



NACIONAL

REPENSAR LA ACCIÓN EXTERIOR ESPAÑOLA

España y la Unión Europea

Ana González Marín

Subdirectora Académica del Centro para el Bien Común Global, Universidad Francisco de Vitoria.
Directora del Instituto Robert Schuman de Estudios Europeos, UFV.

* Este Papel es la edición final del documento elaborado por la autora para el seminario del ciclo “Política exterior y de seguridad”, celebrado el 15 de noviembre de 2022 en la sede de la Fundación FAES en colaboración con la Universidad Francisco de Vitoria.





Introducción

El 1 de enero de 1986, España –junto con Portugal– se convirtió oficialmente en miembro de las Comunidades Europeas (CE). A partir de ese momento, España vivió un proceso de modernización y progreso sin precedentes, pero también puso en marcha un proceso de adaptación complejo e irregular. La entrada nos aportó muchas ventajas económicas y contribuyó a que España se situara en la primera división de los países europeos, y aunque todo ello parece consecuencia de nuestra entrada en la Unión Europea, no es el único factor responsable. Lo que sí es evidente es que nuestra entrada en la organización nos ha garantizado, como país europeo, un largo periodo de progreso, estabilidad y prosperidad.

Durante los primeros años en los que España formó parte de la Unión Europea, fue uno de los países que más beneficiado salió del reparto de fondos comunitarios. Teníamos una renta per cápita inferior al 75 % de la media comunitaria por lo que la adhesión a la UE supuso también un fuerte impulso económico para España. El evidente dinamismo social y económico del proyecto comunitario consiguió acercar a España al núcleo de Europa, llevándonos incluso a impulsar algunas de las iniciativas clave de las políticas comunitarias, como la Ciudadanía Europea, el establecimiento de un verdadero “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” y una política de cohesión más fuerte y equitativa.

Marco institucional

Nuestro recorrido en la Unión Europea ha estado lleno de retos, pero también de momentos de reconocimiento. El primer presidente del Parlamento Europeo español fue el socialista Enrique Barón, que ocupó este cargo desde 1989 (tres años después de nuestro ingreso) hasta 1992. Hasta ahora, este puesto tan solo la han ocupado otros dos españoles: José María Gil-Robles, entre 1997 y 1999, y el ahora Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell, que fue presidente de la institución de 2004 a 2007.

Actualmente, tras la salida del Reino Unido de la UE, España cuenta con 59 representantes en el Parlamento Europeo (13 PPE, 21 S&D, 9 Renew, 3 VERDE/ALE, 4 CRE, 6 GUE/NGL, 3 NI).

► **La entrada en la UE aportó a España muchas ventajas económicas, contribuyó a situarnos en la primera división de los países europeos y nos ha garantizado un largo periodo de progreso, estabilidad y prosperidad**



► **El papel del Consejo de la UE en la negociación y celebración de acuerdos con terceros países u organizaciones internacionales es fundamental: otorga a la Comisión el mandato de negociación, firma el acuerdo en nombre de la UE y adopta la decisión final por la que se incorpora en el Derecho de la Unión**

Además, desde junio de 2021, Luis de Guindos es vicepresidente del Banco Central Europeo, entidad en cuyo comité ejecutivo también estuvo el economista José Manuel González-Páramo entre 2004 y 2012.

En lo que respecta al Consejo, España ha acogido la Presidencia del Consejo de la Unión Europea un total de cuatro veces (1989, 1995, 2002 y 2010) y comenzará un quinto turno en el segundo semestre del año 2023.

El papel de los Estados miembros en la Unión Europea (y en cualquier organización internacional) no debe estar solo circunscrito a esperar a ver qué decide la organización, sino que este debe ser un papel asertivo. Cuando los Estados establecen sus prioridades e intereses, se marca la agenda de la organización internacional y esa agenda puede ser una extensión de la agenda nacional. Por tanto, el rol que juegan las instituciones en el seno de las organizaciones determina su programa.

En el Consejo de la Unión Europea, la influencia de cada Estado viene determinada en última instancia por el peso de sus votos, pero también por otras variables informales como son la complicidad con las posiciones de la Comisión, la estabilidad gubernamental, la versatilidad diplomática a la hora de presentar, apoyar o bloquear iniciativas políticas concretas, o el potencial para formar coaliciones con otros países (Javier Arregui, 2015).

Sobre esto último, el papel que desempeña el Consejo de la Unión Europea en la negociación y celebración de acuerdos entre la UE y terceros países u organizaciones internacionales es fundamental. La institución participa en todas las fases del procedimiento; desde otorgar a la Comisión el mandato de negociación hasta firmar el acuerdo en nombre de la UE y adoptar la decisión final por la que se incorpora el acuerdo en el Derecho de la Unión Europea. Esta autoridad que ejerce el Consejo incluye ámbitos de competencia compartida con los Estados (normalmente acuerdos relativos a política exterior y a acuerdos comerciales generales). En estos casos, los representantes de los Gobiernos también tienen que dar su mandato de negociación, por lo que la capacidad de negociación del Consejo y sus órganos asociados son determinantes para que un acuerdo siga unas líneas u otras.



Si buscamos acuerdos del Consejo con los países de la Asociación oriental (Moldavia, Ucrania y Bielorrusia) nos situaremos en 2020, 2021 y 2022. Este marco temporal deja clara la preferencia de la institución respecto a lo que considera prioritario. Y al margen de estos datos, la asiduidad con la que las instituciones se reúnen en el marco de la política de ampliación con los Balcanes occidentales también refleja las prioridades de la organización.

En el caso de la Comisión, institución de marcado carácter político-comunitario por representar los intereses estrictamente de la organización, podemos ver la influencia que ejercen los Estados de manera indirecta –al margen de la independencia que deben tener– a través de su presencia en la Institución. Actualmente, de los 32 162 funcionarios de la Comisión, España tiene 2575, situándonos en quinta posición con un 8 % del total. Entre los puestos que ocupan este 8 % tenemos 1190 funcionarios con nivel de oficiales (2 AD16, 4 AD15, 59 AD14, 16 AD13 y 224 AD12) y en una figura clave en la Comisión, como es la de los jefes de Unidad, hay 89 españoles, lo que supone un porcentaje del 8,4 % del total de jefes de Unidad (según datos de la Comisión de octubre de 2022).

Estos números no parecen malos, pero entre las Direcciones Generales más relevantes en relación a la acción exterior (FPI –*Foreign Policy Instruments*– y NEAR –Negociaciones de Vecindad y Ampliación–) sí llama la atención que España, respecto a FPI, tan solo cuenta con 30 funcionarios por los 49 de Italia, mientras en la de NEAR esta diferencia es aún más llamativa. Así, por los 81 representantes españoles, Francia cuenta con 152 e Italia con 186. Alemania, a pesar de tener tan solo 67, lidera de manera bilateral los procesos de negociación con los países candidatos.

En este sentido, conviene indicar que gran parte del trabajo de la Comisión lo realizan los funcionarios europeos, así que no es tan solo relevante la elección del comisario nacional, sino que también debe trabajarse en estructurar una línea de influencia que incluya a cada vez más españoles en la administración de la Comisión para que los intereses españoles se integren en los intereses de la institución.

Por lo que se refiere a la Secretaría General del Consejo, se puede decir que la ocupación de puestos directivos por parte española es más proporcionada, con un 8,3 % de Direcciones Generales, un 7,3 % de directores y un 11,8 % de jefes de

► **A pesar de que la zona mediterránea ha sido donde la UE ha hecho más esfuerzos para replantearse los marcos de cooperación, ni la Política Europea de Vecindad ni la Unión por el Mediterráneo han avanzado de forma significativa en la consecución de esos objetivos**



► **La Política Europea de Vecindad en 2004 partía de conseguir un anillo de países prósperos, estables, bien gobernados y amistosos. Veinte años después vemos, sin embargo, que esto no solo no es así, sino que empeoró de manera significativa a los pocos años sin que Europa lo viera venir**

Unidad. Lo mismo ocurre con el Parlamento Europeo, donde la ocupación de puestos directivos por parte de españoles supera el índice guía, con un 14,3 % de Direcciones Generales, un 14,8 % de directores y un 8,3 % de jefes de Unidad.

Acción exterior

Para establecer un marco de la acción exterior de la Unión concreto y adecuado a lo que tratamos en estas sesiones, proponemos una estructura en torno fundamentalmente a tres ejes: (1) la política exterior y de seguridad común (PESC) y la política común de seguridad y defensa (PCSD); (2) las relaciones exteriores de la Unión Europea incluyendo las relaciones de vecindad; y (3) las políticas de ampliación.

1. PESC y PCSD

Respecto al primer punto, como será tratado en otra sesión, solo quiero exponer de manera breve que la pandemia ha afectado significativamente tanto el desarrollo de las capacidades europeas como el marco teórico sobre el que coordinar la cooperación de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa. La Unión Europea trabaja ahora mismo en un nuevo formato –que ha denominado global y con un enfoque integrado– donde se incluye una revisión anual de la defensa y de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), así como la mejora de la capacidad militar de planificación y ejecución de las fuerzas europeas.

Antes de la COVID-19 la relación entre el gasto de las administraciones públicas en defensa y el PIB varió entre los Estados miembros de la UE desde el 0,2 % en Irlanda y el 0,4 % en Luxemburgo, hasta el 2,0 % en Grecia y el 2,1 % en Estonia.

En 2020, en plena pandemia, los niveles más altos de gasto total en defensa en los países de la Unión Europea y la AELC se observaron en Grecia (2,6 % del PIB), Letonia y Estonia (ambos, 2,5 % del PIB), Rumanía (2,4 % del PIB), Lituania (2,3 % del PIB), seguidos de Francia y Chipre (ambos con el 1,9 % del PIB). Noruega registró un 2,0 % del PIB. En cambio, Irlanda (0,2 % del PIB), Malta (0,5 % del PIB) y Austria (0,6 % del PIB) tuvieron un gasto en defensa comparativamente bajo dentro de la UE.



► **La diplomacia de Bruselas en el Cáucaso es un gran ejemplo de sus limitaciones a la hora de establecer sus prioridades en acción exterior. La falta de interés de numerosos Estados miembros, unido a la disparidad de posiciones estratégicas, reduce los medios de acción de la UE a los instrumentos de naturaleza económica**

2. Relaciones exteriores de la Unión Europea y política de vecindad

Las áreas que según hemos visto más afectan a España y en las que necesitaríamos reforzar nuestra presencia a través de la UE serían las que incluyen los países de la región mediterránea y el Cáucaso.

Mediterráneo

Las relaciones de la Unión Europea con los países mediterráneos se han basado fundamentalmente, desde sus orígenes hasta 1995, en “acuerdos comerciales”. La Declaración de Barcelona de 1995 rompió con esta tradición e intentó integrar un programa que también incluyera otros factores, como el desarrollo económico, mejorar las condiciones de vida de las poblaciones, incrementar el nivel de empleo y promover la integración regional. Sin embargo, casi 30 años después, a pesar de que la zona mediterránea ha sido donde la UE ha hecho más esfuerzos para replantearse los marcos de cooperación, ni la Política Europea de Vecindad (PEV) ni la Unión por el Mediterráneo (UpM) han avanzado de forma significativa en la consecución de esos objetivos.

Entre los motivos, principalmente, que las buenas intenciones del plan inicial no han ido acompañadas de la voluntad política ni de los instrumentos adecuados. Por ejemplo, en la Comunicación Conjunta “Asociación renovada con los vecinos del sur¹”, publicada en febrero de 2021 por el Alto Representante y la Comisión Europea, se reclama una Europa más geopolítica que busque una mayor autonomía estratégica y se marca “una nueva agenda para el Mediterráneo”, pero sin explicitar cómo piensa la Unión promover las reformas en los países vecinos. Sin embargo, no hay referencia alguna en cuanto a los incentivos que la UE esté dispuesta a proporcionar y ni siquiera menciona los riesgos que está dispuesta a asumir para ayudar a transformar su vecindario sur. En este sentido, la dicotomía entre seguridad y democratización en la vecindad mediterránea nos exige reevaluar críticamente nuestras prioridades; solo estableciendo estas prioridades podremos identificar qué ha fallado y hasta qué punto pueden explorarse vías alternativas.

¹ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_renewed_partnership_southern_neighbourhood.pdf



Es en este punto donde España puede aportar de manera significativa. El modelo de gestión que España lleva a cabo en Ceuta y Melilla, por ejemplo, debería ser un modelo a tener en cuenta por la Unión Europea. Deberíamos poner en valor los ejercicios de integración entre las diferentes sociedades y culturas que se llevan a cabo en estas dos plazas (únicos territorios en el África continental de la Unión Europea) para que la organización compruebe que nadie mejor que nosotros somos capaces de mantener el equilibrio entre las pretensiones territoriales de Marruecos sobre estos territorios y el ejercicio pleno de las competencias estatales españolas. Este equilibrio permite que Ceuta y Melilla sean claros ejemplos de convivencia entre culturas y, por otro lado, zonas de clara influencia para generar una política partidaria de la Unión Europea que se extienda más allá del África continental.

Cáucaso

En un marco general, la Política Europea de Vecindad en 2004 partía de conseguir un anillo de países prósperos, estables, bien gobernados y amistosos. Veinte años después vemos, sin embargo, que esto no solo no es así, sino que empeoró de manera significativa a los pocos años sin que Europa lo viera venir. Los persistentes niveles de desempleo juvenil, las brechas de género y territoriales, la corrupción cotidiana, la impunidad, las violaciones de los derechos humanos, las instituciones disfuncionales y los servicios públicos deficientes continúan en el orden del día de estos países. En algunos como Armenia, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y sobre todo Ucrania, no solo no se han resuelto los problemas originales, si no que han cobrado fuerza y amenazan con desestabilizar a todo el continente. La ausencia de política “intrusiva” en estas cuestiones nos lleva hacia una crisis que nos obligará a redefinir los modelos de cooperación y asociación europeos.

Respecto a la frontera oriental, la Unión Europea ha mantenido desde el desmembramiento de la URSS en 1991 un interés permanente en el devenir político de los nuevos Estados situados en esta frontera. En los casos de Estonia, Letonia y Lituania, al lograr adquirir al mismo tiempo los tres su independencia de la órbita de influencia de Moscú, su estrategia fue la de iniciar de forma inmediata su preparación para la adhesión a la Unión Europea, que se materializó en 2004. Esta incursión en el territorio exsoviético vino acompañada de la incorporación a la Unión de otros países de la Europa Oriental, antiguos aliados del bloque socia-

► **La falta de vigilancia en países de tránsito –como Turquía o Libia– dificulta enormemente la labor de las autoridades nacionales en el control de los flujos migratorios irregulares y une a países como España, Italia al borde de sus capacidades**



► **Entre las principales ventajas competitivas que ofrece América Latina para la empresa española figuran el mercado interno, la competitividad, la ubicación geográfica ventajosa, los acuerdos de libre comercio, el acceso a materias primas y la mano de obra**

lista, como la República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia, a los que se añadirían Bulgaria y Rumanía en 2007.

Respecto a los Estados que se han configurado como frontera este de la Unión Europea, no es que no se hayan establecido vínculos económicos con ellos ni que estos no hayan implicado mecanismos para la mediación y la solución de los diferentes conflictos de la región, sino más bien la actuación de la UE en la zona ha sido de un nivel secundario, principalmente económica y poco sistemática en el plano estrictamente político. Esta estrategia ha hecho que la Unión Europea no haya jugado un papel protagonista en las negociaciones ni participado en las actuaciones tendentes a amortiguar o resolver los conflictos allí producidos.

La diplomacia de Bruselas en el Cáucaso es un gran ejemplo de sus limitaciones naturales a la hora de establecer sus prioridades en su acción exterior. La falta de interés de numerosos Estados miembros en esta zona (como Italia, España, Polonia o Países Bajos), unido a la disparidad de posiciones estratégicas entre las cancillerías más importantes (Berlín, París y –hasta hace poco– Londres), reduce los medios de acción de la UE a los instrumentos de naturaleza económica, los cuales, desprovistos de herramientas diplomáticas e incluso militares, tienen una influencia muy reducida para presionar a las partes de un conflicto armado y favorecer la estabilidad.

La Europa comunitaria sigue siendo exclusivamente occidental en sus prioridades, y ha demostrado que, por un lado, desconoce y, por otro, no sabe contribuir al amortiguamiento de conflictos entre etnias y religiones, como ya hemos visto en otras ocasiones en escenarios más lejanos, como los Grandes Lagos de África, o muy cercanos, como en la antigua Yugoslavia.

De nuevo, España, con su modelo de gestión en Ceuta y Melilla y su neutralidad respecto a los intereses en juego en esta zona, podría ser el perfecto interlocutor de las negociaciones que lleven a la Unión Europea a establecerse como un actor primordial en la estabilización de su frontera oriental. Así mismo, los modelos de gestión de fronteras llevados a cabo por la UE, junto a la posibilidad de establecer un sistema de visados con estos países, pueden situar a España como modelo, ya que pocos países de la Unión Europea tienen una situación fronteriza tan compleja como España.



Respecto a la cuestión migratoria y el área de referencia, los flujos procedentes de África son –y serán– no solo permanentes sino crecientes en progresión aritmética y, previsiblemente, en progresión geométrica. En 2022, las principales nacionalidades de las llegadas irregulares fueron Túnez (14 405) en la ruta central, Siria (5 832) en la ruta oriental, Argelia (4 435) en la ruta occidental. La falta de vigilancia en países de tránsito –como Turquía o Libia– dificulta enormemente la labor de las autoridades nacionales en el control de los flujos migratorios irregulares y une a países como España, Italia al borde de sus capacidades. Más allá de intentar abordar las cuestiones de manera *bidireccional*, podría plantearse la aproximación conjunta y que los países directamente afectados trabajaran de manera unida en una propuesta integrada.

Unión Europea y América Latina

Otro ámbito de relaciones exteriores en el que nos vemos implicados de manera natural es el de la Unión Europea y América Latina. Recientemente se ha anunciado que España convocará en septiembre de 2023 a los 27 ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea y a sus 33 pares de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) a un encuentro que se celebrará en Santiago de Compostela con el Banco de Desarrollo de América Latina. La vicepresidenta y ministra de Asuntos Económicos, Nadia Calviño, será la encargada de presidir la cumbre y se hará en el marco de las reuniones del Eurogrupo y del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea (ECOFIN). Es la oportunidad para España de alinear sus intereses con los de la Unión Europea.

Según el XIV Informe del Panorama de Inversión Española en Iberoamérica, México, Perú, Brasil, Chile y Colombia son los países donde las empresas españolas planean incrementar más su inversión en 2022-23. Entre las principales ventajas competitivas que ofrece América Latina para la empresa española figuran el mercado interno, la competitividad, la ubicación geográfica ventajosa, los acuerdos de libre comercio, el acceso a materias primas y la mano de obra cualificada. Como principales amenazas para las inversiones aparecen la inestabilidad política, la desaceleración económica, la inseguridad jurídica, el tipo de cambio, la inseguridad ciudadana y las infraestructuras deficientes. Por tanto, un enfoque que integre estas variables en el desarrollo de las políticas europeas con América Latina afectará de manera directa, y muy positiva, a la inversión y a la economía española en esta zona.

► **En términos formales, cuando la Unión Europea se refiere a una “hoja de ruta”, se refiere a establecer o retomar un diálogo sobre una relación ya establecida, pero ello no implica que vaya a haber propuestas nuevas o novedosas**



Es importante mantener una línea constante de negociación con estos países. Se debe transmitir la certeza de que los compromisos a largo plazo son mejores que el beneficio económico inmediato y debemos al mismo tiempo promover una cultura de inversión basada en el compromiso con el desarrollo.

A la hora de buscar los compromisos de la Unión Europea con la región, la tercera reunión ministerial UE-CELAC celebrada en Buenos Aires el 27 de Octubre del 2022, bajo el lema “Renovar la asociación birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible”, se centró en un hoja de ruta basada en tres ámbitos: en primer lugar, la recuperación económica inclusiva, equitativa y sostenible tras la pandemia; en segundo lugar, la innovación, la lucha contra el cambio climático, la gestión de los riesgos de catástrofes y la agenda digital; y en tercer lugar, el multilateralismo, la cooperación en el ámbito de la seguridad y la gobernanza, y la promoción y protección de los derechos humanos.

En términos formales, cuando la Unión Europea se refiere a una “hoja de ruta”, se refiere a establecer o retomar un diálogo sobre una relación ya establecida, pero ello no implica que vaya a haber propuestas nuevas o novedosas. La variedad tipológica de los textos de la UE y la necesidad de tener en cuenta su finalidad (comunicativa, normativa, informativa) y sus destinatarios, hace que sea muy importante elegir un término o denominación determinado. En este sentido, cambiar la dialéctica sería conveniente, ya que otro tipo de denominación respecto a estos “consensos” anima a la obligatoriedad y supone una idea de mayor compromiso por parte de la Unión Europea y de los Estados implicados.

La peculiar estructura multinacional de la organización y sus posibles interferencias en las decisiones que se toman a nivel institucional, es uno de los principales factores que condicionan la aplicabilidad y eficacia de las decisiones tomadas por parte de la UE en torno a determinadas cuestiones. La elección del término “hoja de ruta” implica, por ejemplo, que esta, a diferencia de un plan de proyecto, no concreta detalles y recoge fundamentalmente las expectativas y planes de las partes interesadas, pero no los pormenores necesarios para conseguir el resultado.

La Hoja de Ruta Birregional 2022-2023, de 27 de octubre de 2023², carece de una cronología que indique el programa o hitos y entregables importantes, y no menciona tampoco posibles riesgos ni dependencias. De 2018 sí tenemos el documento “La Unión Europea y América Latina y el Caribe. Estrategias convergentes y sostenibles ante la coyuntura global”³, pero es un escenario planteado en un mundo pre-COVID que, por tanto, no tiene vigencia ni está adaptado al entorno actual.

² <https://www.consilium.europa.eu/media/59838/hoja-de-ruta-celac-ue-2022-2023-final.pdf>

³ <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43740>



► **España, y sus buenas relaciones con la región latinoamericana, debería ser el vector a través del cual la Unión Europea organice sus prioridades y no cometa el mismo error que con África u Oriente Medio, donde los europeos estamos claramente desplazados**

España y América Latina

España parece tener mucho interés en la próxima cumbre UE-CELAC de 2023 y ha marcado la “agenda iberoamericana” como prioritaria para su presidencia del Consejo de la Unión Europea. Sin embargo, no resulta realista establecer una agenda que vaya más allá de “fortalecer el multilateralismo y la cooperación en foros multilaterales y reforzar la asociación birregional basada en valores compartidos y una visión para el futuro de sociedades democráticas, libres y equitativas”.

Esta narrativa nos lleva de nuevo al dilema entre valores e intereses que encontramos en más ámbitos de la política exterior comunitaria. Si la UE, para ser fiel a sus valores, tiene que presionar para lograr una auténtica reforma democrática en el continente americano, entonces perjudica la defensa de sus intereses inmediatos ya que tiene que mantener relaciones amistosas con los modelos de gobierno imperantes en América Latina, algunos más cercanos a autocracias que a democracias. En este punto, España, y sus buenas relaciones con la región latinoamericana, debería ser el vector a través del cual la Unión Europea organice sus prioridades y no cometa el mismo error que con África u Oriente Medio, donde los europeos estamos claramente desplazados. Si la UE se quiere presentar como una “potencia transformadora” tiene que proponer de esa manera y no limitarse a una labor diplomática superficial.

3. Políticas de ampliación

La Política de Ampliación de la Unión Europea suele considerarse la política más exitosa dentro del ámbito exterior de la UE. A pesar de todas las cuestiones mejorables, constituye, sin duda, un catalizador perfecto de la democratización y de las reformas globales en la Europa oriental.

El nuevo Instrumento de Ayuda de Preadhesión III para 2021-2027⁴ está dotado con 14 162 millones de euros y entró en vigor en septiembre de 2021. Junto con Europa Global (Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021AP0375>



► **La Política de Ampliación de la Unión Europea suele considerarse la más exitosa dentro del ámbito exterior de la UE. A pesar de todas las cuestiones mejorables, constituye, sin duda, un catalizador perfecto de la democratización y de las reformas globales en la Europa oriental**

Internacional-Europa Global⁵), el IPA III es uno de los principales instrumentos financieros de apoyo a la Acción Exterior de la Unión Europea.

El instrumento IPA III está claramente alineado con las prioridades del Plan Económico y de Inversión para los Balcanes Occidentales⁶ y presenta un sólido enfoque orientado a políticas concretas acompañado de un despliegue estratégico y dinámico de las ayudas, situando los requisitos fundamentales para la adhesión a la Unión Europea en el centro del instrumento. Esta metodología es la que se debería implementar en otras zonas de interés estratégico para la UE en general y para España en particular. La estrategia llevada a cabo por la Unión Europea con estos países orientales consigue que los acuerdos se adapten a la situación específica de cada país socio, al tiempo que establece un área de libre comercio entre la UE con el país en cuestión. Es cierto que con los países latinoamericanos anteriormente mencionados no estamos en el punto de establecer estas áreas de libre comercio, pero podemos llevar a cabo acuerdos de asociación específicos que, bien monitorizarlos y con un correcto sistema de incentivos, podrían adecuarse y hacer funcionar unas relaciones más estrechas y 'largoplacistas'. De igual forma, también se podrían identificar objetivos políticos y económicos comunes y fomentar la cooperación regional.

El sistema llevado a cabo por la Unión Europea en la política de ampliación se basa en unos puntos de referencia cuyo cumplimiento da pie a la apertura de capítulos. Estos puntos de referencia para la apertura de capítulos se definen por un proceso de selección basado en una visión analítica del cumplimiento de lo acordado. Los puntos son definidos por la Comisión Europea y modificados, habitualmente, por los Estados miembros en su formación del Grupo "Ampliación y países en negociaciones de adhesión a la UE"⁷ y se aprobarán finalmente por el Consejo de Asuntos Generales. Hay que tener, no obstante, precaución con el proceso de asociación si se lleva a cabo de manera tan específica, pues, por ejemplo, en el caso de Serbia,

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/03/17/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-eu-ambassadors-greenlight-final-compromise-text-with-a-view-to-an-agreement-with-the-ep/>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0641&from=NL>

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/working-party-enlargement-countries-negotiating-accession-eu/>



► **Los ejes de trabajo que articularán la presidencia española del Consejo serán la transición ecológica, la transformación digital y el pilar social de la UE. A estos se les añade, como asuntos prioritarios, la autonomía estratégica, la recuperación económica y la seguridad energética, así como las respuestas a la crisis migratoria, la guerra en Ucrania y la pandemia de la COVID**

está siendo especialmente difícil adecuar las exigencias europeas al nivel de interés de los dirigentes serbios, que ven como el impacto de la adhesión es menos positivo ahora que hace 10 años.

Sobre la presidencia española de la Unión Europea

Los ejes de trabajo que articularán la presidencia española del Consejo serán la Transición Ecológica, la Transformación Digital y el Pilar Social de la Unión Europea. A estos se les añade, como asuntos prioritarios, la autonomía estratégica, la recuperación económica y la seguridad energética, así como las respuestas a la crisis migratoria, la guerra en Ucrania y la pandemia de la COVID.

Objetivos principales

En cuanto a los diez objetivos principales del futuro programa de trabajo de la Presidencia, se avanzó que serán:

- 1.** Debate sobre el futuro de la Unión Europea.
- 2.** Revisión de los Planes de Recuperación y Resiliencia, y de Gobernanza económica.
- 3.** Pacto Europeo sobre Migración y Asilo⁸.
- 4.** Agenda social: impulsar el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales⁹, en especial sobre discapacidad, infancia, violencia género, Europa de la salud.
- 5.** Desarrollo del Mercado interior: competitividad y refuerzo de la industria europea y la autonomía estratégica, innovación, espacio.
- 6.** Completar la Agenda Digital, impulso a la conectividad y sostenibilidad de la movilidad urbana.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EN>

⁹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_es



7. Agenda Verde (paquete *Fit for 55*, lucha contra el cambio climático, biodiversidad, etc.) y reforma del mercado energético europeo, así como el desarrollo de interconexiones de gas e hidrógeno (Barcelona-Marsella).
8. Cohesión territorial (mundo agrícola y pesquero, despoblación y reto demográfico).
9. Juventud y educación.
10. Papel global de la Unión Europea: refuerzo de las políticas multilateral y comercial. En este ámbito, se dará especial atención a América Latina, con la celebración de una Cumbre UE-CELAC en Bruselas, y a la Vecindad Sur, con una reunión ministerial en Barcelona.

Además, durante la presidencia de España de la UE, Granada acogerá un Consejo Europeo informal; San Sebastián, una reunión del Comité de Representantes Permanentes de la Unión Europea (COREPER I); Tarragona, una reunión del COREPER II, y Albacete, una reunión de Comité Político y de Seguridad (CPS).

faes
FUNDACIÓN

Suscripción a *Cuadernos de Pensamiento Político*:
<https://fundacionfaes.org/cuadernos-faes-de-pensamiento-politico-73/>
www.fundacionfaes.org

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta
28014 Madrid
Tlf 915 766 857
info@fundacionfaes.org
fundacionfaes@fundacionfaes.org

DONACIONES

REDES SOCIALES

