

La influencia de España en la política económica de la UE

Federico Steinberg | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid | @Steinbergf 

Tema

¿Cuál es la influencia de España en Bruselas por lo que respecta a los asuntos económicos?

Resumen

La buena coyuntura económica española, su capacidad de hacer reformas y ser un socio europeísta, fiable y cumplidor, o el hecho de que España vaya a ser contribuyente neto al presupuesto de la UE a partir de 2021, sumado a la demanda de “más España” en Bruselas y a los problemas de otros países, abren una ventana de oportunidad para que España aumente su influencia en Europa. Pero, para conseguirlo, su modo de proceder en Bruselas tiene que cambiar. Este análisis, que explora qué pasos es necesario dar en el ámbito de las políticas económicas, forma parte de un proyecto más amplio del Real Instituto Elcano (RIE) sobre la presencia de España en la UE y del Grupo de Reflexión puesto en marcha por su Oficina en Bruselas para analizar cómo mejorar la influencia en el ciclo 2019-2024.¹ Se trata del cuarto de una serie de publicaciones que difunden las ponencias y debates en dicho Grupo.²

¹ El Grupo de Reflexión está formado por actores españoles con presencia permanente o habitual en Bruselas: eurodiputados, funcionarios de las instituciones europeas con nacionalidad española, directivos de empresas, miembros de otras entidades de la sociedad civil, corresponsales de prensa y representantes del Gobierno y la Administración General del Estado, especialmente, personal de la Representación Permanente ante la UE (REPER). La identidad de los miembros permanece anónima para propiciar un mayor clima de confianza.

² Están disponibles el primer análisis de la serie: L. Simón, I. Molina, E. Lledó y N. Martín (2019), “Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas”, ARI nº 30/2019, Real Instituto Elcano, 11/III/2019, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari30-2019-simon-molina-lledo-martin-hacia-un-ecosistema-de-influencia-espanola-en-bruselas; el segundo, E. Lledó y M. Otero Iglesias (2019), “Los intereses españoles en la agenda digital y la política industrial de la UE”, ARI nº 39/2019, Real Instituto Elcano, 5/IV/2019, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari39-2019-lledo-oteroiglesias-intereses-espanoles-en-agenda-digital-y-politica-industrial-ue; y el tercero, I. Molina y N. Martín (2019), “La crisis catalana y la influencia de España en Bruselas”, ARI nº 42/2019, Real Instituto Elcano, 25/IV/2019, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari42-2019-molina-martin-la-crisis-catalana-y-la-influencia-de-espana-en-bruselas.

Análisis

El éxito del proyecto europeo es, sin duda, el principal objetivo de la política exterior española. Hoy, ese éxito pasa, en parte, por completar la Unión Económica y Monetaria (UEM) para hacerla sostenible e irreversible y por asegurar una convergencia económica real entre los distintos países y regiones de la UE (y en especial de la zona euro), que continúe haciendo de Europa un espacio de creciente prosperidad y aleje los riesgos del nacionalismo y la desintegración. Por lo tanto, tanto los próximos pasos que se den en las uniones bancaria y fiscal como la cristalización final del marco financiero plurianual 2021-2027 (actualmente en negociación), serán clave. Pero, ¿qué papel e influencia va a tener España?

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 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 hace tres décadas y 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 tendido a tener 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 debate sobre a qué dedicar las partidas de gasto) y, en general, porque ha tendido a identificar el interés de España simplemente con una mayor integración; es decir, a tener, en ocasiones, una visión demasiado *naïve* del proceso de integración europea.

Más allá de esta tendencia general se puedan detectar distintas fases: más presencia e influencia durante los primeros gobiernos de la democracia y menos desde la entrada en vigor del euro, que en España se interpretó como un “punto de llegada”. De hecho, la influencia de España cae sustancialmente desde el comienzo de la crisis financiera, 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 ayuda, no hay ningún español entre los puestos clave que deciden sobre dicho programa de rescate financiero, lo cual tuvo obvias repercusiones negativas. En todo caso, tras varios años de crecimiento sólido, la actual coyuntura europea abre la puerta a un reposicionamiento de España en Bruselas en los asuntos económicos.

El *Brexit*, la difícil coyuntura política italiana, la deriva anti-europeísta polaca, la buena coyuntura económica española, su capacidad de hacer reformas y ser un socio fiable y cumplidor, o el hecho de que España vaya a ser, muy probablemente, contribuyente neto al presupuesto de la UE a partir de 2021, sumado a la demanda de “más España” en Bruselas (y en algunas capitales), obliga a replantear la estrategia para aumentar la influencia española en temas económicos.

En definitiva, es hora de salir del “modo supervivencia” y tener una actitud mucho más activa, que se sustente sobre una estrategia más clara y definida (que sea conocida/compartida por todos los actores y a todos los niveles) 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.

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 *rule-taker* a *rule-maker*.

¿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, 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 vincularnos al eje franco-alemán, parece claro que hay que ser flexibles y apoyarse, según los temas, en alianzas con distintos países.

Asimismo, es necesario tanto “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, en especial en la Comisión. Idiomas, capacidad de trabajo, red de

contactos informales y mejor aprovechamiento del prestigio de los españoles que lo tienen 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 UEM y marco financiero plurianual

La reforma del euro es una asignatura pendiente bien diagnosticada, pero es muy poco probable que se produzcan avances en la misma a corto plazo. Esto se debe tanto a que el actual gobierno italiano genera una profunda desconfianza en Bruselas y Berlín como a que los países de la liga hanseática, liderada por los Países Bajos, están bloqueando las iniciativas que pasan por compartir riesgos y aumentar la solidaridad.

La posición española sobre la reforma de la UEM está relativamente bien articulada.³ 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 plena (faltan el fondo de garantía de depósitos común y fondo de resolución con respaldo fiscal), una unión fiscal dotada de un presupuesto contra cíclico (España expresa su preferencia por que pueda estabilizar las economías parcialmente con un fondo europeo de cobertura del desempleo), así como por tener en el BCE un auténtico prestamista de última instancia. Además, España apoya la idea de crear algún tipo de eurobono (ahora llamado *safe asset* o activo seguro). Esta propuesta podría tener un mayor respaldo en los próximos años por elementos geopolíticos vinculados al uso internacional del euro,⁴ lo que supone una novedad que habría que aprovechar. Asimismo, España defiende evitar el intergubernamentalismo porque lleva a bloqueos y vetos que dificultan la toma de decisiones, por introducir en el método comunitario los nuevos instrumentos (incluido el Mecanismo de Estabilidad, MEDE, reformado) y por aceptar, hasta cierto punto, la necesidad de avanzar en más reformas estructurales.

Sin embargo, convendría perfilar y difundir más la posición española sobre temas como la reforma de la unanimidad para las decisiones sobre reformas en impuestos, el debate sobre los campeones europeos (que en la práctica serían sobre todo franco-alemanes) y cómo entraría (o no) en conflicto con la política de competencia, la disposición a aceptar la idea de “fondos europeos a cambio de reformas estructurales”, 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

³ Véase: “Quit kicking the can down the road: a Spanish view of EMU reforms”, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/spanish-view-emu-reforms.

⁴ Véanse: “The geopolitics of European financial markets - speech by Rolf Strauch”, <https://www.esm.europa.eu/speeches-and-presentations/geopolitics-european-financial-markets-speech-rolf-strauch>; y “El papel internacional del euro”, Comisión Europea, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/international-role-euro_es.

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 temas según vayan surgiendo los temas relevantes. Así, por ejemplo, España debe seguir alineándose con Portugal y Francia a la hora de criticar cómo se han llevado adelante algunos de los programas de rescate de la Troika (y cómo ahora estamos viendo que la falta de inversión pública en el sur durante años nos hace vulnerables a la influencia china, que está jugando la baza de “dividir para vencer”), mientras que también puede alinearse con los Países Bajos o Alemania en temas comerciales y de reformas estructurales o en la necesidad de ser rigurosos ante los envites del gobierno italiano a las reglas de gobernanza económica europea.

En relación a las perspectivas financieras 2021-2027, la posición española está algo menos definida. Parece claro que, entre el *Brexit* y la resistencia de los países del norte a aportar más fondos, no se podrá contar con un presupuesto más ambicioso. Además, no está claro que España esté en posición de aprovechar plenamente algunos de los nuevos instrumentos financieros que se podrían crear.

En este contexto, España, más allá de pretender quedarse con una mayor porción del menguante presupuesto (como todos los países), puede mantener una posición mucho más ofensiva en la definición de en qué se van a gastar los fondos ahora que probablemente va a convertirse en contribuyente neto.

Mientras España era receptor neto esto no era demasiado relevante, pero en los próximos años pasará a serlo. Además, es necesario mejorar la capacidad española para absorber fondos europeos, algo que sigue siendo una asignatura pendiente.

Más allá de intentar continuar maximizando la recepción de los fondos de las políticas agrícola y de cohesión europeas, España está especialmente interesada en que las próximas perspectivas financieras le ayuden a dos niveles. Por una parte, a apoyar y empoderar a ciudadanos y regiones que se sienten “perdedores” de la globalización y el cambio tecnológico. Por otra, a colocar a España en el grupo de los países más avanzados en materia de I+D+I, tecnología y defensa, materias en las que históricamente ha estado más rezagada. Se trata de una compleja labor que va mucho más allá del presupuesto europeo, pero los fondos comunitarios pueden jugar un papel, como lo han hecho en el pasado en el área de las infraestructuras.

Conclusiones

Diversos elementos coyunturales abren una ventana de oportunidad para que España aumente su influencia en las instituciones europeas en temas económicos. 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. La tarea no es fácil, pero España tiene que estar a la altura de las nuevas circunstancias.