecha cooperación entre los

ministerios y Moncloa y que sea conocida a todos los niveles y por todos los actores. Hace falta tanto más Madrid en Bruselas como mejor coordinación entre Madrid y Bruselas. En el pasado la posición española ha aparecido difuminada. Existía, pero no era suficientemente conocida. No definir mejor la estrategia, no compartir más la información y no integrar adecuadamente la política económica europea en la española ha debilitado la influencia de España en Bruselas. Por lo tanto, con las debidas precauciones, sería importante fijar una estrategia (con un componente de largo plazo y otro más táctico) que fuera conocida por todos los niveles de la Administración, los eurodiputados españoles, los funcionarios españoles en las instituciones, los *think tanks* y los periodistas más relevantes (sobre todo en Bruselas). Unificar mensajes para remar todos en la misma dirección y evitar la cacofonía de voces permitirá aumentar la influencia.

Sería necesario, además, mejorar la comunicación de dicha estrategia. Al igual que sucediera con la crisis de Cataluña en 2018, la Administración española suele hacer llegar sus mensajes bien a decisores clave en las instituciones europeas o en las capitales de otros Estados miembros, pero tiende a olvidar la comunicación del mensaje a través de otras vías más informales pero que cada vez tienen mayor influencia en el debate, sobre todo en el nivel de la configuración de preferencias o de la fijación de la agenda sobre lo que es posible y/o deseable en cada momento.

Eso es especialmente relevante habida cuenta de que será cada vez más necesario gestar alianzas en geometrías variables. Más allá de la histórica vinculación al eje francoalemán (en el que España nunca llegará a estar plenamente integrado), parece claro que hay que ser flexibles y apoyarse, según los temas, en alianzas con distintos países. En este sentido, España ha hecho importantes avances al presentar propuestas como la reforma de las reglas fiscales con Países Bajos, la "excepción ibérica" a la fijación del precio de la energía con Portugal o al alinearse con los países más beligerantes con Rusia ante la guerra en Ucrania. Es necesario continuar con esta actitud en la que España tiene una posición clara y distinguible en cada uno de los dossiers europeos y en la que es posible diseñar alianzas cambiantes. Esto evitará que se pueda dar por sentada la posición española y que, por lo tanto, Madrid gane capacidad de influencia en las negociaciones del Consejo.

Asimismo, es necesario "mandar a los mejores a la UE" –algo que no siempre se hace–, así como apoyar las carreras de los funcionarios españoles que

ya están en las instituciones europeas, en especial en la Comisión. Idiomas, capacidad de trabajo, red de contactos informales y mejor aprovechamiento del prestigio de los españoles son elementos a mejorar. Esta es una carrera de fondo porque la reputación no se crea en un día. Bruselas y Estrasburgo no pueden ser un lugar para una "jubilación dorada" de los políticos españoles.

Elementos específicos sobre la Unión Económica y Monetaria

Las reformas de la UEM, en sus variantes fiscal, económica y bancaria, así como de las fuentes de financiación europeas (ya sea a través de los presupuestos plurianuales o de los fondos *Next Generation EU*) son procesos dinámicos en constante construcción en los que, a pesar de los avances más recientes, todavía le queda un largo camino por recorrer.

La posición española sobre la reforma de la UEM está relativamente bien articulada. A veces ha sido menos ambiciosa y a veces más (dependiendo de los gobiernos), pero ha abogado siempre por completar la UEM con una unión bancaria y del mercado de capitales (se dieron importantes avances durante la crisis financiera en supervisión y resolución pero todavía falta un fondo de garantía de depósitos común); por construir una unión fiscal dotada de una capacidad fiscal contracíclica permanente (los avances que suponen el instrumento SURE de apoyo al desempleo y Mecanismo de Recuperación y Resiliencia son pasos importantes, pero por el momento son temporales); así como por tener en el Banco Central Europeo un auténtico prestamista de última instancia capaz de reaccionar rápido y asegurar la estabilidad financiera al tiempo que controla la inflación. Además, España apoya la creación de un activo libre de riesgo europeo –cuyo embrión son los bonos que emiten tanto el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) como la propia Unión para financiar los programas *Next Generation EU*–, reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para adaptarlo a la nueva situación macroeconómica postcovid de mayores niveles de endeudamiento y aumentar los recursos propios europeos. Si se lograra avanzar en todos estos frentes, el uso internacional del euro aumentaría, lo que permitiría a la Unión desarrollar una mayor autonomía estratégica.

Asimismo, España tiende a defender el método comunitario frente al intergubernamentalismo porque facilita la toma de decisiones y reduce los bloqueos, y pretende extenderlo al MEDE –actualmente una institución

intergubernamental– que, además, debería ser reformado –en su estructura actual, los Estados miembros son reacios a solicitar sus préstamos–.

Sin embargo, convendría perfilar y difundir más la posición española sobre otros temas de la agenda europea, como la reforma de la unanimidad para las decisiones sobre reformas en impuestos, el tipo de unión energética que persigue España, los temas de salud que han emergido con el COVID-19, el debate sobre los campeones europeos (sobre todo en materia de semiconductores, transición energética, defensa e infraestructuras), la necesidad de reducir la divergencia (tanto económica como tecnológica) entre los distintos países/regiones y el conocimiento de las especificidades de los bancos españoles, que deben ser tenidas en cuenta en la formulación final de la unión bancaria.

Y más allá de estos asuntos, España tiene que ganar visibilidad e influencia en el trabajo diario en Bruselas: tener más presencia en el debate sobre la aplicación de las reglas en vigor, así como sobre el reparto de fondos. Y esto requiere que haya más españoles en los puestos en los que se toman las decisiones económicas, desde los gabinetes de los presidentes de la Comisión, el Consejo o los comisarios económicos, hasta puestos clave entre los funcionarios de la Comisión.

En general, en todos estos temas, España ha tendido a apoyar/acompañar el liderazgo de la Comisión, pero sería deseable influir más en ella *ex ante* y poder separarse de la misma, formando coaliciones flexibles alrededor de distintos dossiers según vayan surgiendo los temas relevantes como ha hecho en los últimos años.

De hecho, habida cuenta de que España pasará a ser contribuyente neto al presupuesto europeo, debería mantener una posición mucho más ofensiva en la definición de en qué se van a gastar los fondos, lo que no es incompatible con maximizar la parte de los fondos que recibe en partidas tradicionales como la Política Agrícola Común o los Fondos de Cohesión. En todo caso, y al igual que otros países, España necesita mejorar su capacidad para absorber fondos europeos, tanto los tradicionales como los que provienen de *Next Generation EU*, para mejorar su imagen de buena gestión entre los países del Norte.

Conclusión

Con los importantes cambios que la UE va a experimentar en los próximos años derivados de la resaca postpandemia, de la invasión rusa de Ucrania y del nuevo orden internacional caracterizado por la rivalidad geopolítica entre grandes potencias, se abre una ventana de oportunidad para que España aumente su influencia en las instituciones europeas en temas económicos y energéticos. Pero, para lograrlo, es necesario un cambio de mentalidad y una nueva estrategia, así como superar el “europeísmo beato” del que demasiadas veces ha hecho gala España.

Se trata de definir mejor los intereses estratégicos españoles, lograr que todos los actores involucrados compartan dicha estrategia, la comuniquen de forma coordinada y remen en la misma dirección. También es necesario que haya más y mejores españoles en puestos clave de decisión, así como elegir bien los socios en función de cada tema, con una mentalidad más abierta y flexible.

España debe conseguir crear una “lluvia fina y constante” que permita que sus intereses sean capaces de, primero, moldear las preferencias y la agenda del debate y, segundo, ser influyentes a la hora de la implementación específica de las políticas. El trabajo conjunto de la Administración y, sobre todo, de la sociedad civil (sindicatos, empresas, *think tanks*, medios de comunicación, etc.) debería permitir a España tener una mayor presencia en el campo de las ideas y el discurso en Bruselas, de modo que pudiera moldear mejor el debate. En último término se trata de pasar de ser *rule-taker* a *rule-maker*. La tarea no es fácil, pero España tiene que estar a la altura de las nuevas circunstancias.

Energía y clima

Gonzalo Escribano, Lara Lázaro e Ignacio Urbasos¹

En 2019, el ecosistema energético europeo de energía y clima inició, con la firma del Pacto Verde Europeo y la posterior negociación del paquete de implementación de dicho pacto, el Objetivo 55 (más conocido como *Fit for 55*), una profunda transformación hacia la neutralidad en carbono para 2050. Con la pandemia del COVID-19, desde las instituciones europeas se decidió acelerar el proceso de transición energética con la creación de los fondos *Next Generation EU*, muy generosos con España². Posteriormente, la invasión rusa de Ucrania ha generado una profunda crisis de suministro energético, principalmente de gas natural, cuya respuesta cristaliza en un ambicioso plan de desacoplamiento energético de Rusia denominado *REPowerEU*, de nuevo, centrado en renovables e hidrógeno descarbonizado, aunque con elementos importantes de ahorro, eficiencia e infraestructura fósil. *REPowerEU* refuerza buena parte de las preferencias energéticas de España, como son la importancia de diversificar las fuentes de suministro de hidrocarburos en Europa por medio de una vecindad Sur reforzada, el incremento de las interconexiones entre Estados miembros y la aceleración en el despliegue de renovables autóctonas para ganar autonomía estratégica³. Tras el *Brexit*, la crisis energética alemana, la disponibilidad parcial de la energía nuclear francesa, la inestabilidad política italiana y el retraso en la transición energética polaca, la posición española como referente de la descarbonización en Europa sale muy reforzada. La activa participación de España en el debate europeo de política energética con propuestas que el tiempo ha ido cargando de razón es otro vector de influencia en la UE.

A largo plazo, la transición energética supone una profunda reconfiguración del ecosistema europeo de energía y clima. Bajo la lógica fósil, la Península Ibérica quedaba relegada a la periferia del sistema energético europeo, mucho más orientado hacia los flujos energéticos de la vecindad Norte y

1 Gonzalo Escribano, investigador principal del Real Instituto Elcano; Lara Lázaro, investigadora principal del Real Instituto Elcano; e Ignacio Urbasos, ayudante de investigación del Real Instituto Elcano.

2 Feás, Enrique y Steinberg, Federico (2021), *Las cifras para España del Plan de Recuperación Europeo*, Real Instituto Elcano.

3 Escribano, Gonzalo et al. (2019), *La influencia de España en el ecosistema europeo de energía y clima*, Real Instituto Elcano.

Este de la Unión Europea, sobre todo Rusia. La transición a un sistema energético europeo desacoplado de Rusia, electrificado y con base renovable, revaloriza a España como socio europeo gracias a su buen recurso eólico y solar, disponibilidad de terreno, competitividad del sector renovable nacional y aceptación social⁴. Este nuevo contexto favorece una mayor influencia de España en Bruselas, siendo un actor más relevante en la cooperación energética bilateral y multilateral, así como en la formulación de la política energética y climática europea.

Estrategia y prioridades en la política energética europea

España cuenta con una política climática y energética ambiciosa, alineada con las prioridades estratégicas de la Comisión Europea. Gracias al esfuerzo realizado en las últimas décadas, la Península Ibérica destaca por una alta penetración de energía solar y eólica y un uso marginal del carbón en el sistema eléctrico que le permiten ser especialmente ambiciosa en temas de vanguardia climática y energética, como la descarbonización industrial o el desarrollo del hidrógeno renovable. España cuenta con una estrategia clara a medio plazo (2021–2030) plasmada en un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), bien acogido no sólo por las instituciones europeas sino también por la sociedad civil,⁵ y que marca prioridades claras en materia de política energética y climática, siendo actualizado cada tres años. España cuenta además con una Ley de Cambio Climático y Transición Energética que establece el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050, y con una Estrategia de Transición Justa que tiene como propósitos principales acompañar a los territorios, sectores y personas cuyos empleos se verán afectados por la transición energética. En principio, estas líneas generales gozan de un relativo consenso en la actualidad y han sido aceptadas por los principales partidos moderados del arco parlamentario⁶, lo que dotaría de cierta consistencia temporal a la política energética española salvo grandes sorpresas electorales.

4 Lázaro, Lara *et al.* (2019), *Los españoles ante el cambio climático. Apoyo ciudadano a los elementos, instrumentos y procesos de una Ley de Cambio Climático y Transición Energética*, Real Instituto Elcano.

5 *Ecologic y Climact* elaboraron en 2019 un *ranking* de PNIEC que situaba a España en el número 1. No obstante, España obtiene 52 puntos sobre 100. La evaluación de los PNIEC de la Comisión Europea se hizo pública a mediados de junio de 2019 con muy buenos resultados para España.

6 El texto legislativo de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética contó con el voto favorable del PSOE, UP, CS, EH–BILDU, PNV, ERC y Teruel Existe, el voto en contra de VOX y las abstenciones de los diputados del PP y Más País Verdes Equo.

España se ha caracterizado históricamente por un impulso integrador en su discurso europeo, siempre bienvenido por la Comisión. Una de las señas de identidad de la política energética europea de España es su insistencia en reforzar las interconexiones de gas y electricidad, y en el futuro de hidrógeno, para acabar con el aislamiento energético de la Península Ibérica. El PNIEC contempla un aumento de las exportaciones de electricidad españolas, revirtiendo el tradicional flujo importador de electricidad desde Francia, para convertir a España en un exportador neto de electricidad renovable a Francia, Portugal, Marruecos y Andorra. De hecho, a raíz de la crisis energética, y con la adopción de medidas extraordinarias como el establecimiento de precios máximos (tope al gas), las exportaciones españolas de electricidad y gas a Francia están en niveles récord. A pesar de la revalorización de la capacidad de generación eléctrica española para Francia y la flota de gas natural licuado (GNL) de la Península Ibérica para los esfuerzos de diversificación de Alemania, los progresos están siendo extremadamente lentos. La resistencia de Francia a la ampliación de las interconexiones las ha limitado y retrasado, a pesar de los incentivos a Francia para aumentar los intercambios energéticos debido a la creciente competitividad de la electricidad y del gas de la Península Ibérica. Las interconexiones eléctricas con Francia, cercanas al 5% de la potencia instalada en España, siguen siendo una tarea pendiente, incumpliendo el objetivo establecido por la Comisión para 2020 del 10% y quedando lejos de los objetivos comprometidos a 2030 del 15%⁷. El único proyecto en marcha, la interconexión eléctrica submarina con Francia por el golfo de Vizcaya, acumula retrasos y se espera que no entre en funcionamiento antes de 2027⁸.

En el caso del gas natural, el gasoducto MidCat ha sido el protagonista de las discusiones de España en Bruselas en materia de integración energética desde la década de 2010. Esta infraestructura, planificada y ya iniciada en el lado español, quedó descartada definitivamente con la propuesta de un nuevo gasoducto marino que unirá Barcelona y Marsella, conocido como el BarMar, presentado en octubre de 2022 de forma conjunta por España, Portugal y Francia. La aquiescencia francesa está condicionada a la naturaleza submarina del gasoducto. No obstante, es necesario tener presente las dificultades en el avance de la conexión eléctrica marina del golfo de Vizcaya: incremento de costes y tiempos de construcción frente a la alternativa terrestre. Es probable que el BarMar no esté operativo hasta finales de la

7 Reglamento (UE) 2018/1999 Del Parlamento Europeo y del Consejo.

8 El Periódico de la Energía (2022), *La interconexión eléctrica por el golfo de Vizcaya entra en la última fase de tramitación*.

década de 2020, limitando su potencial para el transporte de gas natural en el corto plazo como solución parcial a la crisis gasista europea. A largo plazo, el objetivo sería utilizar el gasoducto como infraestructura para las exportaciones de hidrógeno producido en la Península Ibérica, o incluso en el Norte de África, constituyendo un Corredor de Energía Verde no exento de dudas sobre su viabilidad técnica⁹. El BarMar es visto como una oportunidad para España, que ha impuesto una razonable triple condición: que cuente con financiación europea, esté conectado a la red europea de gas y tenga capacidad para transportar biometano e hidrógeno en el futuro. No obstante, la situación expone una vez más las reticencias presentadas desde París para romper el aislamiento energético ibérico, que en este caso ha requerido del apoyo directo de Portugal y Alemania, sumado al indirecto de Italia, cuya propuesta de un gasoducto entre Barcelona y Livorno forzó el movimiento definitivo de la diplomacia energética francesa.

España ejerce un importante liderazgo regulatorio y empresarial en el despliegue del hidrógeno descarbonizado, una prioridad en materia energética en Bruselas desde la publicación de la Estrategia del Hidrógeno para Europa en 2020 y del *REPowerEU* en 2022. España es un actor muy activo a nivel europeo para el desarrollo de estrictos criterios de sostenibilidad para el hidrógeno descarbonizado producido en la UE e importado. Con una gran capacidad de energía renovable instalada y potencial de aumentar dicha capacidad en el futuro, a España le interesa que se establezcan criterios estrictos de emisiones de gases de efecto invernadero y de adicionalidad a nivel europeo. A España también le preocupa que los obstáculos a las interconexiones ibéricas de gas y electricidad con los mercados europeos planteados por Francia sigan existiendo para el hidrógeno, sobre todo teniendo en cuenta que la estrategia francesa del hidrógeno persigue la autosuficiencia. España se presenta como un contrapeso a la ambiciosa diplomacia del hidrógeno desplegada por Alemania y Países Bajos, que planean importar hidrógeno desde terceros países, pudiendo replicar las dependencias geopolíticas de los hidrocarburos, repercutiendo negativamente en la seguridad energética europea.

El cambio climático y la transición hacia un modelo de desarrollo de menores emisiones plantean oportunidades y retos a sectores económicos clave para España en Europa, como la agricultura. España apuesta por un Política

9 Escibano, Gonzalo y Urbasos, Ignacio (2022), *Un recorrido por la geopolítica del hidrógeno en España*, Papeles de Energía, Funcas.

Agraria Común (PAC) renovada y equilibrada entre la necesaria sostenibilidad ambiental y la imprescindible sostenibilidad económica para la actividad agrícola y ganadera. A iniciativa española, la PAC para el periodo 2021–2027 incluye el enfoque de género y líneas de apoyo específicas para los ganaderos jóvenes, mientras que mantiene la asignación de ayuda a la renta de los agricultores¹⁰. Se espera que la PAC adquiera una dimensión crecientemente climática y España, como tercer productor agrícola de la UE, jugará un papel especialmente relevante¹¹. En materia de adaptación, España ha respaldado el desarrollo de una Estrategia Europea de Adaptación que permita afrontar de forma conjunta los desiguales desafíos asociados al cambio climático, mucho mayores en el Mediterráneo y para sus actividades agrícolas¹². El sector de la automoción, muy relevante en la matriz industrial española, también está experimentando una rápida transformación con la electrificación¹³. España quiere asegurar la conservación de las diferentes líneas de producción en un contexto de reconversión industrial, del fin de la fabricación de coches de combustión para 2035, y con pulsiones proteccionistas por parte de países europeos clave como Francia.

España y las instituciones europeas

Respecto a los procesos relacionados con las políticas de energía y clima en las instituciones europeas, España ha sufrido tradicionalmente de falta de coordinación política y administrativa. Una recomendación frecuente por parte de funcionarios españoles en Bruselas es la de “romper silos”, adoptando una visión global que aborde la creciente complejidad del ecosistema de energía y clima, y superando los debates tradicionales en torno a las renovables y el gas, para cubrir un espectro más amplio que incluya transporte, industria, sector financiero y telecomunicaciones. Otro elemento destacado es aumentar el peso de los europarlamentarios españoles en los comités relevantes del

10 Puchades, Luis Planas (2021), “La nueva PAC y los retos de la agricultura española”, *El sector agroalimentario del siglo XXI*, Revista Temas 316, pp. 13–16.

11 Eurostat: *Agricultural output of the EU*, 2021.

12 El Periódico de la Energía (2022), *Ribera anuncia que España respalda la estrategia de adaptación climática europea*.

13 Pavlínek, Petr (2022), “Relative positions of countries in the core–periphery structure of the European automotive industry”, *European Urban and Regional Studies*, pp. 59–84.

Parlamento Europeo (ITRE, ENVI, TRAN, ECON, entre otros)¹⁴ y su capacidad para liderar dossiers clave. La rotación de los europarlamentarios españoles es excesiva y es percibida como poco recomendable. El papel de la sociedad civil (ONG, asociaciones empresariales y profesionales, medios de comunicación y *think tanks*), cuya influencia en política energética es creciente, es otro ámbito con margen de mejora, al igual que la coordinación del funcionariado español en Bruselas¹⁵.

España parece estar mostrando una creciente iniciativa regulatoria en Bruselas que se traduciría en un mayor peso en el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, muy dependiente de las personalidades políticas. A pesar de ser recibidas inicialmente con escepticismo, tanto la propuesta de compra conjunta de GNL como la reforma del mercado marginalista de electricidad han marcado buena parte de la agenda energética europea en los debates frente a la crisis del gas en 2021 y 2022, con concesiones sin precedentes como la “excepción ibérica”. España ha destacado por un discurso ambicioso climáticamente, oponiéndose por ejemplo a la inclusión del gas natural y nuclear en la taxonomía de finanzas sostenibles, y con propuestas heterodoxas, como el establecimiento de precios máximos al gas, en un contexto energético cambiante.

Política energética y climática exterior

En política exterior europea en materia de energía, la invasión rusa de Ucrania ha permitido bascular el interés de Bruselas hacia las tradicionales prioridades de España: garantizar la estabilidad y la sostenibilidad a largo plazo de una vecindad Sur ampliada e intensificar las relaciones euro-latinoamericanas¹⁶. El emergente contexto energético europeo presenta una nueva oportunidad para repensar las relaciones mediterráneas, integrando a la vecindad Sur en los esfuerzos inmediatos de diversificación energética fósil; pero, sobre todo, desarrollando relaciones fructíferas que preparen a la región para un escenario descarbonizado a largo plazo. En particular, España debe trabajar en Bruselas

14 Comité de Industria, Investigación y Energía (ITRE), Comité de Medioambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI), Comité de Transporte y Turismo (TRAN), Comité de Economía y Política Monetaria (ECON).

15 F. Steinberg (2019), *La influencia de España en la política económica de la UE*, Real Instituto Elcano.

16 Escribano, G., Lázaro, L., y Lledó, E. (2019), *La influencia de España en el ecosistema europeo de energía y clima*, Real Instituto Elcano.

por una narrativa energética europea eficaz en el Mediterráneo Occidental, que permita superar las complejidades del triángulo España–Marruecos–Argelia. Esta nueva narrativa requiere de un esfuerzo multidimensional en materia energética, incorporando a la urgencia de diversificar los suministros de gas una mayor inversión en interconexiones y generación baja en carbono. También precisa de mayor cooperación, tanto en mitigación como en adaptación frente al cambio climático.

La segunda preferencia de política energética exterior española es situar a América Latina en el mapa energético europeo. Hay varias dimensiones interesantes, empezando por las importantes inversiones españolas y europeas en el sector energético latinoamericano. El potencial renovable y la influencia en la gobernanza climática de América Latina también suponen vectores convergentes con la política exterior europea. Por ejemplo, América Latina y la UE han sido determinantes para aumentar la ambición en el ámbito de los acuerdos climáticos internacionales. El binomio UE–LAC¹⁷ puede generar sinergias en materia de gobernanza climática global, seguridad de suministro de minerales críticos, en especial el litio y cobre, y cooperación en adaptación¹⁸. Para ello, España puede contribuir a modelar la cooperación UE–LAC dotando de un carácter estratégico ampliado a instituciones de cooperación de carácter eminentemente técnico como la Red de Oficinas Iberoamericanas de Cambio Climático (RIOCC), la Conferencia de Directores de los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos Iberoamericanos (Cimhet), la Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua (CODIA) o la Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de la Energía (ARIAE). Además, este tipo de redes y asociaciones podrían plantearse también en cooperación con los países del Norte de África, dada nuestra vulnerabilidad compartida en el ámbito climático¹⁹.

17 América Latina y el Caribe, por sus siglas en inglés.

18 Escribano, G., Lázaro, L. (2022), *Seis historias de geopolítica y renovables en el Mediterráneo y América Latina*, Papeles de Energía, Funcas.

19 Escribano, G., Lázaro, L. and Lledó, E. (2019), *La influencia de España en el ecosistema europeo de energía y clima*, Real Instituto Elcano.

Intereses público–privados crecientemente convergentes

Además de las preferencias del Gobierno, reveladas en numerosas leyes y planes energéticos, resulta evidente que en el sector energético español coexisten intereses diferentes, todos ellos legítimos desde la perspectiva empresarial. Pese a que en el sector privado hay un objetivo común –la descarbonización–, conviven distintos enfoques en las tecnologías, los plazos y las políticas para alcanzarla. El sector empresarial energético español se caracteriza por un alto nivel de internacionalización y los operadores y gestores del sistema eléctrico y gasista, como Redeia y Enagás, tienen como vocación natural aumentar las interconexiones energéticas, tanto con la UE como con terceros países. La naturaleza transnacional de las grandes energéticas españolas hace que muchas de ellas cuenten con oficina de representación en Bruselas y todas forman parte de asociaciones europeas encargadas de canalizar sus preferencias sectoriales, como *Fuels Europe*, *Eurogas*, *Eurelectric*, *SolarPowerEurope*, *Gas Infrastructure Europe*, *ENTSO–G*, *ENTSOE*²⁰, *Marcogaz*, *Natural Gas Vehicles Europe* (NGVA), *WindEurope*, *Foratom* y *ESTELA* (termosolar) y *Hydrogen Europe*, entre otras. Además, no se debe obviar la presencia de representantes españoles en los Consejos de Administración y puestos de responsabilidad de muchas de estas asociaciones, lo que supone un vector de influencia destacable.

Respecto a la existencia de foros nacionales, existe un Círculo Energético Español de Bruselas (CEEB) que, bajo los auspicios de Enagás, reúne periódicamente a los representantes españoles activos en Bruselas, tanto del sector privado como de las instituciones europeas y españolas. Su objetivo es crear una red de profesionales que intercambien información, identifiquen asuntos de interés común en perspectiva nacional y debatan posibles acciones conjuntas para promoverlos. Sería necesario aprovechar este ecosistema empresarial en Bruselas para trabajar en una estrategia de país basada en los intereses compartidos público–privados, que son más compatibles conforme avanza la transición energética, especialmente en el contexto de crisis energética tras la guerra de Ucrania. Uno de estos intereses compartidos es la creación de un mercado energético único, basada en la integración de los mercados mediante interconexiones físicas y reglas claras y comunes. Las prioridades

20 En 2009 la Comisión Europea adoptó el Tercer paquete energético que establecía la creación de una asociación para los operadores nacionales de la red eléctrica (ENTSO–E) y otra para los operadores nacionales de las redes de gas (ENTSO–G).

geográficas por las relaciones atlánticas y mediterráneas también son otro polo de convergencia del sector privado español.

Conclusiones y consideraciones finales

La descarbonización y el desacoplamiento energético de Rusia imponen un nuevo contexto de política energética y climática para la Unión Europea, más alineado con las tradicionales preferencias de España. La oportunidad de ejercer un liderazgo en la formulación de la política energética y climática europea, avalado por un sistema energético diversificado y con alta penetración renovable, contrasta con la tradicional posición periférica de la Península Ibérica en materia de energía y clima. La necesidad de diversificar el suministro energético y los desafíos crecientes asociados al cambio climático exigen una nueva diplomacia energética y climática en la UE, cuyo foco regional parece en principio alineado con las prioridades españolas: el Mediterráneo y América Latina. Los intereses empresariales españoles también ofrecen nuevas oportunidades para explorar un mayor nivel de cooperación público–privada en Bruselas. En un momento de crisis energética europea, España debe tratar de hacer de su política energética, incluyendo su dimensión exterior, un asunto de Estado con un mensaje consistente en el tiempo que permita mantener el liderazgo alcanzado y respaldarlo institucionalmente.

Agenda digital y política industrial

Raquel Jorge y Miguel Otero¹

El contexto europeo

Es cada vez más evidente que estamos inmersos en la cuarta revolución industrial y la digitalización y la reindustrialización de los países de la Unión Europea para poder competir en la era tecnológica son temas que están en lo más alto de la agenda de la gobernanza económica de la Unión. Tanto es así que después de varias décadas de olvido, la política industrial vuelve a estar en boca de todos.

En este sentido, se ha materializado un giro a favor de una política industrial europea, tanto en el ámbito público como privado, de la mayor potencia industrial en Europa: Alemania. Varios documentos escenifican esta aproximación germana a lo que hasta ahora era solo una obsesión francesa. En enero de 2019 la federación de la industria alemana (BDI, por sus siglas en alemán) publicó un papel titulado "Socio o competidor sistémico: ¿Cómo lidiar con la economía estatalista de China?" y su mensaje central era que durante mucho tiempo los industrialistas alemanes pensaban que China se iba a convertir en una economía de mercado libre, pero China no va a abandonar su capitalismo de Estado y, por lo tanto, no van a poder competir sin una mayor ayuda del Estado alemán y de las instituciones europeas.

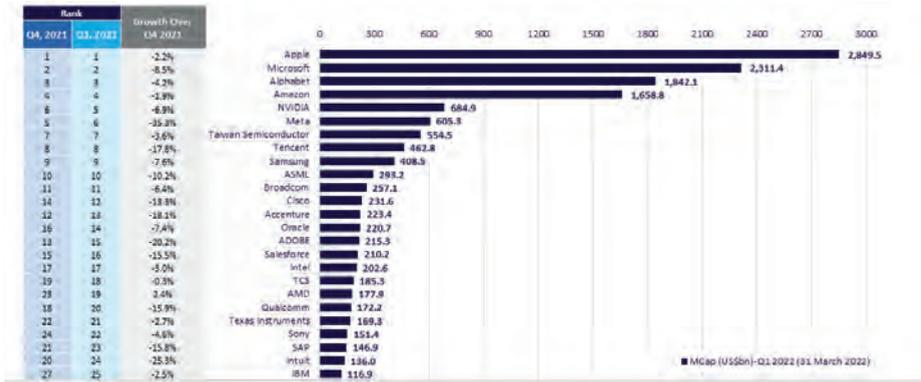
Muy poco después, el Ministro de Economía y Energía alemán, Peter Altmaier, presentaba su estrategia industrial para 2030 y en el subtítulo se podía leer "directrices estratégicas para una política industrial alemana y europea". Proponer esto desde Berlín, y desde el puño y letra de un político de la democracia cristiana, era impensable hace tan solo unos años en un país que siempre ha criticado a su vecino francés por su dirigismo estatal, pero situaciones de emergencia requieren giros ideológicos y posturas más pragmáticas. Y, lo cierto es que el periodo de emergencia (y urgencia) para

¹ Raquel Jorge, investigadora del Real Instituto Elcano, y Miguel Otero, investigador principal del Real Instituto Elcano.

la Unión solo se ha acentuado en los últimos años, con una pandemia y una guerra en el continente europeo de por medio, y con la rivalidad entre grandes potencias (sobre todo entre EEUU y China) cada vez más intensa.

El análisis desde el Ministerio de Economía alemán era meridiano ya entonces. En todas las otras revoluciones industriales ha habido innovaciones primarias que han marcado su época. En esta última revolución, que llevará a la industria 4.0.², Europa, y sobre todo Alemania, están compitiendo bien, pero en las plataformas digitales y la inteligencia artificial los europeos van por detrás de los americanos y los chinos. La realidad es que, de las 25 mayores empresas de tecnología, telecomunicaciones e internet en el mundo, solo dos son europeas y tienen un mercado nicho altamente especializado que no permite tanta elasticidad en sus efectos indirectos (*spillovers*) sobre otras áreas tecnológicas (ver figura 1).

Figura 1. Empresas tecnológicas con mayor capitalización de mercado, 2022



Fuente: GlobalData Intelligence Center and Stock Exchanges.

2 La inteligencia artificial, el internet de las cosas, la nano y biotecnología, los nuevos materiales para la construcción y las nuevas formas de energía y la computación cuántica marcarán esta cuarta revolución industrial.

Dado este contexto, la pregunta clave que hay que hacerse desde Europa es cómo remediar esta situación³. Algunos defienden las tesis franco-alemanas a favor de una política industrial europea, que contemplase incluso revisar la ley de competencia europea para poder permitir fusiones como la de los gigantes de ferrocarril Siemens y Alstom, mientras que otros consideran que crear campeones europeos a dedo llevaría a concentración de mercado e ineficiencias, y que la solución está en eliminar las barreras existentes en el mercado interior e invertir en capital humano e infraestructura para generar un entorno propicio a la creación de grandes empresas europeas globalmente competitivas. Esto último es lo que se conoce como política industrial horizontal.

En cualquier caso, hay cierto acuerdo en que la política pública puede o debe actuar en tres fases: 1) antes del mercado, en lo que se refiere, por ejemplo, a educación e infraestructuras; 2) en el mercado, a través de regulación y política de competencia; y 3) después del mercado, con políticas redistributivas y de reconversión. Lógicamente, con qué nivel de intensidad e intromisión lo hace o debería hacerlo es altamente debatible.

Lo que está claro es que hasta ahora la UE nunca ha desarrollado una política industrial como tal, pero también es cierto que mucha de la regulación que ha adoptado en las últimas décadas sí que ha afectado a la industria, piénsese en las medidas contra el cambio climático, o la propia ley de competencia que ha transformado empresas estadounidenses como IBM y Microsoft. Además, en el periodo institucional europeo de 2019–2024 la agenda legislativa de la Unión ha venido muy cargada, empezando por la Ley de Mercados Digitales (DMA, por sus siglas en inglés) y la de Servicios Digitales, y ya más propias de una política industrial, el Reglamento de Inteligencia Artificial (que permitirá en el ámbito industrial llevar a cabo una serie de espacios de experimentación antes de salir al mercado), la propuesta de Reglamento de Datos (que tiene como objetivo fortalecer los espacios europeos de datos para construir sinergias entre actores europeos en proyectos) o en el ámbito de los semiconductores, con la propuesta del Proyecto Importante de Interés Común Europeo (IPCEI, por sus siglas en inglés) o el enlace industrial del *Joint Undertaking*.

3 Para la elaboración de este análisis, los autores han celebrado distintas reuniones con el sector público y privado español con presencia activa en Bruselas a lo largo de 2018, 2019 y 2022.

En esta línea, en mayo de 2021 la Comisión Europea actualizó su Estrategia Industrial e incluyó un documento específico sobre capacidades y dependencias en el ámbito tecnológico, que le permitió configurar, no solamente una nueva matriz y mapeo de qué productos, componentes, materias críticas y fases de la cadena de producción tienen mayor criticidad tanto dentro como fuera de la UE, sino que también le llevó a consolidar algunos mecanismos de política industrial que ya venía desarrollando y que, con el reto tecnológico, se han acelerado. Éstos son las Alianzas Industriales, que se dedican a áreas tecnológicas especializadas, los *Joint Undertakings* y los IPCEI. Cada uno de estos mecanismos tiene un sistema de gobernanza propio, da distintos márgenes de acción a la participación de más o menos actores –del nivel de la UE, estatales, regionales, del sector público y privado–, y tiene mecanismos propios de canalización de la participación pública mediante inversiones y ayudas.

Este último ámbito, el de las ayudas estatales, ha sido otro asunto que se ha reavivado con las tecnologías emergentes como los semiconductores, cuya propuesta de Reglamento de febrero de 2022 recoge la posibilidad de examinar que se puedan canalizar subsidios. El objetivo: que sean proporcionados, que tengan un efecto paneuropeo no discriminatorio hacia ciertos países, y que se provean siempre y cuando se justifique su necesidad. Se ha despertado un debate vivo entre los Estados miembros, algunos de los cuales apoyan los subsidios, mientras que otros los ven con cierto escepticismo o con cautela. Además, en este mecanismo de política industrial, el debate no es solo interno entre los Estados miembros, sino también con respecto a socios como Estados Unidos, con quien se estrecharon lazos en 2021 a través del Consejo de Comercio y Tecnología (TTC, por sus siglas en inglés) y han surgido tensiones con la Ley de Reducción de la Inflación (IRA, por sus siglas en inglés). El ámbito de los subsidios representa una oportunidad y un reto a la par para la autonomía estratégica europea.

Las fortalezas y debilidades españolas

En este contexto, se hace patente la importancia de mantener una política industrial efectiva, pues si no hay industria no hay investigación ni desarrollo ni innovación. España no puede descuidar el sector secundario, por mucho que los servicios representen la gran parte del PIB en la mayoría de los países desarrollados, incluida España.

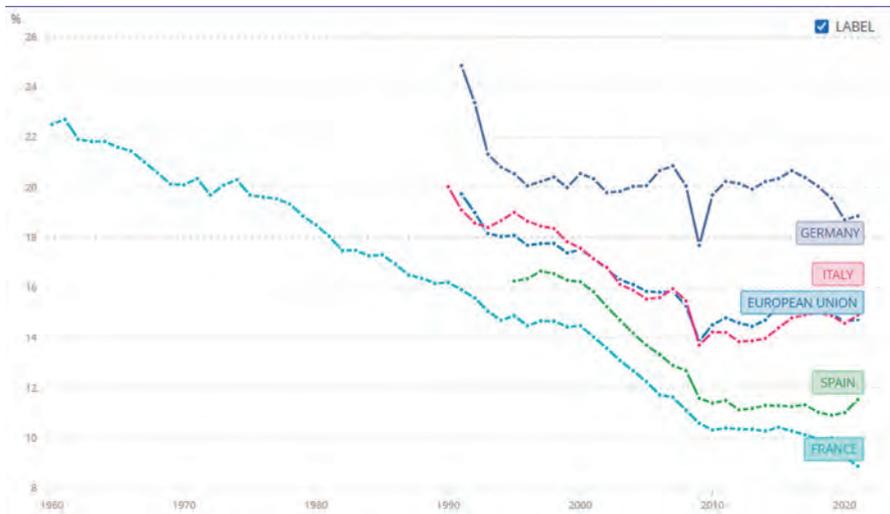
De hecho, se está produciendo una “servitización” de los productos industriales, es decir, servicios que se ofrecen una vez que un producto industrial se ha vendido, como servicios de mantenimiento, reparación o mejoramiento.

En otras palabras, la imparable digitalización y robotización hace que el valor del *hardware* disminuya y aumente el valor de la parte del *software* y otros servicios. Resulta esencial industrializar la digitalización⁴, y no solamente digitalizar la industrialización. El sector industrial es, por lo tanto, el motor del crecimiento y el valor añadido ya que genera un efecto arrastre sobre los otros sectores de la economía. Además, es bien sabido que el sector industrial ofrece trabajos mejor remunerados y con más contratos indefinidos que los otros sectores de la economía. Eso se debe sobre todo porque entre 1995 y 2016 la productividad en el sector manufacturero creció un 61%, mientras que en la economía española en su conjunto solo lo hizo un 19%.

Pese a la caída estructural del peso de la industria en nuestro país (y en la UE) a lo largo de las últimas décadas, y sobre todo después de la crisis del euro (2009–2012), España todavía mantiene una cierta capacidad manufacturera que representa entorno al 12% del PIB, lo que la sitúa lejos de Alemania, con cerca del 20% y de Italia, que está en torno al 15%, pero por encima de Francia, que no llega al 10% del PIB. Afortunadamente, además, el peso del sector empieza a aumentar de nuevo, pero todavía estamos muy lejos de la meta del 20% de la economía que aconseja la Comisión Europea.

4 Ortega, Andrés (2022), *Industrializar la digitalización*, Real Instituto Elcano.

Figura 2. Peso de la industria manufacturera en el PIB



Fuente: Banco Mundial 2021.

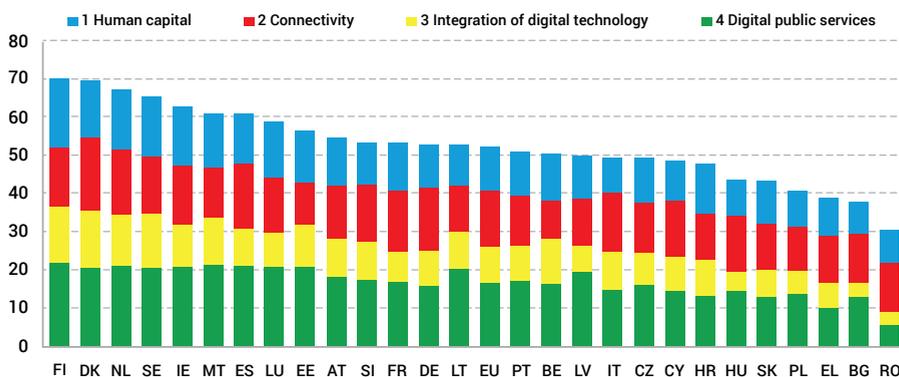
Lo cierto es que España tiene una serie de fortalezas importantes. En general, la economía está muy diversificada y hay grandes empresas españolas compitiendo en sectores fundamentales como la energía, la banca, el sector textil, las infraestructuras y la consultoría de ingeniería. Concretamente, en el sector del automóvil España es el octavo fabricante y exportador de vehículos del mundo y el segundo de Europa, después de Alemania. En esto, como en otros campos, la posición geográfica de España (entre Europa y África y entre el Atlántico y el Mediterráneo) también es un activo, al igual que lo son sus modernas infraestructuras.

En la carrera por la inteligencia artificial, España tampoco va tan mal. Los expertos señalan que si se divide el sector en capacidad de computación (clave para el entrenamiento automático), colección y almacenamiento de datos (lo que requiere plataformas digitales y nubes de internet potentes) y generación de nuevos algoritmos (lo que supone la base intelectual del sector), España compite a gran altura en los algoritmos, pero necesita mejorar en la capacidad de computación y en la creación de plataformas digitales y nubes y sobre todo en facilitar el acceso a esas nubes de datos a los académicos que están generando los algoritmos.

En el ámbito tecnológico, España destaca en ciberseguridad, donde es el cuarto país más cibermaduro del mundo y dispone de un ecosistema de gobernanza y comunicación para la protección de infraestructuras críticas y empresas de distintos tamaños a través de la red CSIRT⁵, así como otras plataformas para el fomento de mayor colaboración privada–privada y público–privada. También lo hace en el ámbito del gobierno digital, donde destaca en datos abiertos (algo que podría aprovecharse a nivel industrial).

Según el Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI), España ha subido posiciones en los últimos años y es el 7º país más maduro en capacidades digitales, especialmente en 5G en la UE.

Figura 3. Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI), 2022.

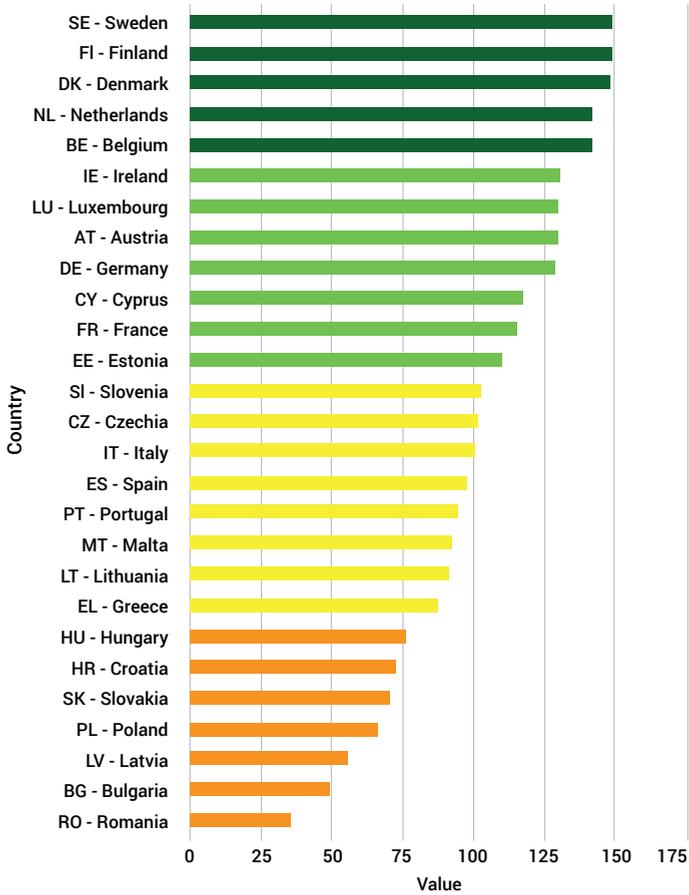


Fuente: DESI 2022, Comisión Europea.

Ahora bien, España necesita mejorar en la integración de tecnologías básicas en los procesos de las pymes, donde flaquea, y aumentar su desempeño en innovación, ya que actualmente es el 16º de 27 Estados miembros y se le considera un innovador moderado (ver figura 4). España es buena exportando productos innovadores, pero carece de mecanismos de colaboración público–privada sólidos, coordinados y sectorializados donde canalizar financiación y ecosistema para ciertas tecnologías punteras. Ni todo es digitalización, ni todo innovación: se necesitan ambas desde una mirada de política industrial.

5 Plataforma que tiene como objetivo proteger el ciberespacio español, intercambiando información sobre incidentes de ciberseguridad para actuar de forma rápida y coordinada.

Figura 4. Clasificación por países en innovación de la Comisión Europea



Fuente: *European Innovation Scoreboard (2022)*, Comisión Europea.

Como ya se ha comentado, la falta de plataformas digitales también es un tema de gran preocupación. Cada vez hay más voces que quieren mayor autonomía estratégica en Europa. Si esa propuesta va a en serio, entonces la UE debería crear su propio Google, y la pregunta sería de nuevo si eso tiene que venir del sector público, del privado, o de los dos. El mismo debate aparece en relación con las nubes y los servidores. ¿Debe producirse el almacenamiento de datos digitales en suelo europeo y en servidores también

Europeos para asegurarse la soberanía europea o nos podemos fiar de las empresas americanas o chinas que dominan el sector? La controversia en relación a los equipos de 5G de Huawei es solo el principio de una creciente guerra fría tecnológica entre EEUU y China, y Europa, incluida España, va a tener que decidir si desarrolla su propia autonomía estratégica.

La estrategia

Después de años sin una estrategia de industrialización clara, la respuesta a la crisis del COVID-19, y concretamente el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por los fondos *Next Generation EU*, han ayudado a diseñar un plan multianual de inversión para modernizar la economía. Esto ha ayudado a definir dónde están las prioridades de España. El plan tiene 10 palancas, con sus 30 líneas de acción y cerca del 30% de los fondos se van a dedicar a la digitalización de la economía. En este marco se ha desarrollado el Plan Digital de Competencia Digitales, el Kit Digital para las pymes y los Proyectos Estratégicos para la Recuperación Económica (PERTE), incluido el del coche eléctrico. Es decir, todo un plan de política industrial.

En este sentido, en las reuniones mantenidas se apuntó que el sector de la automoción (con la necesidad de prepararse para la transformación verde), la aeronáutica y el sector de la defensa pueden experimentar un gran empuje, sobre todo tras la guerra en Ucrania. España (y sus empresas) no pueden descogarse de la avanzadilla franco-alemana. Hay que dotar también de más esfuerzos y recursos a las energías renovables (incluido el hidrógeno), donde España sigue siendo altamente competitiva (y donde los cuellos de botella provocados por la falta de interconexiones con Francia es una batalla que hay que seguir librando). Lógicamente, se tiene que seguir potenciando y modernizando el sector agroalimentario, donde España continúa siendo una potencia. Eso sin olvidar los sectores punteros de la economía española como son la banca, la energía, las telecomunicaciones, etc. En todos los citados campos la digitalización y la inteligencia artificial son clave y por lo tanto hay que invertir enormes recursos de una manera eficiente en estos ámbitos.

El Gobierno de España, a través de la Secretaría de Estado para la Digitalización y la Inteligencia Artificial (SEDIA), ha puesto énfasis en la importancia de los datos. Los datos hoy en día son el oro negro de la cuarta revolución industrial. De ahí el valor del paquete de trabajo de la SEDIA en ámbitos desde la Carta

de Derechos Digitales, al desarrollo de una propuesta de identidad digital y el fomento de los datos abiertos en el gobierno digital.

Pero este debate, justamente, lleva a decidir si España necesita unas plataformas digitales propias, es decir, una empresa tecnológica española, para poder tener cierta soberanía digital, o si lo más conveniente es conseguir un hegemon europeo que pueda competir con las plataformas digitales americanas y chinas. En este punto el debate está abierto: por un lado, se insiste en que España se tiene que unir a Francia y Alemania, frente a la visión de los países nórdicos que se resisten a una posible tentación proteccionista y *dirigista* de la economía; por otro, se cuestiona el seguidismo al eje franco-alemán y se insiste en que España tenga una agenda propia, centrada en sus intereses actuales en América Latina y EEUU y en el futuro en África. Una tercera vía apuesta por trabajar conjuntamente con los alemanes y franceses y, a la vez, tener una agenda propia. España puede ser un puente y mediador entre el eje franco-alemán y el grupo de los D9+⁶, aunque este último tiene pendiente su formalización y estructuración de una agenda de trabajo con impacto y actividades ejecutivas, no únicamente la compartición de información.

Donde hay cierto consenso, sobre todo por parte del sector empresarial español, es en señalar que en Europa hay un exceso de regulación. Se ha insistido en que el ciudadano y el consumidor tienen que estar en el centro de la discusión, y también se ha aceptado en líneas generales que la libre competencia y la consecuente bajada de precios es positiva, pero una excesiva regulación dificulta competir con las empresas chinas y americanas. En este sentido, se defiende que Europa debe crear una regulación lo suficientemente protectora para el ciudadano, pero también permisiva para crear un ecosistema tecnológico y digital competitivo, en otras palabras, crear un mercado único digital que merezca ese nombre (igual que sucede en los servicios en general).

Otro punto de consenso es que, si España quiere defender sus intereses, necesita tener funcionarios y asesores dentro de los círculos de toma de decisiones de las instituciones europeas y ser muy activa en los debates, por ejemplo, intentando posicionar a españoles en los puestos que vayan a gestionar materias de interés como la digitalización. Además, España debe estar más presente en los programas de investigación y en los consorcios de

6 D9+ es un grupo compuesto por los países más digitalizados de la UE: Países Bajos, Bélgica, España, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Polonia, Suecia, Finlandia, Dinamarca, República Checa y Estonia.

los IPCEI que se formen de aquí en adelante en muchos sectores. Hay que pasar de ser un actor pasivo a uno más activo y, en este sentido, la propuesta de la SEDIA de crear un *sand box* para la regulación de la inteligencia artificial es una muy buena noticia.

A nivel más internacional, el debate español se centra en cómo tener más instrumentos de defensa frente a la competencia desleal que pueda llegar, sobre todo de China, pero sin generar tensiones en el mercado interior y tampoco sin dejar de creer en el modelo europeo de la economía social de mercado.

Conclusiones

Se está produciendo la cuarta revolución industrial y España tiene que ser un actor activo en su evolución. A diferencia de las otras tres revoluciones industriales, por primera vez España está bien posicionada para amortiguar las disrupciones y aprovecharse de las oportunidades que trae esta revolución. Es un país desarrollado, moderno, abierto y con una economía más dinámica que la mayoría de sus vecinos. Sin embargo, para poder sacarle el mayor provecho a ese potencial hay que generar músculo económico doméstico y desarrollar una buena estrategia política a nivel europeo e internacional. El mundo está girando hacia una competencia tecnológica cada vez más agresiva, sobre todo entre EEUU y China, con las ramificaciones geopolíticas que eso conlleva, para lo que es absolutamente necesario prepararse para esa carrera.

La realidad es que en EEUU y China las compañías digitales tienen un mercado enorme que les da economías de escala, mientras que las europeas no tienen esa ventaja.

Lógicamente, España también tiene que ser consciente de que, si se vuelve a un contexto más nacionalista y mercantilista, hay que evitar que se creen campeones europeos que, por medios materiales y capacidades, probablemente provendrían de Francia y Alemania, y que al hacerlo debiliten el método comunitario. Aun así, este debate no va a cesar, así que estratégicamente hay que decidir si se está a favor de campeones europeos, a sabiendas de que en muchos sectores las empresas españolas no serán esos campeones, o se prefiere resistir esa concentración empresarial (por ejemplo,

pensando en las repercusiones de la posible alianza entre Siemens y Alstom para Talgo y CAF). La tentación es optar por lo segundo, pero a largo plazo es un error. Si Europa no compite en el mundo, España y su economía y sociedad también acabarán perdiendo. Por lo tanto, es oportuno ser pragmático y pensar que, en algunos sectores habrá empresas españolas campeonas, mientras que en otros habrá que sumarse a otros campeones europeos y/o recoger las oportunidades que dejan en los mercados locales.

Política Exterior y de Seguridad Común

Pedro Serrano¹

He tenido el privilegio de participar en todas las presidencias españolas del Consejo de la Unión Europea, en distintas capacidades diplomáticas, a lo largo de los años, ya que ingresé en la carrera diplomática española en 1985, el año mismo de la entrada en vigor del acuerdo de adhesión de España a la Unión Europea.

Recuerdo, en particular, la primera presidencia española en 1989, y el entusiasmo del Gobierno, y de los funcionarios de la Administración del Estado para asumir tan alta responsabilidad de manera eficaz y profesional, como si llevásemos haciéndolo todo la vida. Y lo logramos.

En ese club, más reducido entonces, de naciones, quedó claro, y se reconoció, que España no era ya ese “mundo aparte” que describían los libros de texto franceses en los que estudié a principios de los 70, sino un Estado democrático moderno, capaz de dirigir el devenir de uno de los proyectos de integración regional más ambiciosos que jamás haya existido. Ese reconocimiento, resultado de una Administración competente y de una clase política comprometida firmemente con el proyecto europeo, ha sido una característica de las sucesivas presidencias españolas, la mayor parte de las cuales se han organizado en torno a un objetivo de “más Europa” claramente proclamado.

Para los que seguimos cuestiones de política exterior y defensa, un cambio fundamental para la gestión de las “presidencias” se produjo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En efecto, la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores, el CAE en sus siglas españolas, en sus distintas formaciones de ministros de Asuntos Exteriores, de Defensa y de Desarrollo, deja de ser rotatoria y se encomienda al alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Más aún, el principal órgano de dirección política de la UE, el Consejo Europeo, pasa a ser presidido por un presidente “permanente”, nombrado por un periodo de dos años y medio, renovable una vez, por sus pares en este órgano.

¹ Pedro Serrano, embajador de la Unión Europea ante el Reino Unido. Hasta octubre de 2022, fue jefe de gabinete del alto representante y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell.

Las funciones de “coordinación” e “iniciativa” que caracterizan la labor de las presidencias rotatorias, se transfieren fundamentalmente a actores institucionales “permanentes” en lo que se refiere a la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. Y fue precisamente la cuarta presidencia española del Consejo de la UE, en el primer semestre de 2010, la encargada de poner en práctica por primera vez las disposiciones del Tratado de Lisboa.

Me tocó vivir esta transición como embajador de la UE ante las Naciones Unidas, en Nueva York. Y nada más iniciarse la presidencia española, el representante permanente español, embajador Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, y yo mismo, dirigimos una carta cofirmada al secretario general de la ONU, informándole de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y de los nuevos arreglos para la representación internacional de la UE. Esto incluía arreglos transitorios en la Asamblea General mientras trabajábamos para lograr un cambio en el *status* de observador de la UE.

Se trataba de garantizar que los nuevos representantes institucionales pudiesen desempeñar eficazmente sus responsabilidades, e intervenir en nombre de los entonces 28 Estados miembros en los distintos órganos de la ONU, con eficacia equivalente a la hasta entonces desplegada por las presidencias rotatorias del Consejo. Esto último se obtuvo tras la adopción de la resolución de la Asamblea General 65/276 el 3 de mayo de 2011, una de mis aventuras diplomáticas más complejas, sobre la que he escrito ya en el pasado. Y también desde el primero de enero de 2010, por primera vez, asumí la presidencia de las reuniones semanales de embajadores de la UE en Nueva York y la organización y presidencia por miembros de la delegación de la UE de todas las reuniones de coordinación sectorial (más de un millar al año). España y todos los colegas de la representación española, bajo la dirección del embajador Yáñez-Barnuevo, y del representante permanente adjunto, embajador Román Oyarzun Marchesi, actuaron con diligencia para facilitar esta transición, no por sabida y esperada más sencilla.

La presidencia mantiene, no obstante, responsabilidades de coordinación e impulso de los trabajos en prácticamente todas las áreas fuera de la PESC. Ello queda bien reflejado en la presidencia rotatoria del Comité de Representantes Permanentes en Bruselas (Coreper I y II). Pero tanto el CAE en las tres modalidades ya citadas, como el Consejo Europeo, han pasado a manos del alto representante, apoyado por un verdadero “ministerio de asuntos exteriores +”, el Servicio de Acción Exterior de la UE (SEAE), el primero, y del presidente permanente del Consejo Europeo, el segundo.

No obstante lo anterior, conviene añadir algunos importantes matices. En primer lugar, no hay que olvidar que el Consejo y el Consejo Europeo son órganos intergubernamentales esenciales de la UE. A pesar, por lo tanto, de sus presidencias permanentes, este papel preeminente de los Estados miembros (respaldado por la prevalencia de reglas de unanimidad), y un rol no escrito de *primus inter pares* del Estado miembro que ostenta la presidencia rotatoria del Consejo, se mantiene de distintas maneras. Me refiero, en cuanto a este último punto, sobre todo a la organización de reuniones informales, así como a la inclusión de aspectos de política exterior en la presentación de los programas presidenciales.

En efecto, desde hace ya varios años, y con gran satisfacción de todos, las presidencias rotatorias acogen, en sus respectivos suelos patrios, reuniones informales tanto de ministros de Asuntos Exteriores, Defensa y Desarrollo, como de jefes de Estado y de Gobierno. Estas reuniones siguen siendo presididas por el alto representante y por el presidente del Consejo Europeo, respectivamente. No obstante, permiten subrayar algún perfil específico de la política exterior del Estado anfitrión. En todo caso, ofrecen una ocasión para confirmar de manera visible la adhesión de los Estados miembros a las políticas de la Unión. Adicionalmente, algunas presidencias han aprovechado para hospedar cumbres o reuniones ministeriales *ad hoc* con países terceros, normalmente en torno a cuestiones que consideran particularmente afines o siguiendo las prioridades impuestas por las circunstancias internacionales.

En segundo lugar, conviene subrayar que cada vez resulta más importante el vínculo entre lo que en el pasado llamábamos “políticas comunitarias” –tanto la “acción exterior” (comercio, desarrollo, etc.), como los aspectos externos de políticas primariamente internas– y la Política Exterior y de Seguridad Común. Es el caso de decisiones en materia de política migratoria, pero también, como se ha demostrado durante el COVID-19, en ámbitos de salud, o, como las rivalidades estratégicas ponen cada día más en evidencia, en temas relacionados con política industrial y tecnológica, o cuestiones de ciberseguridad. Es más, amparándose en estos vínculos, algunas presidencias rotatorias han aprovechado para colocar bajo su responsabilidad nuevos grupos de trabajo del Consejo que podrían igualmente haber sido confiados al alto representante, como es el caso del grupo de trabajo para la adquisición conjunta de equipamiento militar, sobre la base del nuevo instrumento financiero de la Comisión EDIRPA (*supporting European defence industry through joint procurement act*).

Finalmente, no cabe ignorar el hecho de que el puesto de alto representante esté ocupado por un español, como Josep Borrell. Ello añade a la política exterior de la Unión importantes acentos que reflejan, entre otras, una visión mediterránea y transatlántica, aportaciones tradicionales españolas al acervo común.

Cabe destacar la relación con América Latina y el Caribe. Las cumbres regionales con América Latina y el Caribe, que tenían un carácter bienal, dejaron de celebrarse en 2015, debido fundamentalmente a problemas internos del grupo latinoamericano. La reunión ministerial UE–CELAC² de octubre de 2022, impulsada por el alto representante Josep Borrell abrió el camino a un nuevo encuentro regional en la cumbre que se prevé celebrar durante la presidencia española de 2023. Será una ocasión magnífica para impulsar el reforzamiento de los lazos entre ambas regiones. Esto incluye, en particular, los comerciales, con conclusión de acuerdos de asociación y libre comercio en perspectiva tanto con México como con el Mercosur, siguiendo al recientemente finalizado con Chile. Pero también la cooperación en materia medioambiental y digital, así como el estrechamiento de la colaboración en apoyo de un multilateralismo eficaz y promotor de los valores democráticos que compartimos con América Latina y el Caribe. Ello cobra aún más importancia a la luz de desarrollos políticos significativos en estos otros socios transatlánticos y en un mundo sacudido por la agresión rusa a Ucrania. Conviene recordar a este respecto el casi unánime rechazo del continente americano a esta terrible violación del derecho internacional.

Otra de las tradicionales líneas de la acción exterior española es la mediterránea. Y de hecho España acoge anualmente reuniones ministeriales de la Unión para el Mediterráneo, así como del vecindario Sur. Lamentablemente, la compleja situación, tanto en el Magreb como en Oriente Medio, dificulta los avances, fundamentalmente debido a los problemas en la cooperación intrarregional en la orilla Sur del Mediterráneo. La mayoría de los focos de tensión existentes en esta amplia región están activos, aunque en grados distintos.

En relación con los grandes problemas de seguridad, la agresión rusa a Ucrania seguirá marcando la actualidad internacional. Aunque resulta imposible hacer previsiones realistas, el apoyo de la Unión a Ucrania debe mantenerse inquebrantable. Al mismo tiempo, el desarrollo de una nueva

2 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

arquitectura reforzada europea de seguridad irá adquiriendo mayor presencia en medios diplomáticos. De hecho, una reflexión sobre esta cuestión ayudaría a visualizar algunos aspectos de la finalización del conflicto y podría incluso facilitar etapas futuras hacia una paz sostenible en Europa, en el entendido que deben garantizarse el respeto a la soberanía y la integridad territorial de todos los Estados europeos.

Como última consideración, en su papel de presidencia, España debe recoger la gran antorcha del fortalecimiento de la UE. En un mundo en el que la conflictividad se ha incrementado enormemente en los últimos años, los Estados miembros tienen pocas posibilidades de salud fuera de la Unión. Necesitamos ser bien conscientes de ello y continuar reforzando mecanismos de cooperación y solidaridad como hemos venido haciendo en los últimos años, siendo los ámbitos de la salud, la energía y la defensa buenos ejemplos de ello. Es una tarea ingente, no sólo por la diferente percepción de intereses que pudiera existir puntualmente, en ocasiones agudizada por dinámicas de política interior en los distintos Estados miembros, sino también por la diversidad de condiciones estructurales, tal y como la crisis energética tras la invasión rusa de Ucrania ha puesto de relieve. Distintas narrativas reflejan este movimiento, incluida la llamada "autonomía estratégica abierta". Se trata, entre otras cosas, de incrementar la resiliencia de nuestras sociedades, aun manteniendo su apertura al resto de la comunidad internacional, a través de la diversificación de nuestras cadenas de aprovisionamiento y la protección y promoción de infraestructuras e industrias y áreas de producción esenciales. Para ello, debemos mantenernos también en la vanguardia de la tecnología, en particular en los ámbitos digital y de energías renovables.

Esta ingente tarea no puede simplificarse. Requiere de empresas muy diversas. Pero es importante mantener una visión de conjunto y claridad de objetivos para poder seguir impulsándola y para sortear y superar los numerosos obstáculos puntuales que van surgiendo. Se trata en definitiva de generar un sentimiento de confianza en el proyecto colectivo, y afianzar la consciencia de que los límites de las naciones individuales europeas no permiten ya responder a las necesidades de sus ciudadanos en el mundo conflictivo y globalizado de hoy. Tan solo actuando conjuntamente podremos salir adelante y preservar, no sólo la seguridad y el nivel de vida de nuestras sociedades, sino los derechos y libertades fundamentales sobre las que están construidas. Desde esa posición de fuerza, podremos, en tanto que Unión Europea, promover un mundo más justo y estable.

Las presidencias rotatorias del Consejo contribuyen sin duda a profundizar la legitimidad y la apropiación nacional de este esfuerzo común. No me cabe duda de que la presidencia española del segundo semestre del 2023 ayudará a dar nuevos pasos importantes en la consolidación del proyecto europeo.

Seguridad y defensa

Félix Arteaga y Luis Simón¹

La influencia como factor de planeamiento

En los procesos de planeamientos simples, donde intervienen pocos actores y existe una relación jerárquica, se decide primero qué se quiere hacer y después se busca el mejor modo de obtener la cooperación de terceros. En los procesos complejos, como el que se da en la defensa europea, la estrategia de influencia debería ser parte del proceso de planeamiento de defensa nacional desde el principio, para asegurar la convergencia de intereses y objetivos.

Cualquier estrategia de influencia debe tener en cuenta la diversidad de actores que operan en el ámbito de la defensa europea. En primer lugar, existen unos socios europeos más interesados o influyentes que otros dentro de la UE. A esto hay que sumar que los Estados miembros de la UE ya no son los actores únicos que intervienen en el ámbito de la defensa europea. En este sentido, existen otros actores fuera de la Unión, como el Reino Unido o Estados Unidos, con los que España necesita granjearse una relación de influencia.

Dentro de la UE, la entrada de la Comisión y de los fondos europeos en el sector industrial aumenta la complejidad y los foros donde se adoptan decisiones. Asimismo, la creciente europeización de la base industrial y tecnológica de la defensa europea (ETIDB, por sus siglas en inglés) aumenta el número de participantes y la interlocución con las cadenas europeas de suministro (Comisión, Parlamento Europeo, Agencia Europea de Defensa, consorcios, proyectos, pymes, asociaciones, ecosistemas, tecnologías duales, Horizonte Europa, instrumentos financieros...). La participación de otros ministerios en la cobertura presupuestaria de la política de defensa o de otros actores en la legitimación industrial y tecnológica de la inversión (comunidades autónomas, centros regionales de desarrollo, centros tecnológicos, universidades, sindicatos, centros de investigación...) amplía a su vez el marco de referencia para cualquier estrategia de influencia.

¹ Félix Arteaga, investigador principal del Real Instituto Elcano, y Luis Simón, director de la oficina de Bruselas e investigador principal del Real Instituto Elcano.

Dentro de España, los procesos de planeamiento militares y las políticas industriales y tecnológicas del Ministerio de Defensa tienen que abrirse a los actores europeos y nacionales mencionados anteriormente. En este sentido, el modelo de Comisión Interministerial seguido para canalizar la influencia gubernamental en asuntos industriales de seguridad y defensa en la UE representa un precedente positivo para la influencia española en Bruselas.

Esto último debe ir de la mano de un planeamiento estratégico nacional. En concreto, España necesita una estrategia de influencia que oriente sus políticas de defensa en Bruselas, y busque explotar iniciativas europeas existentes y orientarlas al servicio de sus intereses estratégicos nacionales (como hace Francia) o incluso promover iniciativas nuevas que sirvan dichos intereses. Esto requiere a su vez una presencia más robusta en Bruselas, tanto en el ámbito gubernamental como privado, así como una mayor coordinación en Bruselas de cara a gestionar lo más efectivamente posible la estrategia de influencia.

En lo que respecta al fondo de la influencia, cabe reflexionar sobre los asuntos de las agendas europea y nacional a medio y largo plazo y, sobre todo, sobre la coherencia entre las mismas para sostener los procesos de transformación. La Directiva de Defensa Nacional de 2020 identifica a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE como un eje principal para la estabilidad y la gestión de los principales retos de seguridad de España². Por ello, demanda a la política de defensa nacional un alto nivel de iniciativa y compromiso con los principales instrumentos de la PCSD, las misiones y operaciones, la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), la cooperación industrial, tecnológica y financiera, tejiendo con nuestros principales socios europeos las alianzas necesarias para lograrlo. Con esta directriz de partida, la política de defensa nacional tiene que identificar la mejor forma de influir en las decisiones de Bruselas para desarrollar esas alianzas y que los compromisos a contraer en el marco de la UE respondan lo máximo posible a los intereses de defensa nacionales.

Por último, la política de defensa se enfrenta a cambios estructurales para los que tendrá que habilitar estrategias de influencia en España y en la UE. La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 ha alterado el orden de las prioridades y la defensa territorial y la disuasión han ganado importancia respecto a la gestión de crisis y protección, por lo que las políticas de defensa

2 Directiva de Defensa Nacional 2020.

tendrán que prepararse para asumir mayores responsabilidades en dichos ámbitos³. El compromiso del Gobierno en la Cumbre de la OTAN de 2022 en Madrid para cumplir el objetivo de gasto del 2% del PIB en defensa ayudará a mejorar sus capacidades en este ámbito. En contrapartida, España tendrá que dedicar un mayor esfuerzo a su presencia militar en el este europeo, invirtiendo en las capacidades de defensa necesarias para ello que, paralelamente, reforzarán la autonomía estratégica nacional y de la UE. España deberá revisar su postura y estructura de fuerzas, prepararse para llevar a cabo misiones de combate, incluso autónomas, especialmente en el escenario del Sahel, donde la retirada de Francia ha creado un vacío de poder que las fuerzas armadas de la UE no han podido llenar. La progresión de la defensa europea podría plantear el reto de concretar los compromisos nacionales con las cláusulas de solidaridad⁴, de defensa colectiva⁵ y las operaciones ejecutivas de la UE. Finalmente, los avances tecnológicos están cambiando la forma de combatir, las estructuras de fuerza necesarias y los conceptos operativos aplicables, por lo que hay que acelerar la implantación de las nuevas tecnologías y descartar los equipos y tecnologías heredados del pasado.

Los intereses estratégicos de la influencia

Con una construcción de la defensa europea tan compleja y fluida, es fundamental que España juegue un papel proactivo a la hora de contribuir en la definición de los intereses europeos en este ámbito, y asegurarse de que dichos intereses reflejen asimismo las prioridades estratégicas de España. A diferencia de socios como Francia o Alemania, que realizan revisiones estratégicas de defensa de forma periódica, los intereses estratégicos españoles están definidos de forma genérica e implícita en documentos como las estrategias de seguridad nacional, las estrategias de acción exterior o las directivas de defensa nacional. La falta de concreción y desarrollo flexibiliza las decisiones coyunturales, pero dificulta elaborar estrategias de influencia a largo plazo para apoyar los intereses estratégicos. Cuando los intereses son compartidos con nuestros aliados, la estrategia de influencia se limita a defender la posición española en las decisiones colectivas, pero cuando

3 España aporta a la PCSD el cuarto presupuesto europeo de defensa, el quinto contingente militar en activo, el primer contribuyente a las misiones y operaciones y el tercer país con más industrias presentes en el programa EDIDP (han ganado el 62% de las licitaciones a las que concursaron).

4 Artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

5 Artículo 42.7 del Tratado de la UE.

no son total o parcialmente compartidos, la estrategia precisa de un mayor desarrollo. En concreto, existen tres intereses estratégicos nacionales, al menos, que requieren una mayor atención: i) establecer un perímetro de seguridad en el vecindario Sur de la Península Ibérica (Mediterráneo, Atlántico Sur, Norte de África, Sahel); ii) preservar una base tecnológica e industrial de defensa competitiva; iii) explotar el potencial español como potencia marítima.

La seguridad del vecindario Sur

La UE ha ensayado varias estrategias para estabilizar la región, combinando cooperación al desarrollo y apoyo a la capacitación local, pero las estrategias y los recursos empleados no han conseguido sus objetivos estratégicos y la falta de resultados va reduciendo la prioridad del Sahel en la agenda europea.⁶ La UE tampoco ha sabido reaccionar a la retirada de Francia como gendarme regional y a su salida de Mali ha seguido una reducción del mandato para las misiones de la PCSD en ese país.

La UE considera el Sur como un escenario de actuación preventivo y, en su caso, de gestión de crisis, mientras que el enfoque español incluye, o debería incluir, la disuasión. La UE y España comparten la necesidad de fomentar la estabilidad y la resiliencia a través del diálogo político, la cooperación al desarrollo y la construcción de capacidades locales. Ambas desarrollan instrumentos de diplomacia de defensa –en terminología española– como programas de cooperación, intercambios militares y de información, medidas de adiestramiento y de construcción de confianza, pero no disponen de instrumentos de respuesta si los de prevención fallan. La inestabilidad crónica del Sur no permite dar por sentado que las relaciones de cooperación en curso vayan a mantenerse, por lo que es necesario articular herramientas de disuasión.

Existen intereses de defensa por atender en el Sur como el conocimiento situacional, las operaciones especiales, la infraestructura de teatro, las operaciones ejecutivas, las capacidades locales para dificultar o impedir los despliegues (*anti-access / area denial*) que precisan una respuesta colectiva y nacional. Esto cobra especial importancia para España en el contexto del estrecho de Gibraltar. El hecho de que la OTAN haya reconocido la existencia

6 Venturi, Bernardo (2022), *The EU's diplomatic engagement in the Sahel*, IAI Papers nº 22, 8.

de riesgos procedentes de la región en su nuevo Concepto Estratégico⁷ ofrece una oportunidad para mirar al Sur también desde el prisma de la disuasión y la defensa territorial, y no sólo desde el de la gestión de crisis o *train and advise*.

Preservar una base tecnológica e industrial competitiva

Existe cierto consenso sobre el hecho de que la capacidad operativa de las fuerzas armadas nacionales requiere mantener competitividad en los ámbitos tecnológico e industrial. Esto, a su vez, requiere la capacidad de integrarse en proyectos y grupos empresariales multinacionales, especialmente en el ámbito europeo, desde una posición de fuerza y seguridad, evitando excesivas dependencias.

A esto debe añadirse la estrecha coordinación con otros departamentos más allá del Ministerio de Defensa con responsabilidades en tecnología e innovación, lo que abunda en la necesidad de concertar las estrategias de influencia señaladas anteriormente y la especial atención a las posibilidades de uso dual y tractor de estas tecnologías, para beneficio amplio de la sociedad y del mantenimiento y generación de empleo cualificado, lo que confirma que la participación en proyectos tecnológicos de la UE es un instrumento y no un fin.

La articulación de una estrategia de influencia en Europa requiere que España aclare qué ámbitos tecnológicos e industriales considera prioritarios, cuáles requieren una integración en marcos multinacionales y cuáles un mayor esfuerzo y liderazgo nacional. Cabe resaltar la importancia de actualizar regularmente la Estrategia Industrial de Defensa Española con el fin de diferenciar la autonomía estratégica nacional de la europea y de la aliada, teniendo en cuenta la necesidad de coordinar esa autonomía dentro del *Coordinated Annual Review on Defense* (CARD) de la UE y del *NATO Defence Planning Process* (NDPP). En cualquier caso, se identifican los siguientes principios: mantener una posición de relativa influencia en el ámbito aeroespacial; preservar autonomía industrial en el ámbito naval (o el mayor nivel de autonomía posible); optar por productos y capacidades competitivas

7 Arteaga, Félix y Simón, Luis (2022), *El Concepto Estratégico de Madrid: una (auto)evaluación de los resultados*, Real Instituto Elcano.

en el ámbito terrestre; desarrollar las capacidades nacionales de ciberdefensa, inteligencia artificial, digitalización y otras tecnologías críticas para la defensa.

Garantizar la proyección estratégica en el ámbito marítimo

España es una potencia marítima y explotar ese potencial le reporta seguridad, influencia política y prosperidad económica. En concreto, España tiene intereses específicos en el Atlántico Sur y el Mediterráneo. En este sentido, España tendrá un interés en que las políticas de la UE en el ámbito de la seguridad y la defensa reflejen la importancia del ámbito marítimo–naval (en los niveles estratégico, operativo e industrial). Por otro lado, España tendrá un interés específico en fomentar iniciativas que contribuyan a reforzar la seguridad marítima en el tramo entre el Mediterráneo Occidental y el Golfo de Guinea.

Más allá de estas consideraciones, el desplazamiento del centro de gravedad geoestratégico global hacia el corredor Indo–Pacífico resalta la necesidad de aclarar las necesidades de presencia e influencia de España en esa zona. Si bien los recursos de España y la priorización de Europa, el Mediterráneo y el Atlántico fijan límites sobre el nivel de presencia o ambición española en el Indo–Pacífico, se hace patente la necesidad de establecer una visión estratégica de dicha región, dada su importancia geoeconómica y estratégica y su creciente presencia en debates europeos. En este sentido, observamos que otros países europeos como Francia, pero también Italia o los Países Bajos se han dedicado cada vez más a ello, mientras que Francia, Alemania, los Países Bajos y la propia UE han desarrollado estrategias específicas para la región Indo–Pacífico.⁸ España debe aprovechar el creciente interés estratégico y comercial en el Indo–Pacífico para reforzar su presencia y proyección en esta zona, en la que España boxea por debajo de su peso.

8 Gobierno francés (2018), *France's Indo–Pacific Strategy*. Gobierno federal alemán (2020), *Policy Guidelines for the Indo–Pacific*. Gobierno neerlandés (2020), *Indo–Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU Cooperation with Partners in Asia*. Servicio Europeo de Acción Exterior (2021), *Joint Communication for the EU Strategy for Cooperation in the Indo–Pacific*.

Recomendaciones para un refuerzo de la influencia

En estos tres asuntos, donde hay intereses convergentes y no compartidos, la influencia española podría orientarse a buscar apoyos como los que se indican a continuación.

En el ámbito político–estratégico, España debería dar prioridad al vecindario Sur, insistir en una presencia de la UE más allá de su vecindario, especialmente marítima, y combinar todo ello con la prevención y la disuasión. La coordinación con Francia se presenta como capital en ese sentido, dado el alineamiento de intereses en lo que se refiere a "nuestro" Sur, especialmente en el Sahel. En el segundo caso, España debería aprovechar la infraestructura de la UE en Yibuti, su participación en operaciones como Atalanta o en diálogos estratégicos de la UE con India, Australia, Japón, Vietnam etc. para reforzar su presencia e influencia propia en el corredor Indo–Pacífico. También se puede utilizar la OTAN para este fin y, en concreto, ir de la mano de otros socios y aliados con perfil marítimo y mayor presencia en el Indo–Pacífico, como Francia, Reino Unido, Países Bajos, Portugal y Alemania.

En relación con la disuasión, deberían utilizarse la coordinación de los planeamientos nacionales (CARD, por sus siglas en inglés) y de los proyectos de la PESCO para fomentar capacidades clave de inteligencia, reconocimiento, vigilancia y adquisición de blancos (ISTAR⁹) que son claves para el vecindario Sur, pero también disuasión (antimisiles y misiles). En este sentido, se debería tener una estrategia integrada y coherente de desarrollo de capacidades que abarque el marco UE/PCSD y OTAN. A diferencia de la iniciativa alemana sobre el denominado "escudo antimisiles europeo", España debería fomentar la autonomía estratégica europea a largo plazo mediante la investigación, el desarrollo y la innovación integrada en programas cooperativos europeos.

Sobre la base tecnológica e industrial, es capital que los proyectos tecnológico–industriales apoyados por la UE respondan, no sólo a la planificación económica o industrial en otros Estados miembros, sino a necesidades operativas reales españolas y que, por tanto, vayan a reforzar capacidades necesarias para la consecución de los objetivos estratégicos delineados arriba (en concreto, en relación con el Sur y la proyección estratégica en el ámbito marítimo). Además de garantizar la coherencia entre los componentes estratégico, operativo e

9 Siglas de *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*.

industrial, hay que vigilar el riesgo de que el desarrollo de la base tecnológica e industrial europea no pongan en peligro la existencia de la base nacional, tanto por el duopolio franco–alemán como por la alteración de las normas de la competencia en el mercado interior que están introduciendo los subsidios gubernamentales a las industrias de defensa. Aquí la influencia actúa en dos líneas: asegurarse de que los proyectos de la Comisión están asignados en base a criterios estratégicos y de competencia fijados por los Estados miembros y que el proceso de asignación de recursos está supervisado por ellos.

En este sentido es de vital importancia incluir al alto representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE en el canal de validación, ya que, como jefe de la Agencia Europa de Defensa, representa a los Estados miembros y es garante del método intergubernamental.¹⁰ Por otro lado, España debe también adoptar una actitud pragmática y reconocer el empuje de la Comisión en el ámbito de la industria de defensa, y la realidad política del mismo (que parece ir imponiéndose). Esto requiere diseñar una estrategia de influencia sobre la Comisión, que igualmente implica aumentar la presencia española en la Dirección General de Industria de Defensa y Espacio y en los gabinetes relevantes (Mercado Interior, Vicepresidencia responsable de defensa y otros). También es importante el Parlamento Europeo, en la medida que los eurodiputados están asumiendo mayor capacidad de decisión en relación con los programas de defensa financiados con fondos comunes. A este fin coadyubaría una mayor interacción de los responsables de planeamiento en España con los eurodiputados y parlamentarios implicados en las cuestiones de defensa.

El gobierno español debe, asimismo, identificar una serie de socios preferenciales en el ámbito industrial, y debe hacerlo teniendo en cuenta una serie de criterios: perfil político–estratégico (por ejemplo, el interés en el Sur y/o la proyección marítima); criterios de influencia (evitar asociaciones con socios mucho más fuertes, que puedan crear relaciones de dependencia en el ámbito industrial); y valor añadido tecnológico, industrial y comercial. Dentro del sector aeroespacial, España se ha incorporado al programa del Futuro Sistema de Combate Aéreo (FCAS/NGWS) cuando las necesidades operativas y la carga de trabajo para el avión de combate estaban definidas por sus dos socios (Francia y Alemania). Ahora, el retorno principal de la incorporación

10 Simón, Luis (2020), *A geopolitical Commission? Beware the industrial–strategic gap in EU defence policy*, Elcano Royal Institute.

española se ha depositado en el desarrollo de los sistemas asociados al avión de combate. Además de vigilar el equilibrio de los retornos, la estrategia de influencia debería utilizar instrumentos de *hedging* (como hacen los italianos con EEUU). En el sector naval también se aprecian movimientos para una mayor cooperación a nivel europeo (especialmente de Francia e Italia, entre los que cabe resaltar la participación de Navantia en la fragata modular y multirol europea). Para elaborar una estrategia de influencia, hay que reflexionar antes sobre las capacidades navales que queremos mantener a nivel nacional y las que deben conseguirse mediante la cooperación. Ésta puede articularse mediante un clúster ibérico/atlántico con Portugal, Países Bajos y Bélgica, al que se podría unir también Noruega. Estos socios tienen un tamaño similar, lo que facilita la influencia española y todos pueden acceder a los fondos europeos. También tienen capacidad de influencia en mercados internacionales como Asia (Países Bajos, Portugal, España), América Latina (España, Portugal), Oriente Medio (España) y África (Portugal, España, Países Bajos, Bélgica), además de estrechas relaciones con socios de perfil atlántico (EEUU y el Reino Unido).

Conclusiones

La política de defensa europea ha ganado impulso político tras la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022. España está tratando de reactivar, junto a los países más comprometidos, el nivel de ambición previo y, sobre todo, fomentar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados miembros con la defensa europea. En 2023, la influencia española contará con la baza de su presidencia del Consejo de la UE en el segundo semestre para visualizar sus posiciones. Tanto para la presidencia, como para alcanzar sus objetivos estratégicos a mayor plazo, precisa contar con una estrategia de influencia renovada, que tenga en cuenta la multiplicación de actores implicados en los procesos de decisión y se dote de instrumentos de influencia para alinear los intereses y objetivos estratégicos con los de España en la medida de lo posible.



Migración

Camino Mortera¹

Los años de la década entre 2010 y 2020 quizás hayan sido los más duros desde la creación de la Comunidad Económica Europea. A la crisis financiera global del 2008 le siguió la crisis de la eurozona de los años 2010. Cuando parecía que la tormenta económica amainaba, se torció el llamado espacio europeo de libertad, seguridad y justicia (AFSJ, por sus siglas en inglés), que engloba las políticas europeas de inmigración, tanto interna como externa, seguridad y cooperación judicial y policial. Primero con la crisis de refugiados del 2015–2016, después por sucesivos ataques terroristas en suelo europeo y, finalmente, con el deterioro del Estado de derecho en varios países de la Unión. La crisis de la AFSJ afectó profundamente al funcionamiento del espacio europeo sin fronteras Schengen. Luego vino la pandemia, con sus cierres de fronteras, y la invasión de Ucrania, con sus millones de refugiados. Tras casi una década de crisis, la Unión Europea aún no ha encontrado la forma (o la voluntad) de hacer *whatever it takes* (lo que haga falta) para defender su área de libertad, seguridad y justicia –el pilar básico del espacio legal común europeo–.

Y, sin embargo, defender ese espacio es una de las tareas más urgentes de la Unión. Sin comunidad legal no puede haber mercado interior, ni espacio Schengen, ni cooperación penal ni judicial. La protección del AFSJ y la construcción de mecanismos que doten al área de más legitimidad y la blinden contra vaivenes políticos, crisis internacionales e incluso ataques internos, tiene que ser un punto fundamental en las agendas de los países pro-integracionistas, y, en particular, de España –que tanto ha hecho por, y tanto depende de, nuestro espacio común de libertad, seguridad y justicia–.

No es exagerado decir que el éxito del proyecto europeo depende, en gran medida, de lo bien, o lo mal, que le vaya a la olvidada área de libertad, seguridad y justicia. Tomemos como ejemplo la importancia que la política migratoria –eje fundamental del espacio común legal europeo– tiene para el futuro de la Unión. La crisis de refugiados del 2015–2016, cuando unos

1 Camino Mortera, directora de la oficina de Bruselas del *Centre for European Reform*.

dos millones de personas entraron de forma irregular en territorio europeo, provocó una reacción en cadena de cierres de fronteras Schengen, expulsiones en caliente y conflictos entre gobiernos. Esta crisis tuvo, al margen de todos estos efectos, ya de por sí nefarios, dos consecuencias de las que se habla mucho menos, aunque no por ello son menos importantes: la primera fue el *Brexit*; la segunda, la brecha Este/Oeste que se abrió en canal en septiembre del 2015 y cuyas consecuencias seguimos pagando.

La salida del Reino Unido de la Unión no fue una consecuencia directa de la crisis de refugiados. Pero la sensación de falta de control total que se impuso durante aquellos meses cruciales de 2015 y 2016 contribuyó a exacerbar un debate que había comenzado, simple y llanamente, como una campaña antiinmigración encubierta. La campaña del referéndum tuvo muchas vidas (y no las hemos visto todas aún), pero la primera fue una reacción casi visceral a los nuevos inmigrantes del Este de Europa que habían llegado con fuerza a las islas británicas a partir del 2004. Conectar esta problemática con los miles de refugiados sirios que llegaron a Europa a finales del 2015 puede parecer un sinsentido, pero en el ambiente de “todo vale” reinante en las islas aquellos meses, el argumento de que “la Unión Europea no es capaz de controlar sus fronteras” contrastaba a la perfección con aquella campaña que prometía *take back control*. Sin crisis de refugiados, es posible que el Reino Unido se hubiera ido igual. Pero los promotores del *Brexit* (incluido el funesto Boris Johnson y el menos evidente Jeremy Corbyn) no lo hubieran tenido tan fácil.

El *Brexit* fue muchísimo más espectacular que la otra consecuencia directa de la crisis de refugiados del 2015–2016: la creciente animadversión entre el Este y el Oeste de Europa. Pero esta última es mucho más peligrosa. Y seguramente va a marcar mucho de lo que pase en Europa en los próximos años. Aquí es donde los países proeuropeístas, democráticos y liberales, incluida España, se la juegan de verdad.

Cuenta Hugo Brady, asesor del presidente del Consejo Europeo Donald Tusk del 2015 al 2019, en un ensayo² de esencial lectura para todo aquel que quiera entender aquellos polvos e intentar resolver estos lodos, que durante los intensos debates que siguieron a la aprobación del Reglamento de cuotas en septiembre del 2015, los países del Este de Europa, y, en particular, los

2 Brady, Hugo (2021), *Ouverture contre impuissance : la crise frontalière européenne de 2015–2017*, Le Grand Continent.

pertenecientes al llamado “Grupo del Visegrado”³ sintieron que la retórica europea que imponía movimientos forzados de inmigrantes era demasiado parecida a aquella otra que emanaba de Moscú en los años más oscuros de la Unión Soviética. En un pasaje reminiscente de los problemas que la Unión tiene con los Gobiernos de Polonia y Hungría, Brady se pregunta si estos países habían decidido integrarse en la Unión Europea para que, en lugar de recibir órdenes del Kremlin, éstas vinieran de “una panda de niñatos bruselenses de clase media”.

España debe tener claro que los desacuerdos europeos en materia de inmigración no van a desaparecer nunca, o al menos, hasta el momento en el que gobiernos de toda índole política sean capaces de admitir que la inmigración cero no solamente no existe, sino que además es perjudicial tanto para la economía como para las sociedades de acogida. Sin políticas comunes de inmigración, no puede haber un mercado común funcional; ni un espacio Schengen justo. España, que históricamente ha sido una de las grandes valedoras del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, tiene ahora una gran oportunidad para liderar un cambio en la manera en la que la Unión, y sus Estados miembros, definen las relaciones entre las diferentes políticas integrantes de la AFSJ.

Es un error pensar que, en la UE, la influencia en políticas migratorias se mide dependiendo de lo que un país consiga con ellas. España nunca ha conseguido que la UE entienda que Marruecos es tan importante para las fronteras externas de la Unión como Turquía. Tampoco ha obtenido demasiado apoyo, ni logístico ni político, a sus políticas de contención y desarrollo en Senegal. Para España, como para muchos países llamados “de primera línea”, la libertad de poder seguir gestionando determinadas políticas migratorias de forma bilateral con aquellos países de su esfera de influencia ha sido más importante que la posibilidad de comunitarizar o externalizar dichas relaciones. Durante las negociaciones que siguieron a la crisis del 2015, Italia rechazó en repetidas ocasiones una solución común a la entrada irregular de inmigrantes a sus costas; por ejemplo, se opuso, junto con Austria, al llamado compromiso búlgaro del 2018, que proponía la activación de los mecanismos europeos de solidaridad (cuotas) en casos de emergencia e introducía la posibilidad de reemplazar esas cuotas por ayuda directa. El compromiso búlgaro habría sido, en términos puramente cuantitativos, tremendamente beneficioso para

3 Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia.

Italia. Pero políticamente, era un desastre: sucesivos Gobiernos italianos han defendido que las soluciones comunes sólo son aceptables si se van a aplicar de verdad. En caso contrario, las relaciones bilaterales funcionan mejor. Y tienen razón.

Desde 2015, los países del Este de Europa no han tenido jamás la intención de participar de forma constructiva en la creación de una política migratoria común postcrisis. La guerra de Ucrania no ha cambiado nada. Es cierto que Polonia ha acogido a más refugiados ucranianos que ningún otro país de Europa. También es cierto que, al menos en un primer momento, esta acogida fue el fruto de un esfuerzo de la sociedad civil más que del propio Gobierno polaco, que, como el húngaro, han pasado años desmantelando sus precarios sistemas de asilo postsoviéticos. No es menos cierto que, unos meses antes de la guerra de Ucrania, el Gobierno polaco estaba dejando morir a inmigrantes en su frontera con Bielorrusia, negándose a cualquier intervención o escrutinio tanto por parte de la Unión Europea como de otros organismos internacionales.⁴

La única reforma del sistema de asilo que los países del Este (recordemos, aquellos polvos) van a admitir es la referente a un nuevo Reglamento contra la instrumentalización de la inmigración. Es decir, una ley que les permita derogar las normas en vigor en aquellos casos en los que, como Lukashenko en Bielorrusia, Erdoğan en Turquía y Mohamed VI en Marruecos, se utilicen inmigrantes como instrumento de chantaje político. Es justo decir que la instrumentalización de la inmigración es un problema menos grave y muchísimo menos frecuente que los menos espectaculares, pero más constantes flujos, migratorios globales, sobre todo teniendo en cuenta que el cambio climático ya está generando nuevos movimientos de población en todo el mundo. Ponerle freno a la utilización sin escrúpulos de seres humanos con fines políticos es importante. Aprender a gestionar de manera sostenible la llegada de inmigrantes y refugiados a Europa es absolutamente necesario para el futuro de la Unión.

Los países europeístas, y más aún aquellos con un interés particular en el tema migratorio, como es el caso de España, deberían centrar sus esfuerzos diplomáticos no en perseguir un quimérico pacto europeo de inmigración que la mitad de la Unión está dispuesta a incumplir. Lo importante, y un primer

4 Bond, Ian et al. (2021), *Lukashenka is the problem, not the migrants*, Centre for European Reform.

paso fundamental para que cualquier política migratoria europea funcione es, por tomar prestada una analogía con el mercado común, completar el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

Han pasado más de 25 años desde que el Tratado de Ámsterdam estableciera que uno de los principales objetivos de la Unión Europea debería ser “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”.⁵ Desde entonces, y a pesar de las muchas crisis anteriormente mencionadas, nos ha sido imposible, como europeos, crear un vínculo claro, legal e indisoluble entre los distintos elementos que conforman la AFSJ.

Durante la pandemia, quedó meridianamente claro que no es posible mantener un área común sin fronteras internas frente a una amenaza compartida externa gestionada de forma unilateral por cada Gobierno europeo. ¿Por qué seguimos admitiendo que esto sea posible en el campo de la inmigración, y, puestos a pedir, en el de la aplicación de las reglas comunes de convivencia democrática? ¿Cómo es posible que la eurozona siga medidas estrictas de control semestral para que todos los países miembros puedan seguir formando parte de una unión monetaria y no se nos haya ocurrido hacer lo mismo con nuestra unión fronteriza que es Schengen? ¿Nos podemos permitir un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, en el que determinados gobiernos se nieguen a cumplir dos de esos tres requisitos? Seguramente, no. El Gobierno que consiga poner esta contradicción encima de la mesa habrá hecho más por la integración de las políticas migratorias europeas que cualquier crisis de refugiados. España está en una posición privilegiada para ejercer dicho liderato, si lo quiere.

Es importante que Madrid busque frentes comunes tanto con los países del Sur de Europa (los llamados fronterizos) como los del Norte (los llamados de acogida), pues ambos grupos tienen intereses mucho más parecidos de lo que puede parecer. España debería intentar fomentar acuerdos maestros sobre inmigración y asilo que unan al Norte y al Sur de Europa, y tiendan

⁵ Artículo 2 del Tratado de Ámsterdam por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C340-1, 10.11.1997.

una mano a los países del Centro y Este de Europa siempre y cuando los intereses de sus gobiernos sean legítimos y cumplan con la obligación de lealtad institucional, cooperación y solidaridad que se impone a todos los miembros de la Unión. Mientras tanto, Madrid cometería un error sacrificando sus intereses nacionales en aras de una supuesta integración europea en materia migratoria sin antes haberse asegurado de haber apuntalado tanto el espacio Schengen como los diversos pilares del sistema común de inmigración y asilo. No hacerlo así acarrearía consecuencias negativas tanto para la política interna española como para la integración europea en su conjunto.

Estado de derecho

Álvaro de Elera¹

Introducción

Como es sabido, la protección del Estado de derecho viene siendo parte fundamental del debate europeo en los últimos años. La aparición de problemas sistémicos en dos Estados miembros, Polonia y Hungría, la creación y activación de distintos instrumentos de reacción por parte de las instituciones de la Unión Europea y el consiguiente bloqueo de un número importante de iniciativas sujetas a la unanimidad por esos dos Estados miembros han atraído mucha atención tanto en los medios como en el debate académico, y generado también mucha actividad en el seno de las instituciones de la UE.

El Estado de derecho se menciona como un valor fundacional de la Unión común a los Estados miembros en el artículo 2 del Tratado de la UE (TUE)². Por ello, dicho valor no provee solamente de un marco programático a la acción de la Unión, sino que es parte de su identidad política –y de la de sus Estados miembros– y moldea la concreción de sus diversas políticas. Aparte del artículo 2 TUE, en los Tratados son relevantes también el artículo 7 TUE, que establece un mecanismo para el caso en que haya un riesgo claro de violación grave (o una violación grave) por parte de un Estados miembro de los valores contemplados del artículo 2, y el artículo 19(1) TUE, que, dando concreción a una dimensión específica del Estado de derecho, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva (que no puede existir sin independencia judicial) en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

La definición del Estado de derecho comprende los principios de legalidad –que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas–, de seguridad jurídica, de prohibición de

1 Álvaro de Elera, miembro del gabinete de la vicepresidenta para Valores y Democracia de la Comisión Europea.

2 Junto con el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el respeto a los derechos fundamentales, incluyendo los de las personas pertenecientes a minorías. La importancia específica del Estado de derecho es que es un prerrequisito necesario para la protección de los demás valores.

la arbitrariedad del Poder Ejecutivo, de tutela judicial efectiva –que incluye el acceso a la justicia por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, también en lo que respecta a los derechos fundamentales–, de separación de poderes y de no discriminación e igualdad ante la ley³. Puede resumirse también diciendo que “en un Estado de derecho, todos los poderes públicos actúan siempre dentro de los límites fijados por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y los derechos fundamentales, y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales”⁴.

Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha ido explicitando en su jurisprudencia el contenido del respeto por el Estado de derecho como una obligación concreta a la que se ven sujetos todos los Estados miembros por igual en todo momento, que las instituciones europeas pueden proteger por medio de diversos mecanismos y que está sujeta al principio de no regresión, que implica que, a partir de la adhesión a la Unión, cualquier reforma institucional que emprendan los Estados miembros solo puede reforzar la protección del Estado de derecho, nunca debilitarla⁵.

Punto de partida

Si bien hasta tiempos relativamente recientes era común pensar que este asunto no era nada de lo que la Unión tuviera que preocuparse, la fuerza de los hechos –en forma de regresiones democráticas graves en dos Estados miembros– ha hecho que, como se apuntaba más arriba, el Estado de derecho haya pasado a ser en los últimos años una de las cuestiones más relevantes en el seno de la Unión.

En este sentido, y si bien la Comisión y el Parlamento Europeo (ambos por responsabilidad política) y el Tribunal de Justicia (por necesidad jurídica una vez le fueron llegando casos relacionados con la protección del Estado de

3 Artículo 2(a) del Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

4 Véase la Comunicación de la Comisión COM (2019) 343 final, página 1. Esta definición sirve para explicar de manera clara por qué en España hubo en efecto una quiebra grave del Estado de derecho en octubre de 2017, quiebra que evidentemente se produjo por parte de las autoridades que en aquel momento rechazaron, de manera clara y reiterada, someterse al imperio de la ley. Como dijo entonces refiriéndose a la situación el vicepresidente primero de la Comisión Frans Timmermans: “*You can work to change the law, but you cannot ignore the law*”.

5 Véase el asunto C-896/19, apartado 63.

derecho) han ido tomando acción decidida en la protección del Estado de derecho, el Consejo ha sido tradicionalmente reticente a debatir y mucho más a tomar postura formal sobre estos asuntos. Esto es así, en primer lugar, por la incomodidad de los Estados miembros a la hora de tener que debatir en el seno del Consejo sobre si uno de ellos esta incurso en un proceso de erosión del Estado de derecho, algo que se entendía como un ejercicio acusatorio. Por ello, los Estados miembros preferían no tener que tratar el asunto o, si había que hacerlo, externalizarlo completamente a la Comisión. Había, por otro lado, una falta de convencimiento de que estos asuntos tuvieran que debatirse en las instituciones de la Unión, ya que se pensaba que, aunque los problemas en determinados Estados miembros fueran ciertos y reales y aunque la Unión tuviera competencia para reaccionar ante ellos, las consecuencias de dichos problemas se verían en cualquier caso limitadas al Estado en cuestión y a sus ciudadanos, sin que hubiera repercusión sobre la Unión en su conjunto o sobre los intereses de los demás Estados miembros.

La posición de España

Es en este contexto en el que hay que analizar la posición española en este tema. Desde 2018, el Consejo ha tenido que tomar postura de manera periódica en cuestiones relacionadas con el Estado de derecho, más en concreto en el contexto de los procedimientos artículo 7 TUE abiertos contra Polonia (por parte de la Comisión) y de Hungría (por parte del Parlamento Europeo). En este contexto, España siempre ha mantenido una postura clara y explícita de defensa de los valores fundacionales de la Unión, desde el diálogo constructivo con los Estados miembros afectados, posicionándose a favor de incluir estos asuntos en la agenda del Consejo de Asuntos Generales e interviniendo de manera sistemática cada vez que ha habido un debate artículo 7 TUE en la agenda del Consejo de Asuntos Generales.

Mas allá del artículo 7 TUE, España siempre ha respaldado las propuestas de la Comisión relacionadas con el Estado de derecho, sea para la aprobación de los Planes de Recuperación y Resiliencia de Polonia y Hungría (una vez acordada la condicionalidad Estado de derecho en los propios planes) o para la activación por parte del Consejo a propuesta de la Comisión del mecanismo de condicionalidad presupuestaria contra Hungría en diciembre de 2022⁶.

6 Por problemas relacionados sobre todo con la ausencia de mecanismos de prevención y represión de la corrupción, Decisión de ejecución 2022/2506 del Consejo de 15 de diciembre de 2022.

Por añadidura, España ha mostrado un apoyo claro y decidido a instrumentos de protección del Estado de derecho en sentido más amplio, como la propuesta de Directiva Anti-SLAPP⁷, la recomendación para la protección física de los periodistas⁸ o la propuesta de Reglamento de la ley europea de libertad de los medios de comunicación⁹. La presidenta von der Leyen, en su discurso sobre el Estado de la Unión de 2022, anunció paquetes anticorrupción y de defensa de la democracia, por lo que su desarrollo recaerá bajo la presidencia española de 2023.

Finalmente, España ha cooperado también plenamente con la Comisión en la elaboración de su informe anual sobre el Estado de derecho, con contribuciones por parte de las distintas administraciones y poderes del Estado, que otorgan al ejercicio la importancia que se merece y por tanto contribuyen a él de manera proactiva.

En definitiva, la posición de España en lo referente a las cuestiones de Estado de derecho puede definirse como acertada, ya que se sitúa en una defensa clara y sin fisuras de los valores fundacionales de la Unión (alejada de la posición ambigua de otros Estados miembros que, por diversas razones, no han querido antagonizar a Polonia y Hungría y que, por ejemplo, han preferido no intervenir en los debates artículo 7 TUE en el seno del Consejo); pero manteniendo, a su vez, una perspectiva de diálogo constructivo con los Estados miembros en cuestión, sin caer en estridencias ni sobreactuaciones que lleguen a poner en duda el carácter constructivo del proceso de diálogo con los Estados miembros afectados. En resumen, el hecho de que España haya conjugado una posición clara de defensa de los valores fundamentales (y por tanto de la propia Unión, ya que esta no puede funcionar si sus valores básicos no son respetados) con la mesura y el espíritu constructivo, y que coopere plenamente con la Comisión en su análisis de la situación en España, confirma su posición como socio sólido y fiable.

7 Véase la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas que realizan actos de participación pública frente a las demandas judiciales manifiestamente infundadas o abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»).

8 Recomendación 2021/1534 de la Comisión de 16 de septiembre de 2021 sobre la garantía de la protección, la seguridad y el empoderamiento de los periodistas y los otros profesionales de los medios de comunicación en la Unión Europea.

9 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior (Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación) y se modifica la Directiva 2010/13/UE.

Por otro lado, debates recientes sobre la situación interna española en el Parlamento Europeo –que trasladan a la arena europea el debate político nacional– se ven con una mezcla de asombro y hastío desde el entramado institucional bruselense. Su impacto sobre la influencia española en la Unión es, por el momento, marginal; sin embargo, no sería de excluir que, si se convierten en habituales con igual tono y contenido, pueda acaecer una afección negativa a la imagen del país y que acabe afectando a su capacidad de influencia, independientemente del color político del gobierno de turno. Por el momento, estamos lejos de ello y es de esperar que no se llegue a ese punto.

Perspectiva

No parece haber duda de que la protección del Estado de derecho va a seguir siendo, por lo menos de igual manera que hasta ahora, parte importante de la acción política de las instituciones de la Unión y, esto, aunque se superen los problemas agudos en los dos Estados miembros que están actualmente sometidos al proceso del artículo 7 TUE. La posición española en este debate ha sido siempre la acertada y permite a España posicionarse como un socio fiable en este punto.



Cooperación

Iliana Oliví y María Santillán O'Shea¹

¿Dónde está la ayuda española?

El perfil geográfico y temático de la cooperación española cambió sustancialmente con los recortes de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en los años 2010, dado que los cambios presupuestarios no se repartieron por igual entre todos los instrumentos y actores de la ayuda española.

Con la casi supresión de la ayuda multilateral no comunitaria y una caída drástica de la ayuda bilateral, creció el perfil europeo de España como donante, pasando a canalizarse en torno a la mitad de toda la ayuda vía instituciones de la UE, hasta el estallido de la crisis sanitaria en 2020.

Este cambio ha supuesto otro igualmente drástico en el perfil geográfico y sectorial de la ayuda española, dadas las diferencias significativas de partida entre la ayuda de las instituciones europeas y la ayuda española no comunitaria. Esta elevación de la proporción de la ayuda canalizada vía la UE ha hecho de España un donante más africano y menos latinoamericano,² y, por tanto, más volcado en los Países Menos Adelantados (PMA) frente a los Países de Renta Media (PRM).

Cabría pensar que los distintos perfiles, por canales de la ayuda, responden a una estrategia multi-objetivo, en la que la ayuda española bilateral atiende fundamentalmente los retos del desarrollo en América Latina mientras que con los socios europeos se centra en la vecindad de la UE y África Subsahariana. Sin embargo, ni los documentos estratégicos de la cooperación española³ ni las posiciones defendidas por España en Bruselas parecen hacer esta distinción. Más bien, éstos revelan un grupo compacto de objetivos, centrados geográficamente en América Latina, temáticamente en la equidad de género y la Agenda 2030 y defendidos en los distintos espacios en los que

1 Iliana Oliví, investigadora principal del Real Instituto Elcano, y María Santillán O'Shea, ayudante de investigación del Real Instituto Elcano.

2 Oliví, Iliana y Pérez, Aitor (2019), *¿Dónde está la ayuda española?*, Real Instituto Elcano.

3 Oliví, Iliana (2020), *Una nueva narrativa para la ayuda española*, Real Instituto Elcano.

actúa España como donante. Siendo así, cabría pensar, dada la decreciente importancia de América Latina para la política europea de desarrollo previa a la crisis del COVID-19, que España no logra del todo avanzar sus objetivos estratégicos para la ayuda en Bruselas. Los motivos pueden ser múltiples y muy distintos: (1) España es tan solo uno de los 27 Estados miembros de la Unión; (2) dichos objetivos podrían estar chocando con los principios de la acción exterior europea, con los que serían difícilmente reconciliables; y (3) España podría no tener mayor interés en defender proactivamente unos objetivos que le resultan más interesantes en la cooperación bilateral o multilateral no europea.

En este capítulo se trata de analizar la influencia de España como donante en la UE para moldear la política de cooperación al desarrollo de la UE (cuánto y cómo). Este análisis recoge los resultados de una investigación que identifica los factores mediante los cuales los Estados miembros podrían moldear la ayuda de la UE y el uso que hacen de ellos los distintos donantes⁴.

España en la UE: hechos estilizados

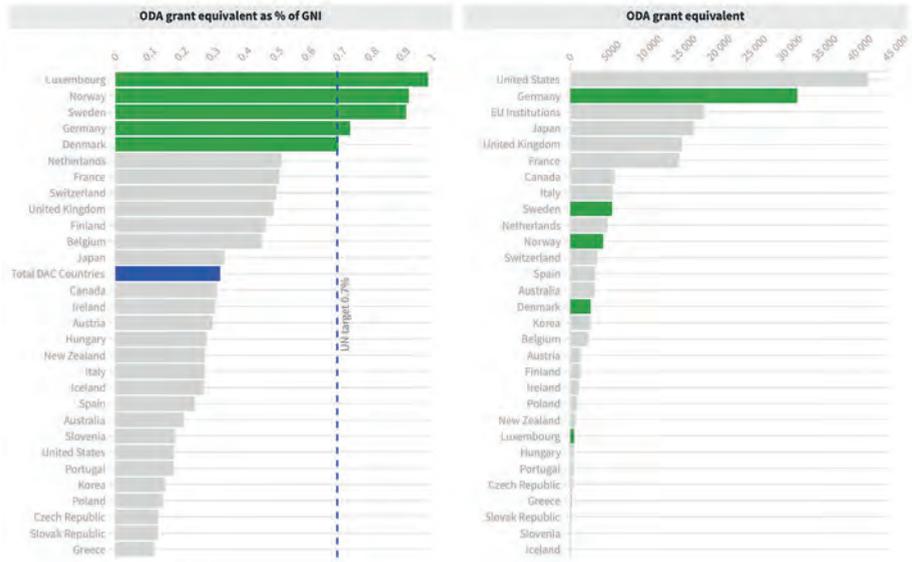
España es un donante más bien discreto en la comunidad internacional⁵, en el contexto de la UE y en el entorno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Con un desembolso de ayuda de 0,25% de la RNB⁶, se sitúa en el 20º puesto y bien por debajo de la media del CAD, que en 2021 estaba en 0,33%. Dado el tamaño de su economía, en términos absolutos asciende al 13er puesto, con un desembolso en 2021 de unos 3.500 millones de dólares (Figura 1).

4 El trabajo de investigación, desarrollado entre febrero y noviembre de 2021, incluía una veintena de entrevistas semi-estructuradas a representantes de la cooperación al desarrollo de la UE: de la Comisión Europea, Parlamento Europeo, representantes de los Estados Miembros (principalmente de sus representaciones permanentes) y de la *Practitioners' Network* y/o sus agencias. Posteriormente se recogieron comentarios en un seminario de presentación de los resultados de dicha investigación.

5 Olivé, Iliana y Pérez, Aitor (2019), *España: la paradoja de un donante cumplidor*, Real Instituto Elcano.

6 Renta Nacional Bruta.

Figura 1. Ayuda oficial al desarrollo (AOD) (contribuciones de los miembros del CAD-OCDE; datos preliminares para 2021; en % de la renta nacional bruta –izquierda– y en miles de millones de dólares EEUU –derecha–)



Fuente: OCDE.

Sin embargo, en las aportaciones de los Estados miembros a los presupuestos europeos de desarrollo, España salta, en la UE post-*Brexit*, al 4º puesto, tras Alemania, Francia e Italia, por delante de Países Bajos, Suecia, Dinamarca o Finlandia (Figura 2).

Figura 2. Contribuciones a la ayuda europea (contribuciones de los Estados miembros parte del CAD–OCDE; media para 2018–2020; AOD bruta en dólares EEUU corrientes y en %; UE es suma de las aportaciones a CE, FED y BEI)

	Volumen	%
Alemania	3.391	21,6
Francia	2.691	17,1
Reino Unido	2.044	13,0
Italia	1.938	12,3
España	1.302	8,3
Países Bajos	632	4,0
Bélgica	631	4,0
Polonia	490	3,1
Suecia	449	2,9
Austria	390	2,5
Dinamarca	320	2,0
Finlandia	248	1,6
Irlanda	237	1,5
Grecia	216	1,4
Portugal	212	1,3
República Checa	187	1,2
Hungría	147	0,9
Eslovaquia	85	0,5
Eslovenia	48	0,3
Luxemburgo	43	0,3

Fuente: cálculos propios sobre la base de OECD. Stat (DAC–A2). Datos extraídos el 28/XI/2022.

Esta combinación –una economía relativamente grande, importante contribuyente a la ayuda europea, pero con un perfil internacional más bajo internacional– explica el enorme peso de la ayuda canalizada vía UE –Comisión Europea y el extinto Fondo Europeo de Desarrollo (FED)–, que asciende a más del 43% de la ayuda total desembolsada entre 2018 y 2020. Como muestra la Figura 3, España comparte este rasgo con los Estados miembros de menor tamaño de la periferia europea del Este (Hungria, Eslovenia, Polonia, República Checa y Eslovaquia) y del Sur (Portugal, Grecia y, en menor medida, Italia).

Figura 3. Los canales de la ayuda de los Estados miembros (contribuciones de los Estados miembros parte del CAD-OCDE; media para 2018–2020; AOD bruta en dólares EEUU corrientes y en %; UE es suma de las aportaciones a CE, FED y BEI)

	Total	Bilateral	Multilateral	UE	UE/Total
Suecia	5.930	3702	2.227	449	7,6
Luxemburgo	473	344	129	43	9,2
Reino Unido	19.566	12.781	6.785	2.044	10,4
Países Bajos	5.475	3.674	1.801	632	11,5
Alemania	29.336	23.196	6.140	3.391	11,6
Dinamarca	2.636	1796	840	320	12,1
Francia	16.180	10.764	5.417	2.691	16,6
Finlandia	1.145	585	559	248	21,6
Irlanda	965	540	425	237	24,6
Bélgica	2.325	1.225	1.100	631	27,1
Austria	1.247	504	742	390	31,3
Italia	4.714	1.706	3.008	1.938	41,1
España	3.001	1.071	1.931	1.302	43,4
Hungria	338	171	167	147	43,4
Portugal	456	199	258	212	46,4
Eslovaquia	88	31	57	48	55,0
Polonia	803	244	560	490	61,0
República Checa	305	90	215	187	61,5
Eslovenia	132	30	101	85	64,6
Grecia	328	89	239	216	65,8

Fuente: cálculos propios sobre la base de OECD.Stat (DAC-A2). Datos extraídos el 28/XI/2022.

Esto les diferencia del Centro y Norte de Europa, donde la mayor parte de la ayuda se canaliza vía bilateral y/o multilateral no comunitaria. Por ejemplo, sólo el 7,6% de la ayuda sueca se desembolsa vía UE, el 11,6% de la alemana o el 16,6% de la francesa. Coincide, además, que varios de estos países son los principales contribuyentes a los presupuestos europeos de ayuda. Es decir, aunque Alemania y Francia financian más del 38% de la ayuda europea pre-*Brexit*, ésta no tiene un peso mayúsculo en su cartera total de ayuda.

España está pues en una posición atípica, similar a la italiana: son grandes contribuyentes a la ayuda europea (como Alemania y Francia) y dedican una parte importante de su ayuda a este fin (como Hungría y Portugal).

Influencia escasa en estrategia de nicho

Si asumimos una correlación entre presencia e influencia, España sería un donante internacional discreto pero asertivo en el contexto comunitario, dada su alta contribución a los presupuestos europeos.

En las entrevistas de esta investigación, se preguntó por los tres a cinco Estados miembros más influyentes como donantes en la actual UE. Todas las respuestas señalaron a Alemania y Francia: fueron mencionados 13 veces, seguidos por Suecia y/o los países nórdicos, señalados juntos nueve veces⁷. Otros Estados miembros considerados influyentes son España (mencionada siete veces), Países Bajos (cinco), Italia (cuatro), Portugal, Bélgica y Polonia (estos, una vez).

La mayoría de los encuestados evitó establecer un ranking. Señalaron que Alemania y Francia lideran la política de desarrollo de la UE, pero con tipos de liderazgo diferentes y sin un influyente claramente mayor en Bruselas. Por un lado, su influencia depende del proceso político, sector o prioridad geográfica que se esté debatiendo y diseñando. Por otro, ambos influyen mediante factores diferentes. Los representantes franceses son más asertivos “en la sala” y durante las negociaciones, mientras que la influencia alemana proviene de tener mandatos claros desde Berlín y una estrategia coordinada que implica a todos los niveles de decisión.

7 Suecia fue mencionada seis veces, Noruega una vez y los países nórdicos como grupo, dos veces.

Otro resultado interesante es que los Estados miembros seleccionan los objetivos políticos (y las estrategias de influencia) de forma diferente según su tamaño. Los grandes donantes, como Francia y Alemania, influyen generalmente en todos los ámbitos políticos de la ayuda y procesos de decisión. Sin embargo, los Estados miembros más pequeños siguen una estrategia de nicho, seleccionando menos objetivos políticos y definiendo canales y coyunturas críticas para alcanzarlos. Éste es el caso de algunos países de Europa del Este, que pudieron presionar para incluir referencias al control migratorio en el Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo en 2017 y en el Consenso de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional en 2021. Otro ejemplo es el de Portugal, que consiguió reformular el concepto de inclusividad y ponerlo en primera línea de las actividades de la *Practitioners' Network*⁸.

España es otro de los que, según los expertos entrevistados, sigue una estrategia de nicho, a pesar de ser el cuarto contribuyente a los fondos de ayuda de la UE. Así, ha presionado tradicionalmente por una mayor implicación en América Latina –sin un éxito rotundo hasta el momento– y, más recientemente, por un mayor enfoque de género en la ayuda de la UE y por la plena aplicación de la Agenda 2030⁹.

Además de implicar menor influencia en general, el principal problema con las estrategias de nicho es que los cambios en el panorama político y en la agenda internacional (como la retirada de las tropas de Afganistán en 2021 o la pandemia en 2020) pueden reorientar el debate y quitar relevancia a determinados objetivos políticos. Por ello, los Estados miembros que pueden permitírselo optan por estar presentes en todos los procesos y ámbitos políticos. Esto emana del tamaño económico del donante, el de su Administración, el interés político nacional en la ayuda y, en consecuencia, del despliegue de medios técnicos y humanos. Éste es un lujo que países más pequeños como Portugal, Hungría y Bélgica no pueden permitirse. Sin embargo, España, sí.

Si, además, la mayoría de los contribuyentes más importantes a la ayuda de la UE (como Alemania, Francia y los Países Bajos) son también donantes

8 Red informal de agencias y organismos europeos implicados en la implementación de ayuda al desarrollo.

9 Fanjul, Gonzalo (2019), *La salud global y las dificultades prácticas en la implementación de la Agenda 2030*, Real Instituto Elcano.

importantes fuera de la UE, se podría argumentar que la presencia en otros escenarios de ayuda les proporciona la experiencia y el conocimiento de 360 grados necesarios para aportar insumos y moldear la política de cooperación de la UE a lo largo de todo su proceso político.

¿Cómo se influye en la política europea de cooperación al desarrollo?

Como se ha indicado, España no tiene el grado ni el estilo de influencia que podría asumirse por su tamaño –en general y en cuanto a aportaciones a la AOD comunitaria– en la UE. Esto afecta a su capacidad para incluir sus valores e intereses prioritarios en la narrativa oficial de la cooperación al desarrollo de la UE. Para explorar por qué, resulta útil entender primero cómo los Estados miembros influyen en la UE en general, para identificar dónde acierta o falla España.

Un primer elemento a considerar es que la propia naturaleza de la UE, entendida como la suma altamente burocratizada de sus instituciones y sus 27 Estados miembros, acota bastante los momentos en los que Estados miembros individuales pueden influir en la elaboración de sus políticas. Éstos tienen una mayor voz al definir las prioridades (políticas y generales) de la Unión, así como las directrices o reglamentos de los instrumentos que las aplicarán. Una vez decidido, la ejecución de las políticas e instrumentos cae en manos de la Comisión y está dirigida por los documentos estratégicos o legales previamente acordados. Este proceso es similar en todas las áreas de políticas –de cooperación, comercio o seguridad–, así que las oportunidades y maneras de influir coinciden en todas ellas. Así, entender cómo influir en la política europea de ayuda es, en resumidas cuentas, entender cómo funciona la UE en general.

En cuanto a los factores de influencia concretos disponibles, no existe una línea de conocimiento definida al respecto. Sin embargo, de un repaso de análisis previos de procesos de negociación o actuaciones puntuales de Estados miembros, se extraen algunos factores de influencia pertenecientes a cinco grupos temáticos, recogidos en la Figura 4.

Figura 4. Factores de influencia en la UE

<p>Marco de legalidad e institucionalidad nacional</p> <ol style="list-style-type: none">1. Instituciones nacionales adaptables a las estructuras cambiantes de toma de decisiones europeas/organización y capacidad institucional.2. Presencia de autoridades regionales (subnacionales) con autoridad legislativa en sus países que hacen <i>lobby</i> en la UE.3. Rol de las agencias nacionales de implementación como puente entre países socios receptores de ayuda y la toma de decisiones en la UE. <p>Visión y coordinación estratégica</p> <ol style="list-style-type: none">4. Visión política compartida (en las capitales) de la importancia de defender intereses nacionales en la UE.5. Visión holística de todos los recursos y factores de influencia a su disposición.6. Definición estratégica clara, compartida, comunicada, consistente, creíble y con objetivos claros.7. Coordinación: capital-Bruselas, entre representantes en Bruselas y entre actores del desarrollo en las capitales. <p>Política de recursos humanos y capital humano</p> <ol style="list-style-type: none">8. Presencia y número de funcionarios y de altos cargos nacionales en las instituciones europeas.9. Preparación y capacitación del capital humano (funcionarios, políticos y otros representantes en capitales o en Bruselas) en conocimientos (agenda política de desarrollo, funcionamiento de las instituciones europeas), técnicas y medios (comunicación, manejo del idioma, habilidades diplomáticas y relacionales, eficacia y eficiencia).10. Iniciativa/proactividad (en todas las instituciones). <p>Interacciones entre grupos</p> <ol style="list-style-type: none">11. Coaliciones/alianzas (e intereses compartidos) / <i>lobby</i> intracomunitario.12. Armonía entre el liderazgo político de los jefes de Estado y el de las instituciones de la UE.13. Conversaciones bilaterales, en grupos pequeños, informales, en encuentros privados para aunar posiciones previas a reuniones. Relaciones entre representantes (<i>corridor diplomacy</i> y <i>networking</i>).14. Reuniones del Comité de Representantes Permanentes y papel en grupos de trabajo y comités especializados. <p>Estructurales</p> <ol style="list-style-type: none">15. Tamaño económico del Estado miembro.16. Estatus / reputación en la comunidad internacional.17. Factores contextuales (ventanas de oportunidad), internacionales y nacionales.

Fuente: Oliví, Iliana y Santillán O'Shea, María (2022), *¿Presencia o influencia? La cooperación española en la UE*, Real Instituto Elcano.

En las entrevistas se preguntó por la relevancia de cada uno de estos factores al configurar la política de cooperación europea, con ejemplos concretos de su empleo. Aunque, a excepción del factor 2, todos fueron considerados importantes, en los ejemplos proporcionados salieron a relucir una serie de factores clave, que además solían coincidir con los considerados puntos débiles de España en este sentido.

La influencia final de un Estado miembro depende del uso de varios factores, que a menudo se retroalimentan entre ellos. Uno que parece una palanca previa importante para después activar otros con éxito es la definición estratégica (factor 6). Tener una visión clara y amplia sobre los objetivos propios (en cooperación y en general) facilita la identificación de los recursos –y factores– que deben movilizarse para conseguirlos. En el caso de los Estados miembros que siguen una estrategia de nicho, como España, esta falta de claridad y amplitud puede ser limitante, ya que la capacidad para promover ciertas prioridades en las áreas del nicho disminuye cuando se trata un tema diferente. Esto afecta, en última instancia, a la fuerza de la presencia de España en general, ya que otros Estados miembros sí tendrían unos objetivos, tanto en cooperación internacional como en general, más claramente definidos y consistentes.

Otro factor clave es el de los recursos humanos (tanto el factor 8 como el 9). Éstos ejecutan la visión del Estados miembro, siempre que se tenga una bien definida. Una ejecución estratégica involucra a todo el capital humano a disposición en la consecución de sus objetivos. Para ello, es esencial la preparación de los representantes que se envían a Bruselas o que se ocupan de esta agenda desde Madrid, que se comparta con ellos la estrategia a seguir y que se promuevan la comunicación y coordinación entre ellos para la promoción de los objetivos del Estado miembro en cuestión. Varios expertos consideraron que éste es otro vector del que adolece España. Aunque cuenta con un capital humano bien preparado, no siempre se prioriza el enviar a los perfiles adecuados para tratar ciertos temas especializados (fuera de los nichos), ni se coordina el despliegue del capital humano y su desempeño en Bruselas desde Madrid, lo cual refleja la falta de apuesta estratégica señalada anteriormente.

Algo relacionado con lo anterior y latente en todo ello es la iniciativa y proactividad (factor 10). Esto resulta esencial para definir y ejecutar una estrategia que, por otro lado, requiere primero conocer los objetivos a

perseguir y tener el capital humano adecuado. Algo revelador en las entrevistas fue que, aunque se asume la importancia de España en la UE, no siempre se consigue proporcionar ejemplos en los que España lidere iniciativas específicas fuera de sus nichos: se la concibe como *teampayer*. Aunque forjar alianzas permite defender prioridades con más fuerza (factor 11), España no suele buscar apoyos para sus propuestas, como hacen otros, sino que más frecuentemente se suma a las prioridades defendidas por otros Estados miembros. Esto hace que, aunque se encuentre a menudo en coaliciones que consiguen sus objetivos en negociaciones, no se considere a España como un Estado miembro con una capacidad particular de influir en la elaboración de políticas comunitarias.

La presencia en la *Practitioners' Network* y el papel de las agencias implementadoras (factor 3) es uno de los puntos fuertes de España mencionados repetidamente. Se valora muy positivamente el *expertise* y la experiencia en terreno de la AECID¹⁰ y la FIIAPP¹¹. Sin embargo, y a pesar de su relevancia en la implementación de la ayuda, la *Practitioners' Network* y las agencias nacionales de implementación no participan en la configuración de políticas, y por tanto no tienen mucha influencia política en la UE.

Conclusiones

La información recogida en las entrevistas realizadas apunta a que España golpea por debajo de su peso al avanzar sus prioridades, intereses y valores nacionales en el espacio europeo. Aun estando cerca de potencias como Francia y por encima de Suecia en tamaño y contribuciones a la Unión, su estrategia de nicho y en grupo, más adecuada para Estados miembros más pequeños como Croacia, revela serias limitaciones en su asertividad para influir en la toma de decisiones comunitarias.

Así, desaprovecha factores de influencia que Estados miembros grandes como España pueden permitirse, como el tamaño de su economía o la inversión de recursos en definir una visión estratégica amplia y clara y en desplegar los recursos humanos correspondientes para ejecutarla. De hecho, los recursos humanos que España dedica a la política europea de ayuda no se corresponden con el tamaño de su Administración ni de su economía.

10 Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo.

11 Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

Una diferencia entre España como donante y otros Estados miembros de tamaño similar, pero influencia mayor en la UE, es su cooperación al desarrollo fuera de la misma. Alemania y Francia complementan sus contribuciones elevadas a la ayuda comunitaria con una mayoría de recursos de cooperación destinados a la no comunitaria, afianzándose como donantes globales importantes. España adopta un enfoque de nicho, no solo temáticamente en la UE, sino también como donante, al canalizar el 43% de su ayuda mediante la Unión. Esto limita su músculo como actor global influyente y el desarrollo de su *expertise* más allá de la cooperación europea.

Las entrevistas realizadas en este estudio también revelan que España adolece, en ocasiones, de una falta de proactividad en la UE. En lugar de adoptar una posición propositiva, suele comportarse como *teamplyer* y sumarse a coaliciones para definir y defender sus intereses. Éste es un factor de doble filo: puede situarla en coaliciones exitosas, pero también diluir su papel al promover orientaciones políticas determinadas en la UE.

Todo ello pide una reflexión profunda para la cooperación española, ligada además a la transformación de la posición geoestratégica de la UE en el mundo. La cooperación española debe revisar y redefinir sus objetivos políticos y estratégicos en la cooperación europea como paso previo esencial para ejecutarlos, así como todos los recursos y factores a su disposición para conseguirlos coordinada y eficientemente. Temáticamente, aunque la apuesta por la igualdad de género y la Agenda 2030 permite avanzar una agenda compartida por un grupo de donantes *like-minded* y con los valores de la UE, el énfasis en América Latina es quizás más cuestionable en términos estratégicos. Además de que este enfoque ha demostrado no ser una estrategia exitosa, ha chocado tradicionalmente con los objetivos estratégicos de la UE y posiblemente no se argumenta con un discurso adecuado y actualizado¹².

12 Malamud, Carlos (coord.) et al. (2017), *Informe Elcano 22: ¿Por qué importa América Latina?*, Real Instituto Elcano.



Epílogo



Europa y la multipolaridad desordenada

Josep Borrell¹

En los últimos años, Europa se ha visto sometida a graves tormentas con la pandemia de COVID-19 y luego con la guerra de agresión lanzada por Rusia contra Ucrania y la crisis energética que la provocó. Estas crisis han puesto en peligro a Europa. La UE tuvo que aplicar soluciones inéditas rompiendo muchos tabúes, y España, cuya voz tiene peso en Bruselas, ayudó a conseguirlas. Desde el plan de recuperación, hasta el tope del gas, pasando por la distribución de vacunas, la transición ecológica o el apoyo a Ucrania.

Desde el principio de mi mandato como alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, he tenido por objetivo que Europa aprenda a hablar el “lenguaje del poder”. Hemos podido avanzar en este ámbito, pero aún nos queda mucho camino por recorrer. Para seguir avanzando en esta vía, necesitamos comprender las grandes tendencias que actúan en el mundo cada vez más multipolar y desordenado que nos rodea. Esto es lo que me gustaría compartir en este ensayo, basado en mi experiencia.

¿En qué mundo vivimos ahora? En primer lugar, en un mundo de incertidumbre radical. Ya sea en términos de tecnología, efectos del cambio climático o posiciones geopolíticas, la velocidad y la dimensión de los cambios que estamos presenciando a nuestro alrededor son excepcionales. Los acontecimientos que antes parecían imposibles ahora se encadenan. Utilizando la imagen popularizada por Nassim Nicholas Taleb, los cisnes negros se multiplican.

No debemos tratar de negar o resistirnos a esta irrupción de lo improbable. Sería un esfuerzo completamente inútil. Tenemos que aceptarlo y adaptarnos a ello, dando prioridad al aumento de la flexibilidad y la resiliencia de Europa. Esto es un reto para una Unión Europea basada en normas garantizadas por tratados que son difíciles de cambiar, y fijadas en un presupuesto que se elabora cada cinco años.

¹ Josep Borrell, alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea.

Sin embargo, en las crisis más recientes la Unión Europea ha demostrado que somos capaces de adaptarnos rápidamente. Esta aceleración ha pillado por sorpresa a muchos de nuestros interlocutores. Hemos roto muchos tabúes por el camino. Hemos sido capaces de asumir conjuntamente grandes cantidades de deuda para financiar el plan *Next Generation EU*, de comprar juntos las vacunas COVID-19, o de realizar un suministro coordinado de armas a Ucrania. Hemos logrado construir estas respuestas solidarias mucho más rápido de lo que fue el caso durante la crisis financiera de 2008–2009, que llevó a la Unión al borde del colapso.

Dicho esto, no vamos a la velocidad que necesitamos. En un mundo que avanza más rápido que nosotros, corremos el riesgo de retroceder. En política exterior, la regla de la unanimidad sigue frenándonos en exceso. A menudo, los esfuerzos que dedicamos, con razón, a encontrar acuerdos totales conducen a largos debates internos, a veces a descuido de nuestras relaciones con el exterior.

He mencionado la creciente incertidumbre que nos rodea. Aunque el calendario y la forma de estos cambios son todavía muy inciertos, forman parte de grandes tendencias reconocibles. Podríamos comparar lo que ocurre con los terremotos: son difíciles de anticipar en cuanto a su tiempo y magnitud, aunque conocemos los movimientos tectónicos que los provocan.

Desde el final de la Guerra Fría, hemos desvinculado las fuentes de nuestra prosperidad y las de nuestra seguridad. En muchos países europeos, el crecimiento económico se ha basado en una fuerte dependencia de los combustibles fósiles procedentes de Rusia. Y en particular en el gas, considerando que Rusia seguiría siendo un socio fiable. La mayoría de nosotros también creía que esta creciente interdependencia entre Rusia y la Unión Europea serviría para consolidar la paz y acercaría gradualmente a Rusia y Europa. Vladimir Putin nos ha demostrado que se trataba de un gran error de apreciación.

Otra tendencia de los últimos 30 años ha sido el impresionante ascenso de la economía china. Nos hemos vuelto cada vez más dependientes de China. En primer lugar, por nuestras importaciones, ya que China se ha convertido en el taller del mundo. Los trabajadores chinos, con sus bajos salarios, han hecho mucho más por contener la inflación en Europa y en el mundo durante los últimos 30 años que todos los bancos centrales juntos. Pero China es también

más y más importante para nuestras exportaciones: el enorme mercado chino, en el que se desarrolla a gran velocidad una clase media, ha servido de relevo privilegiado de crecimiento para muchas multinacionales europeas. También en este caso, la idea dominante en Europa era que la creciente interdependencia entre nuestras economías conduciría progresivamente a una apertura política en China y a un acercamiento entre ésta y el mundo Occidental. Y aquí, de nuevo, los últimos 10 años del presidente Xi Jinping nos han demostrado lo equivocada que era esta previsión.

Al mismo tiempo, hemos seguido dependiendo principalmente de Estados Unidos para la defensa de Europa. Desde el final de la Guerra Fría, el gasto europeo en defensa ha ido disminuyendo y apenas se ha avanzado en la coordinación de nuestros ejércitos e industrias militares. Las consecuencias de esta debilidad se vieron en la guerra de agresión de Vladimir Putin contra Ucrania. La ayuda europea a Ucrania ha sido muy importante en muchos ámbitos, pero cuando hablamos de suministro de equipo militar, Estados Unidos ha sido el factor determinante.

La cooperación entre la Unión Europea y Estados Unidos probablemente nunca ha sido tan positiva como hoy. Pero, ¿y si el resultado de las elecciones de 2020 hubiera sido diferente? ¿y qué pasará dentro de dos años? Sea cual sea la evolución de la política interior estadounidense, Europa tendrá que hacer más para garantizar su propia seguridad y limitar la inestabilidad en su vecindad.

Así, nuestra seguridad sigue dependiendo principalmente de Estados Unidos, mientras que nuestra economía se ha vuelto cada vez más dependiente de Rusia para la energía y de China para el comercio. Este reparto de papeles ya no es sostenible.

Empecemos por la energía. Debido a la guerra en Ucrania, tenemos que prescindir rápidamente de la energía fósil rusa. Y en apenas un año casi lo hemos conseguido. Sin embargo, no debemos sustituir la dependencia directa hacia Rusia por la dependencia hacia otros actores. El principal reto es acelerar vigorosamente la transición energética a la que ya nos hemos comprometido con el *Green Deal* europeo y el programa *Fit for 55*. Debemos aumentar nuestra eficiencia energética y limitar el despilfarro para reducir nuestro consumo energético y acelerar el despliegue de las energías renovables. Esto es lo que se está haciendo con el plan *RePowerEU*. Esta maniobra supondrá

una profunda reestructuración de nuestras economías, que no estará exenta de dificultades y tensiones sociales y políticas. Pero debemos ganar el pulso que nos impone Vladimir Putin.

Para la UE, China sigue siendo simultáneamente un socio clave, un competidor global y un rival sistémico. Con Xi Jinping, China está consolidando claramente su política de gran potencia y la rivalidad desempeña un papel cada vez más importante en nuestra relación con ellos. Las nuevas tensiones en el Estrecho de Taiwán podrían romper nuestros lazos con ellos. Debemos estar preparados para todos los escenarios posibles. Mientras tanto, tenemos que gestionar esta competencia con China, al tiempo que buscamos la cooperación en los ámbitos en los que es posible y redundante en nuestro interés. Esto incluye, concretamente, desafíos globales como la paz y la seguridad, las cuestiones sanitarias a escala global, el exceso de deuda en el Sur y la crisis del clima y la biodiversidad.

En el plano económico, tenemos que lograr más reciprocidad con China mejorando la igualdad de condiciones para nuestras empresas que operan allá y garantizar que nuestra dependencia hacia China no se convierta en una vulnerabilidad excesiva. Ahora dependemos más de China para nuestra transición ecológica de lo que dependemos de Rusia para los combustibles fósiles. China suministra el 90% de nuestras necesidades de magnesio, el 90% de nuestras necesidades de tierras raras y el 80% de los paneles solares utilizados en la UE. Debemos esforzarnos por reducir estas dependencias excesivas.

También aquí es probable que los ajustes necesarios sean difíciles y conflictivos. Sin embargo, en los últimos años ya hemos hecho avances importantes en este ámbito, reforzando el marco de las inversiones extranjeras en Europa y luchando contra las distorsiones de la competencia provocadas por las ayudas estatales concedidas a empresas extranjeras.

La situación de los derechos humanos en China es una de las cuestiones que afectan más a las relaciones entre la UE y este país. Cuando nos reunimos con representantes chinos de alto nivel, planteamos sistemáticamente estas cuestiones y seguiremos expresando nuestras diferencias, conscientes de que nuestra presión sólo puede ser eficaz si mantenemos el diálogo.

Lo que será decisivo en nuestras futuras relaciones con China es, sobre todo, tener capacidad de hablarles con una sola voz. Bueno, esto es aplicable a la política exterior europea en su conjunto, pero es particularmente cierto cuando se trata de lidiar con un país de 1.400 millones de habitantes. En este sentido, aún nos queda camino por recorrer.

La UE debe asumir más responsabilidad en lo que afecta a nuestra seguridad. Será una tarea complicada. Al agotamiento de las reservas armamentísticas derivado del envío a gran escala de material a Ucrania se suman los déficits provocados por recortes presupuestarios y falta de inversión en los últimos años. Tenemos que ser conscientes de ello en un momento en que los presupuestos nacionales probablemente vuelvan a estar muy limitados.

La reciente Brújula Estratégica marca el camino para reforzar la política de seguridad y defensa de la UE de aquí a 2030: necesitamos ejércitos europeos modernos e interoperables. Nuestro principal reto es coordinar el aumento del gasto militar anunciado por muchos Estados miembros para colmar las lagunas existentes y evitar duplicidades. Es esencial no sólo gastar más, sino sobre todo gastar mejor, juntos, porque si cada país aumenta su gasto de forma aislada, sin coordinación europea, corremos el riesgo de seguir desperdiciando recursos valiosos.

Por todo esto, debemos reconstituir nuestras reservas de armas y aumentar las capacidades existentes, cuantitativa y cualitativamente, compensando los déficits acumulados en el pasado. Necesitamos desarrollar conjuntamente equipos estratégicos, como carros de combate, equipos avanzados de bloqueo al acceso o la vigilancia espacial. Necesitamos más que nunca la voluntad política de hacer avanzar la defensa europea y reforzar nuestra base industrial en este ámbito. Esto es esencial para poder defender mejor nuestros intereses y valores, para reforzar la OTAN y para poder dar más apoyo a nuestros socios si es necesario.

Pero sería un error ver el mundo sólo a través del prisma de nuestras relaciones con Rusia, China y Estados Unidos. La crisis desencadenada por la guerra de agresión contra Ucrania tiene un impacto global con la fuerte subida de los precios de los alimentos y la energía que ha provocado. Sus efectos se ven agravados por los daños ya masivos causados por el cambio climático, así como por los efectos de la epidemia de COVID-19, que aún está lejos de

terminar. Como dijo acertadamente el secretario general de la ONU, António Guterres, el mundo se enfrenta a una "tormenta perfecta". Y lo que se ha dado en llamar el "Sur Global" está profundamente desestabilizado por esta concatenación de crisis.

Muchos países vuelven a estar atrapados en la trampa de la deuda. En respuesta al aumento de la inflación, los bancos centrales están subiendo rápidamente los tipos de interés. Estados Unidos es el primero en esto, pero otros países tienen que seguir el ejemplo, ya que de lo contrario sus monedas perderán valor frente al dólar. Las condiciones monetarias se están endureciendo en todas partes, pero el endurecimiento es aún más pronunciado en los países emergentes y en desarrollo. Esta dinámica corre el riesgo de conducir a una recesión mundial y muchos países están ahora al borde del impago, como fue el caso de Sri Lanka recientemente.

También en el ámbito de la seguridad, la guerra en Ucrania no es la única crisis que puede afectarnos a nosotros y al mundo. Lo que está ocurriendo en el Sahel es preocupante, especialmente el papel que está desempeñando Rusia en la desestabilización de la región. La crisis en Etiopía y, en general, en el Cuerno de África podría tener también graves consecuencias más allá de la región. Por no hablar de las persistentes tensiones en el Golfo y, más ampliamente, en Oriente Medio, una región más estratégica que nunca en el contexto de la actual crisis energética. Ya he mencionado el riesgo de conflicto en torno a Taiwán, pero tampoco debemos olvidar los continuos riesgos asociados a la situación de Corea del Norte. En 2021, Afganistán estuvo en el centro de todos los debates. Hoy en día, Afganistán ya no aparece en los titulares. Puede parecer que el problema ha desaparecido. Pero no es así: la situación humanitaria allí es más dramática que nunca y los riesgos geopolíticos persisten. Y podríamos multiplicar los ejemplos.

Es legítimo que la crisis desencadenada por la agresión rusa contra Ucrania concentre la atención de los europeos, pero es aún más importante recordar que para muchos de nuestros socios del Sur Global, otras crisis son más importantes que la crisis ucraniana. Y a menudo se preocupan más por las consecuencias de la guerra en Ucrania que por las causas.

Además, muchos de estos socios siguen profundamente marcados por la historia del colonialismo y también por iniciativas posteriores de ciertos países occidentales, como la guerra de Irak. Este resentimiento se reactivó durante

la pandemia de COVID-19, principalmente debida a la distribución desigual de vacunas. La lenta actuación de los países occidentales para reducir sus emisiones de CO₂ y ayudar a los países en desarrollo a adaptarse al cambio climático también está alimentando estas tensiones. Estos antecedentes hacen que muchos países del Sur tengan oídos para la propaganda rusa, aunque la guerra contra Ucrania sea un ejemplo casi químicamente puro de agresión imperialista y colonialista.

España y Europa se deben situar en este mundo de multipolaridad desordenada. Un mundo ultracompetitivo en el que todo se convierte en un arma potencial: la energía, la inversión, la información, los flujos migratorios, los datos, etc. Existe una lucha mundial cada vez más encarnizada por el acceso a determinadas zonas estratégicas: el espacio digital, los mares y sus fondos, los polos o el espacio. Las guerras están volviendo, en su forma clásica pero también cada vez más de manera híbrida en forma de desinformación y guerra digital. El autoritarismo, el nacionalismo exacerbado y las políticas de identidad están ganando terreno.

La rivalidad entre Estados Unidos y China es sin duda la dinámica geopolítica que está más estructurando el mundo. Podríamos estar tentados de definir esta confrontación como una oposición entre democracia y autoritarismo, pero no será suficiente para abarcar toda la geopolítica global.

El mundo no es puramente bipolar. Nos enfrentamos a múltiples actores, cada uno con sus intereses y valores. Turquía, India, Brasil, Sudáfrica, Nigeria, México e Indonesia son potencias intermedias que, a escala mundial, desempeñan el papel de *swing states*, por utilizar una analogía con las elecciones estadounidenses. Pueden inclinarse hacia un lado u otro dependiendo de sus intereses. El Sur global no quiere verse obligado a tomar partido en esta competición geopolítica.

En este contexto, las principales lecciones que extraigo de mis tres años de mandato son que tenemos que pensar más políticamente, ser más proactivos. La Unión Europea sigue trabajando en burbujas herméticas. Puedo permitirme decirlo: se supone que soy el enlace entre la Comisión Europea y el Consejo, y dentro de la Comisión, soy el enlace en lo que respecta a nuestras relaciones exteriores. Pero tengo que decir que cada una de las políticas que hacemos sigue su propia lógica y su propio ritmo. Queremos acercar las políticas nacionales de los Estados miembros y las políticas comunitarias al *Team*

Europe y al *Global Gateway*, pero aún queda mucho camino por recorrer antes de que nuestros interlocutores nos perciban como un todo unido y coherente.

También seguimos siendo demasiado eurocéntricos. Jugamos con el “efecto Bruselas”, estableciendo normas, pero cada vez menos países en el mundo están dispuestos a seguirnos ciegamente para adoptarlas por razones culturales, históricas y económicas. Tenemos que escuchar más al resto del mundo y mostrar más empatía. Tendemos a sobrevalorar los argumentos racionales, pero subestimamos el papel de las emociones y el persistente atractivo de las políticas identitarias.

Cada vez más, nuestros interlocutores no tienen que encajar en un enfoque “occidental”. Tenemos que llegar más a estos actores alternativos del Sur Global, con humildad. De ello depende el futuro de la Unión Europea y su lugar en el mundo. España tiene un rol esencial en este ámbito, por la relación histórica que mantiene con los países del Sur del Mediterráneo y de América Latina.

Por ejemplo, el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea, que se negocia desde hace veinte años, es mucho más que un simple acuerdo comercial: en el contexto actual, es una cuestión estratégica de primer orden para reforzar los vínculos entre Europa y América Latina. La presidencia española de la Unión Europea a finales de 2023 ofrece una oportunidad excepcional para finalizar este acuerdo.

Muchos de nuestros socios nos han enviado el mismo mensaje últimamente: la guerra en Rusia podría desviar la UE de una agenda global. Debemos seguir implicándonos plenamente en las cuestiones que más le importan a nuestros socios, ya sean los objetivos de desarrollo sostenible, la lucha contra el cambio climático, la seguridad internacional y la gestión de conflictos, la migración, las relaciones comerciales o los problemas de sobreendeudamiento. Por mi parte, estoy y estaré muy atento a esto.

Ante las múltiples crisis que amenazan a Europa y al resto del mundo, debemos reunir la energía política necesaria para renovar el sistema multilateral, para hacerlo más capaz de afrontar los retos del siglo XXI, en particular reforzando el papel de los países emergentes y en desarrollo. Soy muy consciente de que esta tarea es especialmente difícil en el contexto de tensiones geopolíticas

actual, pero es de vital importancia para el futuro de la humanidad. España y la Unión Europea deben cooperar estrechamente para avanzar en esta dirección.

Patronato

 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	MINISTERIO DE DEFENSA
 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL	 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE



Socios protectores



Socios colaboradores

