

Un decálogo de cara a la Presidencia española del Consejo de la UE 2023

Real Instituto Elcano

1. Avanzar en la **autonomía estratégica** de la UE con **enfoque abierto**, que respete las reglas multilaterales, integrando nuevas voces del llamado “Sur Global” y con una apuesta por la **cooperación al desarrollo** ordenada y equilibrada.
2. Para proporcionar seguridad dentro y fuera de Europa es preciso culminar la **Brújula Estratégica**, intensificar el **alineamiento con los aliados de la UE** y avanzar hacia la **seguridad del futuro**.
3. Ampliar la mirada del Pacto de Migración y Asilo hacia la conveniencia de **formar en origen a la futura inmigración legal que Europa necesita** y avanzar en la agenda de **Derechos Humanos e igualdad de género** tanto en el seno de la UE como en la acción exterior.
4. La Presidencia deberá cerrar dosieres clave del **Pacto Verde Europeo**, definir la **reforma del mercado eléctrico**, dotar de una posición reforzada al desarrollo de **interconexiones** y reorientar la **diplomacia energética y climática** a América Latina y la vecindad sur.
5. Desarrollar la seguridad económica de la UE, impulsar una política **industrial** de base **tecnológica** que respete el mercado interior y cerrar dosieres estratégicos como el **de inteligencia artificial**. Reformar las **reglas fiscales** combinando sostenibilidad de la deuda y capacidad de inversión.
6. **Mantener la unidad** de los 27 en torno a Ucrania, abordar el debate sobre el futuro de Europa con más énfasis en la integración diferenciada que en una difícil reforma de los tratados y alcanzar consensos en dosieres **clave para preparar a la UE ante desafíos estratégicos**.
7. **América Latina** es una excelente oportunidad para la UE que resultaría imperdonable dejar escapar esta vez. Resulta fundamental cerrar el **acuerdo con el Mercosur** y crear las condiciones para **institucionalizar la relación birregional**.
8. **Reducir fricciones** en el seno de la Unión para definir y gestionar de manera eficaz una **posición coherente** europea ante la **rivalidad entre EEUU y China**, sobre todo ante un posible empeoramiento del panorama geopolítico.
9. Recordar la **importancia de la vecindad sur** y los desafíos que presenta. A su vez, mantener el **apoyo a Ucrania** y reforzar la **presencia en los Balcanes Occidentales y Europa del Este**. En este sentido, es clave avanzar de modo sincero y realista en la **política de ampliación**.
10. Abordar la Presidencia como **proyecto de país**, preservando el tradicional **consenso nacional** en política europea sin que la celebración de elecciones frustre las potencialidades que el semestre brinda para confirmar la **mejora de la influencia e imagen** de España en la UE.

1. Globalización, desarrollo y gobernanza

Avanzar en la autonomía estratégica de la UE con enfoque abierto, que respete las reglas multilaterales, integrando nuevas voces del llamado “Sur Global” y con una apuesta por la cooperación al desarrollo ordenada y equilibrada.

La base sobre la que se sustentaba la cooperación económica internacional a comienzo del siglo XXI se está transformando por la rivalidad entre grandes potencias, la invasión rusa de Ucrania y el auge de las ideas neomercantilistas, que enfatizan la importancia de la seguridad económica por encima de consideraciones de eficiencia. Asimismo, algunas de las medidas de lucha contra el cambio climático y de refuerzo de la política industrial (subvenciones y aranceles) actúan, también, como medidas de protección comercial, al tiempo que se redefinen algunas cadenas de suministro globales, sobre todo aquellas vinculadas a los minerales críticos, los semiconductores o los vehículos eléctricos.

La economía mundial se fragmenta en un contexto de crecientes necesidades de financiación para los países emergentes y en desarrollo, muchos de los cuales encuentran crecientes problemas para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el contexto post pandemia.

Todo lo anterior contribuye a tensar aún más el sistema de gobernanza de la globalización, pensado para un mundo más librecambista. Se hacen evidentes las limitaciones en la capacidad del G20 y de la Organización Mundial del Comercio para llegar a acuerdos. Pero al mismo tiempo se fortalece la relevancia de los distintos espacios de integración regional y, previsiblemente, el incremento de las interdependencias productivas, comerciales y financieras entre sus socios.

España debe aprovechar la Presidencia europea para poner en valor la importancia del respeto a las normas y organizaciones multilaterales, así como trabajar para adaptarlas a la nueva realidad geopolítica, de modo que sean eficaces. Para ello, debe continuar defendiendo una autonomía estratégica de la UE que esté abierta a la cooperación con otros socios fundamentales para garantizar la paz, el crecimiento y la prosperidad del continente. Dichos socios son, además, imprescindibles en la construcción colectiva de bienes públicos globales –desde la seguridad climática– y en la consecución de los objetivos de esa pretendida autonomía estratégica.

La Presidencia semestral es una buena oportunidad para que España haga valer ahí su iniciativa –sobre todo por lo que hace a la energía, la salud, la tecnología y la alimentación–, y su liderazgo en grandes regiones del mundo a las que Europa no presta la atención que merecen. Ahí destaca América Latina, que se está volviendo estratégica por su papel en la lucha contra el cambio climático, sus abundantes recursos naturales y la creciente importancia de algunos de sus países en el llamado “Sur Global”, con el que la UE quiere tender puentes.

Asimismo, la Presidencia debe servir para alinear las prioridades nacionales con las europeas en materia de cooperación, pues no siempre coinciden, ya sea en términos geográficos –destacando América Latina–, temáticos –haciendo valer los avances españoles en cuestiones de género y sus fortalezas en Agenda 2030– o instrumentales.

En este último aspecto, España puede participar activamente en el proceso de profunda reconfiguración de los instrumentos de cooperación para el desarrollo promovidos por las instituciones europeas (*Global Europe, Global Gateway* y *Team Europe*). Concretamente, su largo historial en cooperación técnica y diálogo político son un insumo valioso para el necesario reequilibrio de objetivos económicos, políticos, sociales, ambientales y geoestratégicos en una cooperación al desarrollo europea más asertiva.

Por su parte, en lo que se refiere a la política de desarrollo, la agenda latinoamericana que se promueva durante la Presidencia debe saber incorporar mejor las distintas visiones e intereses europeos en su aproximación a la región.

2. Retos a la paz y seguridad internacional

Para proporcionar seguridad dentro y fuera de Europa es preciso culminar la Brújula Estratégica, intensificar el alineamiento con los aliados de la UE y avanzar hacia la seguridad del futuro.

La guerra en Ucrania ha restado protagonismo a la implementación de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE diseñada en la Brújula Estratégica, por lo que resulta importante completar su hoja de ruta bajo la Presidencia española. Ésta debe dar prioridad a mejorar la libertad de actuación militar de la UE, garantizar el acceso a los espacios comunes globales, avanzar en la agenda de futuro, intensificar el alineamiento con la OTAN y reforzar los vínculos con América Latina.

Para lo primero se debe seguir impulsando el desarrollo de la Capacidad de Despliegue Rápido, con el análisis de sus escenarios de actuación y la realización de un ejercicio militar conjunto. Junto a los aspectos operativos se han de dedicar esfuerzos a lograr una mayor participación de países, el incremento de la financiación común y más coherencia entre los planeamientos militares e industriales que aporten las capacidades necesarias para una seguridad y defensa realmente común en la UE.

Dentro de la segunda prioridad, España ha de promover la implementación de la Estrategia Espacial de Seguridad de la UE de 2023 y revisar el nivel de ambición y las capacidades del Centro de Satélites de la UE en Torrejón. En el dominio marítimo, se ha de aprovechar la inminente publicación de la nueva Estrategia de Seguridad Marítima de la UE para estudiar su aplicación en el escenario Indo-Pacífico. También se debe fomentar la acción conjunta y coordinada en el ciberespacio (desinformación incluida).

Para avanzar en la nueva agenda de seguridad, se deben analizar los desafíos operativos del cambio climático, incluida la utilización de energía sostenible y el enfoque de género en las operaciones militares.

En relación con los partenariados, es necesario seguir alineando los planeamientos de la OTAN y de la UE para mejorar la complementariedad y evitar duplicaciones y desfases. En paralelo, otro objetivo de la Presidencia debe ser potenciar la participación de los países latinoamericanos en las misiones y operaciones de la UE.

El semestre se presenta también como una oportunidad para situar en la agenda de trabajo algunos de los retos compartidos entre Estados miembros en materia de seguridad interior. Cobra particular relevancia el uso de las nuevas tecnologías por parte de grupos extremistas violentos y terroristas, lo que obliga a actores políticos e industria a seguir desarrollando mecanismos para mejorar el nivel de transparencia en los algoritmos de amplificación de mensajes o para identificar y neutralizar perfiles que se dedican a la radicalización y reclutamiento *online*, particularmente de menores.

Otro punto importante es la rehabilitación y reintegración de individuos condenados por actividades relacionadas con el extremismo violento o radicalizados durante su estancia en prisión. Esto incluye a combatientes terroristas extranjeros, hombres y mujeres, retornados de zona de conflicto. Para ello, es fundamental establecer estructuras de manera coordinada entre todos los actores implicados. Además de medidas de tipo securitario, es crucial diseñar programas de reintegración social, contando con actores de la sociedad civil, adaptados a las necesidades de cada perfil y aplicando una perspectiva de género.

3. Democracia, derechos y ciudadanía

Ampliar la mirada del Pacto de Migración y Asilo hacia la conveniencia de formar en origen a la futura inmigración legal que Europa necesita. Y avanzar en la agenda de Derechos Humanos e igualdad de género tanto en el seno de la UE como en la acción exterior.

La hoja de ruta legislativa del llamado Pacto de Migración y Asilo exige atención a todas las presidencias rotatorias desde que la Comisión lanzó su propuesta en 2020 sobre la base de dos ideas-fuerza: más solidaridad en la acogida y reparto a cambio de más responsabilidad en el control de las fronteras exteriores.

La Presidencia sueca ha logrado un acuerdo mayoritario en el seno del Consejo sobre dos reglamentos que forman parte del Pacto (el de Gestión y el de Procedimiento Común de Asilo), que asigna a los países de entrada la responsabilidad de las solicitudes de asilo durante dos años e incluye pagos de 20.000 euros por refugiado a los Estados miembros que rechacen acogerlos. Ahora corresponde a España liderar las negociaciones con el Parlamento Europeo y queda también pendiente definir el reglamento sobre Gestión de Crisis.

Aunque la atención política estará concentrada en esos expedientes, España debería animar a ampliar la mirada hacia otros aspectos de la política migratoria considerando las proyecciones demográficas en África Subsahariana, la necesidad europea de población joven y la conveniencia de formación en origen que permita una inmigración legal y con capacidad de integrarse en los mercados de trabajo europeos.

En materia de Estado de derecho, calidad democrática y protección a las minorías, España tendrá que atender las preocupaciones persistentes sobre Hungría y Polonia, que han suscitado la aplicación del procedimiento del artículo 7 del Tratado por violaciones de valores y derechos fundamentales. La Presidencia debe compaginar la firme defensa de éstos con la comprobación de que los retrocesos constatados son responsabilidad de los gobiernos mientras que la sociedad polaca y la húngara apoyan el proceso de integración.

El semestre también debería acelerar el desarrollo de la legislación europea contra el trabajo forzoso. La propuesta de directiva, que avanza lentamente, busca que los Estados miembros, a través de mecanismos de auditoría, combatan el trabajo en condiciones forzadas en las cadenas de valor globales en que están imbricadas las empresas europeas.

La Presidencia tiene también el reto de situar la defensa de los Derechos Humanos en el centro de la acción exterior europea; algo especialmente relevante tras la agresión a Ucrania. Las sucesivas resoluciones en Naciones Unidas han mostrado un bloque transatlántico compacto en su condena a Moscú, pero un “Sur Global” que reprocha dobles estándares dependiendo de si quien infringe es o no rival de los países occidentales.

La diplomacia europea será más efectiva si explicita que sus relaciones con terceros estarán siempre guiadas por el respeto a la legalidad internacional y los Derechos Humanos. La cumbre UE-CELAC de julio ofrecerá una buena oportunidad para explicitar el compromiso español y europeo en este ámbito, que no deberá ceñirse a América Latina, sino aplicarse también en el vecindario sur, África Subsahariana, Oriente Medio y otras regiones.

Finalmente, una de las prioridades de España ha de ser resaltar su liderazgo en materia de igualdad de género, consiguiendo avances tangibles en materia salarial y de equiparación en permisos de maternidad y paternidad. También debe impulsar el compromiso de la UE con la igualdad de género en su proyección en el mundo promoviendo la idea de la igualdad de género como bien público global.

4. Clima y transición energética

La Presidencia deberá cerrar dossiers clave del Pacto Verde Europeo, definir la reforma del mercado eléctrico, dotar de una posición reforzada al desarrollo de interconexiones y reorientar la diplomacia energética y climática a América Latina y la vecindad sur.

Durante la Presidencia española del Consejo se espera que la agenda energética y climática continúe siendo relevante en un contexto de crisis energética contenida. Al tratarse de la última Presidencia completa antes de las elecciones al Parlamento Europeo en 2024, se esperan avances en los dossiers pendientes relacionados con el Pacto Verde Europeo, dotando de un perfil técnico al semestre en materia de energía y clima, que, sin embargo, se verá afectado por el ambiente político preelectoral.

Como resultado del impacto de la crisis del gas natural, uno de los asuntos clave será la reforma del mercado eléctrico. España ha presentado en los dos últimos años las posiciones más heterodoxas de la UE, proponiendo una reforma integral del sistema marginalista de fijación de precios. No obstante, la preferencia de la Comisión Europea por una reforma suave que mantenga el marginalismo se ha visto reforzada por la reciente moderación de los precios del gas. La necesidad de afrontar los fallos mostrados por el mercado en los últimos dos años permitirá avanzar en contratos a largo plazo de energía descarbonizada, la plataforma de compra conjunta de gas y nuevos regímenes de ayudas, especialmente en capacidad y almacenamiento.

El semestre español también incluirá la negociación de otros dossiers clave, y complejos políticamente, como la aprobación de la Ley de Restauración de la Naturaleza. Con respecto a la Directiva de Energías Renovables, que se esperaba fuera adoptada durante la Presidencia sueca, la Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo ha alcanzado un acuerdo con el Consejo que se votará en plenario en septiembre en Estrasburgo. También están pendientes de aprobación otras políticas para la consecución del Plan Industrial del Pacto Verde (como la Ley sobre la Industria de Cero Emisiones y la Ley de Materias Primas Fundamentales).

En este contexto, la segunda mitad de 2023 supone una gran ocasión para ayudar a visibilizar las tradicionales demandas españolas en energía y clima: mejorar las interconexiones con el mercado europeo y reorientar la diplomacia energética hacia América Latina y la vecindad sur. Es también una oportunidad para poner en valor iniciativas de cooperación técnica, como la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático, la Conferencia de Directores de los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos Iberoamericanos y la Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua. Se podría plantear la ampliación de estas iniciativas a otras regiones del mundo. La Cumbre UE-CELAC permitirá reforzar las relaciones birregionales en cuanto a la diversificación del suministro de materias primas estratégicas. También se esperapoder avanzaren las negociaciones del acuerdo comercial UE-Mercosur, con un importante componente medioambiental.

En definitiva, una aportación significativa de España al proyecto europeo implicaría una Presidencia que lograra ejercer con éxito de *mediador honesto*, desbloqueando la aprobación de los paquetes legislativos clave del Pacto Verde Europeo. La recomendación del *European Scientific Advisory Board on Climate Change* – consistente en aumentar de manera significativa los objetivos de descarbonización de la UE, reduciendo los gases de efecto invernadero de entre el 90% y el 95% en 2040 con respecto a las emisiones de 1990– proporciona a España una dirección clara para tratar de limitar el impacto de la apelación reciente a una “pausa regulatoria” que podría frenar el Pacto Verde Europeo y dar señales contradictorias a la industria y a la sociedad en su proceso de transición.

Por último, cabe destacar que al final de la Presidencia se celebrará la COP28, con la primera evaluación global del avance en la acción climática (*Global Stocktake, GST*). Tanto en los meses previos a la COP28, como durante la cumbre climática, se espera que España trabaje en los elementos críticos para un buen resultado de la cita climática del año. Dichos elementos incluirán avances en materia de financiación, evaluación, mitigación, adaptación y transición justa.

5. Tecnología y transformaciones económicas

Desarrollar la seguridad económica de la UE, impulsar una política industrial de base tecnológica que respete el mercado interior y cerrar dossiers estratégicos como el de inteligencia artificial. Reformar las reglas fiscales combinando sostenibilidad de la deuda y capacidad de inversión.

La pandemia y la invasión rusa de Ucrania, en un contexto de competición entre potencias, han reavivado el debate sobre las dependencias estratégicas europeas y la necesidad de contar con una estrategia para asegurar la resiliencia

ante *shocks* externos y el acceso a tecnologías críticas, como los semiconductores, además de a otros recursos estratégicos como los minerales críticos o la energía.

Este debate está estrechamente vinculado al desarrollo del concepto de autonomía estratégica abierta, al que España quiere otorgar un papel primordial durante el semestre, al tiempo que impulsa una política tecnológica e industrial compatible con la cohesión del mercado interior y con la consecución de los objetivos enmarcados dentro de la Década Digital Europea.

Avanzar en estas prioridades va de la mano del rediseño de la gobernanza económica europea, por lo que otro gran reto de la Presidencia es alcanzar un acuerdo que permita una reforma de las reglas fiscales, que combinen la sostenibilidad de la deuda con las necesidades de inversión en un contexto en el que el papel del Estado se va a ver potenciado.

Este debate va de la mano de las propuestas para crear un Fondo de Soberanía Europea y una revisión del Marco Financiero Plurianual (2021-2027) que permita financiar bienes públicos europeos, así como del seguimiento de los fondos *Next Generation EU*, de los que España es uno de los grandes beneficiarios y que podrían suponer a largo plazo el embrión de una unión fiscal. Para ello sería bueno reavivar también el debate sobre los recursos propios para la UE.

España debe apoyar la propuesta de la Comisión sobre reforma de las reglas fiscales, pues flexibiliza la senda de ajuste para cada país, utiliza una regla de gasto primario como variable de control y sustituye el ritmo mínimo de ajuste basado en deuda por otro basado en déficit. No obstante, debe insistir en el peligro para Europa de plantear la reforma de manera aislada, en ausencia de debates paralelos sobre mecanismos de financiación de grandes inversiones comunes europeas y de los recursos propios de la UE para cubrir el gasto de estas. Para ello, hay que avanzar en la unión bancaria, de capitales y la internacionalización del euro, incluyendo mayor atención al proyecto del euro digital.

España debe asegurarse de que la respuesta a la *Inflation Reduction Act* (IRA) estadounidense esté bien coordinada a nivel europeo y no derive en una carrera de ayudas de Estado dentro de la Unión que perjudique el mercado interior y genere desigualdades geográficas significativas. A la vez, la ausencia de mecanismos fiscales supranacionales equivalentes a los estadounidenses obliga a la UE a buscar formas de flexibilización de los incentivos a la inversión y a la investigación que garanticen la competitividad de las empresas europeas, sin perjuicio de su lugar de localización.

Además, en la medida en que la tecnología es uno de los ámbitos centrales para avanzar hacia una mayor autonomía estratégica abierta –y estando ahí Europa más rezagada que en otros ámbitos como el de la transición energética– la Presidencia española debe gestionar bien en el Consejo la importante capacidad regulatoria que corresponde a la UE. En este semestre corresponde supervisar el avance y el cierre de varios expedientes legislativos claves para la competitividad económica e industrial de la Unión y para la seguridad y la protección de derechos fundamentales, como el Reglamento de Inteligencia Artificial, la propuesta de identidad digital o la ciber-resiliencia de sectores estratégicos.

La Presidencia, por fin, es también especialmente relevante como llamada de atención para España, que carece de una política exterior tecnológica cohesionada y articulada bajo una única voz, que vaya más allá de las medidas legislativas e industriales, y que desarrollan ya cada vez más países europeos.

6. Futuro de Europa

Mantener la unidad de los 27 en torno a Ucrania, abordar el debate sobre el futuro de Europa con más énfasis en la integración diferenciada que en una difícil reforma de los tratados y alcanzar consensos en dossiers clave para preparar a la UE ante desafíos estratégicos.

Durante el transcurso de la Presidencia rotatoria, España debe perseguir tres objetivos relativos al futuro del proceso de integración: primero, y como premisa, ha de mantener la unidad en el seno del Consejo considerando la guerra en Ucrania y el contexto internacional de creciente competición entre potencias, con muchos ámbitos de potencial desacuerdo entre los Estados miembros. En segundo lugar, debe introducirse la mirada a largo plazo tomando conciencia de que la arquitectura constitucional de la UE tiene necesariamente que cambiar para hacer compatible la ampliación a la que los 27 se han comprometido con el funcionamiento eficaz y ambicioso de la Unión. Finalmente, es fundamental avanzar en multitud de expedientes legislativos que permanecen abiertos y que deberían progresar durante la que será la última Presidencia completa del actual ciclo institucional, considerando además que serán Hungría y Polonia quienes inauguren el siguiente tras las elecciones de junio de 2024.

Muchos de estos dossiers implican debates de importante calado político que deben servir para preparar mejor a la UE a afrontar desafíos estratégicos. Esos debates deben abordarse con pragmatismo y garantizando la adaptabilidad del proyecto europeo en un contexto internacional de incertidumbre y competición entre China y EEUU. Esto incluye cuestiones centrales como la defensa de la seguridad económica, la reforma de las reglas fiscales, la doble transición verde y digital, la política industrial y tecnológica, la reforma del mercado eléctrico, el pacto migratorio o más agilidad en la toma de decisiones de la acción exterior.

No obstante, abrir debates en torno a la posibilidad de reformar los tratados o avanzar en la cesión de competencias pueden agudizar las discrepancias en un contexto ya tensionado. La capacidad de adaptación por parte de las instituciones europeas y los Estados miembros a la amplia variedad de crisis recientes demuestran que los tratados ofrecen un marco con el que es posible dar respuestas innovadoras y ambiciosas. La necesidad y urgencia de avanzar en ámbitos esenciales como el mercado interior, la gobernanza del euro, la mayoría cualificada en Política Exterior y de Seguridad Común o la migración podrían ser compatibles con propuestas de cooperación reforzada que, por un lado, eviten los riesgos del bloqueo y, por otro, generen incentivos a los países más reacios a una mayor integración a no quedarse atrás.

En esta línea, España debería ejercer desde la Presidencia su demostrada capacidad de trabajar en alianzas variables, con las que buscar consensos en ámbitos que serán prioritarios para el futuro de Europa, pero donde no hay una posición estratégica

unánime, como en la cuestión de la autonomía estratégica abierta o la política de ampliación.

Hay demanda de España, por su europeísmo, su carácter de socio fiable y el peso como cuarto Estado miembro más importante, por lo que se encuentra bien posicionado para liderar el debate sobre el futuro y, al final del semestre, mejorar su influencia, de modo que sus prioridades coincidan con la agenda europea en el próximo periodo institucional.

7. América Latina, actor global

América Latina es una excelente oportunidad para la UE que resultaría imperdonable dejar escapar esta vez. Resulta fundamental cerrar el acuerdo con el Mercosur y crear las condiciones para institucionalizar la relación birregional.

La Presidencia española es una nueva ventana de oportunidad para convertir los vínculos entre la UE y América Latina en una verdadera alianza estratégica. Los incentivos para ambas partes existen. La invasión rusa ha llevado a reformular las alianzas. El ascenso de China y otras potencias agresivas como Rusia alteran los equilibrios internacionales, propiciando un nuevo escenario geopolítico.

El replanteamiento de las alianzas conduce a Europa a mirar a América Latina como socio clave en su liderazgo internacional y en la promoción del multilateralismo, los valores democráticos y el desarrollo sostenible social y medioambiental, además de ser un suministrador confiable de materias primas estratégicas. Todo eso requerirá la institucionalización de la relación –para no depender más del hecho ocasional en casi 15 años de que se produzca una Presidencia rotatoria española– de modo que camine autónomamente, con respaldo financiero y comunitario, así como con un compromiso birregional.

El nuevo vínculo debería combinar lo birregional y lo bilateral. Habría que conformar un bloque UE-CELAC que actúe coordinadamente en el escenario internacional y simultáneamente hacer una apuesta bilateral por aquellos países que destaquen por su potencial internacional (los tres miembros del G20: Brasil, México y Argentina), su relevancia regional (Chile, Uruguay, Perú y Colombia) o su interés en reforzar los lazos con la UE.

La creación de un Consejo de Comercio y Tecnología UE-América Latina y Caribe sería un excelente punto de partida para organizar la relación. Dicho Consejo sería similar al existente con EEUU y la India, con el fin de coordinar y colaborar en temas como seguridad energética, seguridad alimentaria e hídrica, salud, gobernanza digital y conectividad, cadenas de suministro, tecnologías de energía limpia y ecológica, migración, crimen y terrorismo transnacional. Sería un hito importante en la relación y un mecanismo vital para afirmar el compromiso estratégico birregional.

Otro expediente de especial importancia es el acuerdo comercial entre la UE y el Mercosur. De ratificarse, la UE tendría acuerdos con el 94% del PIB de América Latina, comparado con el 44% de EEUU y el 14% de China, y sería la potencia con mayor presencia y vínculos más profundos en la región. El acuerdo sería el trampolín para una integración UE-América Latina ambiciosa y profunda, capaz de interconectar

los diversos tratados comerciales con América Latina mediante la acumulación cruzada de normas de origen, la armonización de estándares y regulaciones, y procedimientos aduaneros, permitiendo una mayor circulación transfronteriza de bienes, servicios e inversiones.

La armonización de estos acuerdos daría lugar a un espacio económico de 1.100 millones de personas, con un PIB superior a 22 billones de dólares, que es similar al estadounidense. Los flujos de comercio entre la UE y América Latina aumentarían un 70% y el comercio intrarregional latinoamericano un 40%.

Los beneficios mutuos serían enormes. Las economías de la UE y América Latina son complementarias. América Latina posee abundantes recursos energéticos y minerales, la capacidad de producir energía limpia, abundante y barata, y alimentos ecológicos a gran escala. La UE puede aportar a la región el capital, la tecnología de vanguardia y el *know-how* indispensables para el desarrollo de América Latina.

8. Auge de China, EEUU y nuevo orden mundial

Reducir fricciones en el seno de la Unión para definir y gestionar de manera eficaz una posición coherente europea ante la rivalidad entre EEUU y China, sobre todo ante un posible empeoramiento del panorama geopolítico.

China no estará, en principio, entre los puntos centrales de la Presidencia española. Sin embargo, lo más probable es que el gigante asiático aparezca en la agenda exterior europea durante el semestre. La irrupción de China podría deberse a un deterioro de su rivalidad estratégica con EEUU, a su papel en la guerra en Ucrania o a la actualización de la política exterior de la UE hacia Pekín.

En primer lugar, la confrontación entre EEUU y China podría cristalizar en alguna crisis que obligara a una reacción de la diplomacia europea. El estrecho de Taiwán parece un punto particularmente caliente, más aún con la convocatoria de elecciones presidenciales en la isla para enero de 2024.

Dada la enorme trascendencia que tiene la invasión rusa de Ucrania para la seguridad europea, la posición de China está mediatizando la política de la UE hacia Pekín, que podría endurecerse o ablandarse significativamente si ésta optara respectivamente por redoblar su apoyo a Moscú, sobre todo en forma de alianza militar, o por contribuir al plan de paz del gobierno ucraniano.

Finalmente, la UE está en un proceso de actualización de su estrategia hacia China, aumentando el peso de la seguridad y de la rivalidad acerca de valores y normas en detrimento de las consideraciones economicistas. Dicho proceso está yendo de la mano del desarrollo de la recién publicada estrategia de seguridad económica.

Es necesario seguir con extrema atención la evolución de esas tres cuestiones, pues una respuesta cohesionada de la UE a cualquiera de ellos sería un importante éxito para el semestre español.

Esto debe compaginarse con mantener la unidad transatlántica, que ha alcanzado una intensidad nunca vista en este siglo desde la invasión rusa de Ucrania. La relación europea con Washington es además una palanca para avanzar en el resto de ejes, ya que resulta esencial para la seguridad del continente, hacer frente al entorno tecnológico y avanzar en los retos climáticos y la transición energética.

A pesar de su buen estado actual, no hay que dar por sentado que la relación transatlántica seguirá siendo sólida en el futuro. De hecho, durante la Presidencia española podría haber irrupciones que pusieran en evidencia algunos puntos débiles de la misma. Por un lado, las iniciativas legislativas de la Administración Biden (*IRA, Chips Act, Infrastructure Investment and Jobs Act*) ya han reflejado un proteccionismo económico que no se ve con buenos ojos a este lado del Atlántico. Por otro lado, la UE ha implementado recientemente una nueva regulación sobre minerales estratégicos y EEUU ha expresado su preocupación por las implicaciones en términos de competencia y acceso a recursos.

Durante la Presidencia española será importante continuar en el diálogo y la coordinación para que no se generen más fricciones, identificando y superando obstáculos. Estos factores podrán tensionar o alinear la relación transatlántica más que otros elementos, como la agresión rusa o la relación con China, donde se espera que continúe la alineación. No obstante, Ucrania y la desigual ayuda de ambos lados del Atlántico, así como las distintas visiones sobre el futuro de la guerra pueden verse agravadas durante la ofensiva ucraniana.

Por último, América Latina ofrece la oportunidad para promover intereses comunes con la Administración Biden. La UE y EEUU comparten valores y objetivos en cuanto al fortalecimiento de la gobernanza democrática, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la desigualdad.

9. Retos y oportunidades de la vecindad

Recordar la importancia de la vecindad sur y los desafíos que presenta. A su vez, mantener el apoyo a Ucrania y reforzar la presencia en los Balcanes Occidentales y Europa del Este. En este sentido, es clave avanzar de modo sincero y realista en la política de ampliación.

A pesar de que el foco de la UE está puesto en sus fronteras orientales, la Presidencia española es una oportunidad para recordar a los socios europeos y atlánticos que el vecindario mediterráneo requiere atención, recursos y voluntad política para garantizar la estabilidad regional y permitir un mayor desarrollo humano. Durante la última década, en varios países del sur del Mediterráneo, los retos socioeconómicos crecen a un ritmo muy superior al de las soluciones que se requieren. Esto está llevando a niveles crecientes y alarmantes de endeudamiento, elevando el riesgo de un colapso económico en algunos países vecinos de la UE.

Frente al riesgo de ver más inestabilidad y Estados fallidos en torno al Mediterráneo, sería deseable anticiparse con propuestas de proyectos regionales estructurantes que aporten soluciones a problemas compartidos y ayuden a generar confianza. Una posible iniciativa sería la de proponer una Comunidad Mediterránea del Agua y la Energía, siguiendo el precedente tan exitoso de la Comunidad Europea del Carbón y

el Acero. Por otra parte, España debe aprovechar el semestre para abandonar la lógica de “juego de suma cero” donde se han instalado sus relaciones con sus dos vecinos magrebíes más próximos (Marruecos y Argelia) y buscar un nuevo equilibrio en sus relaciones con ellos.

Respecto a la vecindad oriental, la Presidencia ha mantenido el apoyo a Ucrania y avanzar, en la medida de lo posible, en la búsqueda de un final de la guerra basado en el respeto a la soberanía e integridad territorial del país agredido. Debe prestarse especial atención a mantener la unidad entre los aliados, pues puede esperarse una falta de consenso entre los Estados miembros respecto a las exportaciones del grano ucraniano, sin aranceles, a través de los países de la UE o a ellos. Junto a esto, la guerra ha puesto de relieve el fundamental papel de la Alianza Atlántica en la seguridad y defensa de los Estados miembros de la UE, por lo que la coordinación entre la UE y la OTAN seguirá siendo esencial.

La invasión de Ucrania ha desestabilizado los países del espacio postsoviético, especialmente a otros cinco que están entre Rusia y la UE (Bielorrusia, Armenia, Azerbaiyán, Georgia y Moldavia). La presencia de la UE debe intensificar las relaciones con estos países y evitar la posible escalada y ampliación del conflicto. En esta línea, la Presidencia española debe encontrar vías para convertir las grandes inversiones económicas en influencia política en su vecindad, especialmente en los Balcanes Occidentales y Europa del Este.

En este sentido, la política de ampliación es una herramienta central en la gestión de las relaciones con los países de los Balcanes Occidentales y Ucrania, Moldavia y Georgia –todos ellos, candidatos o potenciales candidatos a la adhesión a la UE. Durante la Presidencia española se analizarán los avances hechos por cada uno de ellos en su camino hacia la UE, por lo que sería un hito del semestre español si se consigue sostener el *momentum* en la política de ampliación, que ha recuperado su vigencia a raíz de la guerra en Ucrania, y se evita repetir el escenario de frustración y desestabilización visto en los Balcanes Occidentales tras décadas de estancamiento en las negociaciones.

Esto debe hacerse desde un enfoque realista, que tenga en cuenta la coyuntura y progreso de cada país en las negociaciones, no genere agravios comparativos entre los candidatos ni tensione el propio proyecto europeo. España debe ser capaz de definir una posición propia que conjugue un enfoque positivo hacia esta cuestión, pero sin olvidar las implicaciones de la ampliación al Este en sus prioridades –vecindad sur, fondos de cohesión, política agrícola, etc.–.

10. Influencia e imagen de España

Abordar la Presidencia como proyecto de país, preservando el tradicional consenso nacional en política europea sin que la celebración de elecciones frustre las potencialidades que el semestre brinda para confirmar la mejora de la influencia e imagen de España en la UE.

La Presidencia rotatoria de la UE comenzó a prepararse en 2021 con el triple objetivo de desempeñar con excelencia profesional la dirección de una institución tan importante como es el Consejo, usar el ímpetu europeísta del cuarto Estado miembro

más grande para reforzar el momento favorable a la integración de los últimos años, y aprovechar la ocasión para visibilizar y –en la medida que fuese compatible con la neutralidad inherente al puesto– empujar algunas de las tradicionales prioridades españolas en la UE.

De cara a Bruselas y al resto de capitales el éxito en esos tres ámbitos traería un logro añadido político de primer orden: escenificar definitivamente el fin del periodo convulso que arrancó en 2008 (incluyendo una profunda recesión con crisis de deuda, el conflicto territorial catalán y la pérdida de legitimidad del sistema político en su conjunto) que durante más o menos una década había deteriorado la influencia e imagen de España. Una aspiración nacional que casaba, además, con el deseo de gran parte de los 27 para una mayor implicación española en el liderazgo de la UE.

En la medida que el semestre arranca con unas elecciones generales que no se esperaban hasta diciembre y sondeos a la contra del Gobierno, queda debilitado ese relato que se aspiraba transmitir de país que deja definitivamente de ser objeto de preocupación para afirmarse como sujeto potente en la Unión. Sin duda, disolver las Cortes de modo anticipado y subordinar los planes cuidadosamente preparados a una coyuntura política polarizada desmiente en parte la narrativa de prosperidad, funcionamiento democrático estable y ambición de satisfacer la demanda exterior de más España.

Por eso resulta clave que, sea cual sea el desenlace electoral, no se pierdan las potencialidades que trae el semestre para mejorar la posición de España en el exterior. La premisa es que los dos grandes partidos sean capaces de dejar los temas UE, incluyendo el éxito mismo de la Presidencia, al margen del áspero debate de campaña. En el pasado, la crispación de las relaciones entre mayoría y oposición en casi todos los ámbitos del debate doméstico no se había trasladado a las grandes cuestiones de política europea, pero ahora hay un riesgo de contaminación si no funciona la comunicación y la complicidad sobre las prioridades de modo que la segunda mitad del semestre sea fructífera.

Con todo, pese a que los dos primeros meses de la Presidencia quedan por fuerza condicionados, hay también elementos positivos en un adelanto electoral para julio. Así, si hubiera cambio de color político, la gran responsabilidad a ejercer obligará al nuevo Gobierno a implicarse sin tardanza en las cuestiones internacionales. Además, se incentiva que la Presidencia se aborde como proyecto de país, con más protagonismo para los territorios, los expertos, la sociedad civil y la proyección cultural; pues ya no tendrá sentido hacer cálculos partidistas a la hora de enjuiciar el balance en diciembre.

Precisamente en lo que respecta a la cultura –ámbito tradicional de acompañamiento en las presidencias semestrales y que tiene relevancia singular para la imagen exterior de España– habrá una intensa agenda de actividades para proyectar la inmensa riqueza del patrimonio y de la creación contemporánea nacional.

También habrá programa de política cultural europea en Bruselas. La UE no tiene ahí fuertes competencias, pero desarrolla diversas iniciativas como Europa Creativa, trata de crear conciencia de la cultura como instrumento para la promoción de la paz en la acción exterior europea y trabaja para la convergencia tecnológica de los sectores culturales en torno al hiper sector digital.