

# POLITICA EXTERIOR

**España en el mundo**  
**Ideas para la acción exterior 2010-15**



ESPECIAL DICIEMBRE 2015

# España en el mundo

## Ideas para la acción exterior 2010-15



**POLITICA  
EXTERIOR**

© Estudios de Política Exterior, a los efectos previstos en el artículo 32.1 párrafo segundo del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquiera de las páginas o partes de ellas de los artículos publicados en POLÍTICA EXTERIOR sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos: [www.cedro.org](http://www.cedro.org)), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Fotografía de portada: © Naciones Unidas, 2015

Estudios de Política Exterior, SA. Núñez de Balboa, 49 - 28001 Madrid. Tel. 34 91 431 26 28 // [revista@politicaexterior.com](mailto:revista@politicaexterior.com)

*Política Exterior* ofrece en este especial una selección de análisis sobre el papel de España en el mundo y la política exterior entre 2010 y 2015.

**España: es hora de volver**

*José Ignacio Torreblanca*

**Estrategia de Acción Exterior: logro, ‘ma non troppo’**

*Ignacio Molina*

**El debate español sobre la crisis de Ucrania**

*Francisco de Borja Lasheras*

**España: ¿repliegue estratégico en su política exterior?**

*Francisco de Borja Lasheras y José Ignacio Torreblanca*

**Es hora de que los españoles salgan de su aislamiento**

*Cristina Manzano*

**Una nueva política europea después de tocar fondo**

*Ignacio Molina*

**Un plan de acción exterior integral para España**

*Irune Aguirrezabal*

**Un lugar para España tras la crisis**

*Jordi Vaquer*

**España busca análisis y debate internacional**

*Cristina Manzano y Áurea Moltó*

**¿Década perdida? La política europea de España 2002-11**

*Ignacio Molina*

**Un proyecto para Europa**

*Jordi Vaquer y Jordi Alberich*

**Una España confusa en una Europa desorientada**

*José Ignacio Torreblanca*

# España: es hora de volver

La crisis ha dejado una España desdibujada como proyecto colectivo hacia dentro y hacia fuera. Ha llegado el momento de abandonar una política exterior basada en la minimización de riesgos y de costes.

**José Ignacio Torreblanca**

**E**spaña se encamina hacia unas elecciones generales que, si las encuestas no se equivocan, muy probablemente pongan fin a toda una época regida por gobiernos monocolor, sustentados en amplias mayorías parlamentarias que han formulado y desarrollado la política exterior con considerable margen de autonomía. Aunque sea pronto para anticiparlos, es indudable que dichos cambios tendrán consecuencias sobre la política exterior y de seguridad de España. Esos cambios no se refieren solo a una posible nueva orientación en los parámetros básicos de nuestra posición internacional. Al fin y al cabo, las encuestas muestran que, con independencia de quién gobierne y con quién lo haga, es muy

improbable que exista una mayoría parlamentaria con capacidad o voluntad de cuestionar el amplio consenso europeísta y atlántico que ha marcado la política exterior española en las tres últimas décadas.

Por tanto, excepto bajo una configuración de gobierno en la que el único actor excéntrico al consenso dominante (la formación Podemos, claramente antiatlantista y crítica con la Unión Europea) desempeñe un papel relevante, es posible anticipar que las dificultades a las que podría hacer frente la política exterior y de seguridad española en la próxima legislatura tendrá que ver tanto con factores internos como externos. En el exterior, se originarán en la dificultad de generar consensos en un marco dominado por la debilidad

**José Ignacio Torreblanca** es profesor de Ciencia Política en la UNED y director de la Oficina en Madrid del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ecfr.eu)



**Mariano Rajoy y la alta representante, Federica Mogherini, en el Consejo Europeo extraordinario sobre migración en el Mediterráneo (Bruselas, 23 de abril de 2015).** COMISIÓN EUROPEA

política relativa de los actores principales. En el interior, en el hecho previsible de que la agenda política nacional absorba la práctica totalidad de las energías de los grupos políticos.

España, recordemos, no solo ha sufrido una recesión económica inducida por la crisis del sistema financiero global y agravada por la insuficiencia de los mecanismos e instituciones disponibles en el ámbito de la zona euro, sino también una muy grave crisis política, social e incluso identitaria. Por ello, los cambios que se avecinan no concernirán solo al régimen de alternancia entre partidos; afectarán

a cuestiones más amplias, incluyendo la reforma constitucional, el eventual acomodo de las demandas provenientes de Cataluña o una revisión generalizada del modelo económico y social vigente hasta el momento y que entró en crisis en 2008.

Todo ello, es factible anticipar, dejará disponibles escasas energías y capital político para la tarea de reconstruir la presencia internacional de España, muy disminuida como consecuencia del efecto combinado de cuatro años de crisis y una pérdida generalizada de impulso exterior que antecede a dicha crisis. De este modo, parece difícil que en la

próxima legislatura puedan materializarse los incentivos para poner fin al ensimismamiento de España<sup>1</sup> y las voluntades destinadas a revertir el proceso de repliegue estratégico<sup>2</sup> que han caracterizado la política exterior española de esta década. Al menos en su discurrir inicial, es previsible que la legislatura esté más centrada en asegurar el proceso de gobierno y de reformas internas que en proyectar una nueva mirada internacional desde la que abrir el camino hacia la nueva política exterior y de seguridad que España necesita.

Sin embargo, pese a las dificultades, vencer la lógica introspectiva dominante será esencial en la primera legislatura. Primero, porque el contexto internacional al que se enfrenta España está ya marcado por un deterioro profundo de algunas variables y escenarios en los que el país tendrá que operar. Segundo, porque poner fin al proceso de repliegue estratégico conllevará tiempo y recursos y, en consecuencia, será más difícil tener éxito cuanto más tiempo se demore la tarea. Por ello, pese a la urgencia y prioridad que las cuestiones de política nacional tendrán, es necesario lograr un consenso transversal entre las principales

fuerzas políticas, al menos entre aquellas que compartan una visión amplia de dichos desafíos para reimpulsar nuestra política exterior y de seguridad.

Desde la asertividad de Pekín en el mar de China Meridional a los desafíos estratégicos que la Rusia de Putin está planteando a Occidente, pasando por la descomposición de Oriente Próximo, la agenda internacional va a dejar cada vez menos espacios para el ejercicio del poder blando, basado en la persuasión, e imponer cada vez más una lógica de poder duro, con la diplomacia como medio, sí, pero con un uso profuso de las sanciones y un reforzamiento de la capacidad de disuasión, vía el aumento de los presupuestos de defensa y las capacidades estratégicas.

Entre los desafíos que tendrán que hacer frente los actores políticos que emerjan de las próximas elecciones, hay que destacar el europeo. La UE se encuentra en una coyuntura especialmente difícil, pues sin haber superado del todo su crisis económica y con agudos problemas de crecimiento y empleo tiene que gestionar una crisis de asilo y refugio para la que, como hemos visto, no está preparada, ni institucional ni psicológicamente. Los riesgos que se

1. José Ignacio Torreblanca, "La España ensimismada", *El País*, 31 de agosto de 2015.

2. José Ignacio Torreblanca y Francisco de Borja Lasheras, "España: ¿repliegue estratégico en su política exterior?", *Política Exterior* núm. 158 (marzo-abril, 2014).

derivan de esta crisis son, como en la crisis del euro, potencialmente devastadores para su cohesión interna, pues no solo avivan las tensiones y tendencias centrífugas entre los Estados miembros, sino que alientan la desafección hacia el proyecto europeo en partes importantes de la ciudadanía e hinchán las velas de los movimientos xenófobos, populistas y antieuropeos.

Todavía a medio camino de completar la unión económica y monetaria y dotarla de unos mecanismos e instituciones de gobernanza sólidos que impidan la reproducción de crisis, como la que hemos experimentado desde 2008, la UE se encuentra ahora de nuevo en la tesitura de hacer frente a una crisis de gran magnitud sin estar preparada. A la crisis de asilo y refugio, los Estados miembros han elegido enfrentarse desde una posición nacional, es decir, individual, y hacerlo desde la óptica de la soberanía y la seguridad. Con la excepción de Grecia, Italia y Alemania, que han optado, con estrategias diferentes (acogida, salvamento, integración) por priorizar la garantía del derecho de asilo y los más básicos principios humanitarios por encima de otras consideraciones, la mayoría de los países de la UE han optado por una política basada en la seguridad de fronteras y la salvaguardia del

principio de soberanía, algunos de ellos, como Hungría, con un particular ensañamiento, reflejo y consecuencia de la debilidad pasada de las instituciones europeas a la hora de hacer valer los principios democráticos y los valores que son su razón de ser.

Además de la cacofonía habitual de las respuestas de las capitales, una vez más, como en la crisis del euro, los Estados miembros han dejado solos a la Comisión y al Parlamento Europeo. La voz de estos últimos, aunque hablaran en nombre de Europa y sus valores, solo ha podido expresarse, muy tamizada, por el filtro de los intereses nacionales y la política interna de los Estados miembros, sin recursos legales ni institucionales para lograr marcar la diferencia.

En esta cuestión, España no ha estado a la altura de las circunstancias, lo que exige una reflexión. Por sus principios, como país de emigración y con un pasado de exilio, y por sus intereses, pues España es un país para el cual recabar la solidaridad de otros ha sido, es y será fundamental, el gobierno tendría que haber estado desde un primer momento del lado de aquellos que, como Italia, Alemania o Grecia, han actuado con mayor coherencia. Las carencias de la política española en este ámbito, que no tienen tanto que ver con la

aceptación o rechazo de cupos concretos de asilados, sino con la falta de voluntad de apoyar la emergencia de una verdadera política europea de asilo, deberán ser corregidas en la próxima legislatura. De poco sirven las proclamaciones de federalismo volcadas en la recién aprobada Estrategia de Política Exterior, un documento con el que extrañamente se cierra la legislatura en lugar de, como era preceptivo, haberla abierto, cuando en la práctica no se impulsan desde el gobierno las políticas concretas que ayudarían a materializar esa visión federal.

Algo parecido puede decirse de la política exterior europea. Aquí, una vez más, tanto las proclamaciones federalistas del gobierno anterior como del actual han chocado con la tozudez con la que los sucesivos ministros de Asuntos Exteriores, también de Defensa, han desarrollado su acción exterior desde un prisma casi exclusivamente nacional. Ni en uno ni otro ámbito ha sido España un país que promoviera una mayor unidad de acción europea, ni tampoco el que más destacara a la hora de comprometerse solidariamente con sus socios. Al contrario, las posiciones sostenidas en cuestiones como el conflicto con Rusia a costa de Ucrania han estado caracterizadas más por la reticencia a asumir compromisos que por la

voluntad de sacrificio, solidaridad o liderazgo.

Y en lo relativo a Siria, España ha seguido haciendo valer públicamente su posición histórica de mediador neutral entre el régimen de Bachar el Asad, con el que nuestra diplomacia ha mantenido históricamente lazos privilegiados, y una oposición democrática muy frágil y carente de articulación sobre la que España ha tenido poco o ningún ascendiente. Precisamente por las dificultades intrínsecas del conflicto sirio, España podría haber intentado mediar entre las diferentes visiones existentes dentro de la UE; la franco-británica, más beligerante con El Asad, y la germano-italiana, más partidaria de la negociación.

Ese reflejo nacional mostrado por España –aunque para ser justos es el dominante en el entorno europeo– es precisamente el que impide a Europa actuar de forma eficaz en la crisis de asilo y refugio, una crisis que se origina en la ausencia de política exterior europea y, desde ahí, se transmite sin cortafuegos hasta la crisis de asilo y el auge de la xenofobia. Esa ausencia de cortafuegos, ya vivida en torno a la crisis del euro, debería ser objeto de un análisis de conjunto entre las fuerzas políticas con posibilidad de gobernar tras las próximas elecciones. Ello permitiría repensar el recorte dramático de recursos que ha

sufrido la política exterior española, ya sea en su vertiente diplomática, de seguridad o de cooperación al desarrollo, y articular una política exterior con más consenso que el disfrutado hasta ahora. Porque en ausencia de un diagnóstico sobre los desafíos provenientes del exterior, y los riesgos que se derivan de ellos para el proyecto europeo y para la política interna, la política exterior y de seguridad seguirá siendo relegada de la agenda pública, conformándose los principales actores políticos con buscar, de entre las opciones que llegan del exterior, aquellas que tienen el mínimo coste político o económico.

Desde el comienzo de la crisis, España ha sometido su política exterior y de seguridad a una lógica de minimización de riesgos y costes, de ahí que se hayan seguido unas políticas eminentemente reactivas. En ausencia de objetivos claros, tanto la diplomacia como la defensa o el desarrollo (las tres “D” que forman el tridente de la acción exterior de un país) se han visto recortadas, pero no reformadas para adaptarlas a las nuevas necesidades. Ni nuestra diplomacia, ni la cooperación al desarrollo o las fuerzas armadas están hoy en condiciones de soportar un redespiegue exterior de España como socio solidario y fiable. Disponen de la voluntad, sí, y también de la capacidad humana, pero carecen de

los medios materiales, las instituciones y, sobre todo, de una visión de dónde están los desafíos que deberemos afrontar, cuáles son los objetivos que queremos lograr y cómo los vamos a conseguir.

Como consecuencia de la crisis, España se ha desdibujado como proyecto colectivo, no solo hacia dentro, sino también hacia fuera. Es hora de revertir ese proceso.

# Estrategia de Acción Exterior: logro, ‘ma non troppo’

España ya tiene un documento oficial que reflexiona sobre su lugar en el mundo y trata de ordenar la política exterior: ¿Cuál es el futuro de un ejercicio resuelto con aciertos de fondo y errores de forma?

**Ignacio Molina**

**D**urante la reciente elaboración de la Estrategia de Acción Exterior española (en adelante, Estrategia) se ha señalado con frecuencia que se trataba de una tarea inédita en nuestra historia. Sin embargo, merece la pena recordar que ya a finales de 2000 el ministerio de Asuntos Exteriores presentó un Plan Estratégico de Acción Exterior. Aquel documento pretendía renovar la actuación diplomática en el momento histórico en que España había agotado por éxito la estrategia de política exterior –nunca codificada pero claramente existente– definida desde la Transición: el célebre “España en su sitio”.

En efecto, todos los objetivos marcados se habían cumplido en el instante simbólico del cambio de

milenio. No solo habíamos ingresado en la década anterior en la Unión Europea sino que, por aquel entonces, el PIB español convergía ya con la media económica de los 15 Estados miembros. De hecho, los indicadores macroeconómicos eran mejores que los de Alemania (que incumplía el Pacto de Estabilidad), la deuda pública estaba a punto de obtener la triple A de las agencias de calificación y, por supuesto, acabábamos de acceder en el grupo de cabeza a la nueva moneda común que se había bautizado como euro justo en Madrid. Estábamos a la vanguardia del proceso de integración y también de la definición de una Política Exterior y de Seguridad Común, con un español como primer alto representante de la UE.

**Ignacio Molina**, es profesor de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid e investigador del Real Instituto Elcano; coordinador del Informe *Hacia una renovación estratégica de la Política Exterior Española*.

El desarrollo democrático, económico y social del país en el último cuarto del siglo XX había ayudado además a la internacionalización espectacular de un país que a finales de los años setenta era introvertido e incluso estaba semiaislado. Una transformación brillante y rápida plasmada en el ámbito diplomático, de la seguridad, de la proyección de su lengua global y su diversidad cultural, de la naciente cooperación al desarrollo, de las empresas que se tornaban multinacionales y, en fin, de una sociedad ya bien integrada en el mundo que se convertía en lugar atractivo para inmigrantes y estudiantes universitarios.

Comenzaba entonces la segunda legislatura de José María Aznar y su ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, pretendía abrir una nueva etapa de acción exterior más sofisticada que, sin abandonar el consenso europeísta, acompañase mejor esos cambios extraordinarios. La iniciativa duró poco. Menos de un año después, los atentados terroristas del 11 de septiembre derribaron las Torres Gemelas de Nueva York y también los fundamentos y premisas de aquel plan del que nunca más se supo. A partir del giro diplomático decretado entonces por el gobierno, retroalimentado por las pautas de deseuropeización, autocomplacencia y déficit exterior que generaron

durante los años del *boom* inmobiliario interior, el papel de España en el mundo entró en una etapa de confusión estratégica que se prolongó durante buena parte del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, quien solo se interesó de verdad por la posición del país en la UE y en la globalización ya en la segunda legislatura.

Es justo a partir de 2008 cuando prácticamente todos los analistas de política exterior española (ya sea desde el mundo académico o de los *think-tanks*) empiezan a reclamar la necesidad de un ejercicio de clarificación doctrinal y procedimental que permita superar casi una década de desorientación. Es ahí, cuando acuciados por las urgencias de la crisis, comienza a abonarse la idea de una reflexión inaplazable sobre nuestra visión del mundo y de Europa, nuestras preferencias, o nuestros recursos.

En ese contexto, y aprovechando la voluntad política del ministro José Manuel García-Margallo de superar la maldición de todos sus predecesores, que fracasaron al querer legislar sobre la acción y el servicio exterior, se incluyó en los anteproyectos una ley sobre esa materia –redactados en 2012– un título completo dedicado a la “planificación, el seguimiento y la coordinación de la acción exterior”. Una declaración de intenciones que respondía a cierto cambio de cultura

que afectaba a otros ámbitos conexos. Así, por ejemplo, ya existía un documento estratégico para la megapolítica de seguridad, elaborado en 2010-11 por Javier Solana, y luego revisado por el gobierno de Mariano Rajoy. También existía desde hacía años, por prescripción europea, un Plan Nacional de Reformas Económicas que, pese a no haberse convertido en guía eficaz de política económica durante los años de la burbuja, estaba llamado a ganar influencia en el contexto de ajustes estructurales. Por fin, en el ámbito sectorial exterior (fomento cultural, promoción comercial y turística o, más recientemente, en la gestión de la marca país) existían diversos mecanismos de planificación estratégica entre los que destacaba, por su institucionalización, el Plan Director de la Cooperación al Desarrollo. De lo que se trataba pues ahora era de extender este enfoque estratégico al ámbito general de la acción internacional de España.

La regulación contenida finalmente en la ley aprobada en 2014 puede parecer poco ambiciosa, pues define la Estrategia de Acción Exterior en su artículo 35 como la mera “expresión ordenada, sectorial y geográfica, de las prioridades y objetivos a medio plazo de la acción exterior”, recogiendo a modo de anexo expositivo “el conjunto de actuaciones de los órganos,

organismos y entidades públicas en el exterior”, a las que en teoría trata de dotar de coherencia interna durante un plazo de cuatro años. No tiene sentido detenerse aquí en un análisis de este precepto, aunque basta la lectura completa del mismo (por cierto, recurrido ante el Tribunal Constitucional por varias comunidades autónomas) para constatar un par de debilidades de partida: por un lado, haber asociado la Estrategia, más con el ministerio de Asuntos Exteriores que con el gobierno en su integridad y, desde luego, con el conjunto del Estado o del país. Por otro, la confusión que provoca la disquisición terminológica entre lo que significa acción exterior y política exterior; una discusión bizantina que entusiasma en un país donde la mayoría de los actores de la acción exterior destacan por una abundante formación jurídica y una limitada cultura de empatía y lealtad mutua, lo que es receta segura para las disputas jurisdiccionales desde un enfoque legalista.

Pero al margen de esas limitaciones de origen, el ministerio deseó actuar de forma valiente. Al compromiso adquirido, que debe ser juzgado positivamente, de autoimponerse la obligación de planificar y ser controlado en la acción exterior (con la estrategia cuatrienal y con informes de seguimiento anuales), se sumó la decisión de solicitar al Real

Instituto Elcano que ayudara a sentar las bases sobre las que redactar el texto final.

El instituto, que un año antes había iniciado una investigación sobre la renovación estratégica de la política exterior española, siguiendo la estela de otros *think-tanks* europeos, aprovechó la ocasión para elevar la ambición de ese proyecto. Entre abril de 2013 y enero de 2014, desde el Instituto Elcano se trabajó en un documento en el que participaron –además de especialistas extranjeros– casi 200 expertos españoles, incluyendo investigadores universitarios o de otros centros de pensamiento (Cidob, Frida, FAES, Fundación Alternativas, Club de Madrid, EsadeGeo, CITpax, o ECFR); responsables y técnicos de todas las administraciones públicas (presidencia del gobierno, cuatro ministerios, fuerzas armadas, comunidades autónomas, y agencias como ICEX, Aecid, Fiiapp o Fundación Carolina); representantes de multinacionales, pymes, ONG y sindicatos; periodistas especializados de distintos medios; y, junto a ellos, diputados y senadores de todos los partidos.

En esa colaboración destacó la relación con la oficina de Análisis y Previsión del ministerio de Asuntos Exteriores que cooperó de forma técnica con aquel documento respetando en todo momento la

autonomía del instituto. Es importante valorar el mérito de esa actitud en un país poco propenso a contar con el asesoramiento experto externo en el inicio de las políticas públicas y que tiene poca tradición de reflexión a largo plazo. Basta señalar que hace solo cinco años, otro ministro de Asuntos Exteriores decía que la estrategia exterior española (principios y valores orientadores, relato, objetivos y acciones) se contenía sin más en el programa electoral del partido que había ganado las elecciones.

Y lo cierto es que, hasta ahora, ha dominado esa tendencia a concentrarse en el corto plazo (al horizonte de la legislatura) y una inercia a la ausencia de doctrina pública y de planificación. Pero esos déficits, que siempre han sido malos, se habían convertido en los últimos años en insostenibles. Ya no se podía aplazar la reflexión porque, con carácter general, padecíamos esa confusión antes mencionada y arrastrada desde 2001, pero más específicamente, y por efecto de la crisis, porque los recursos de acción exterior eran ahora mucho más escasos y había que ser más inteligentes en su uso, o porque era necesario conectar mucho mejor a la sociedad española con Europa y la globalización. Pero es que, además de esas razones con origen en España, eran también muy evidentes las

transformaciones e incertidumbres que caracterizan ahora el escenario internacional y que también reclamaban la elaboración de una estrategia.

El Informe del Real Instituto Elcano apuntaba orientaciones generales y algunas sugerencias concretas a partir de una línea directriz: la necesidad de conectar el proyecto interno de país y su acción exterior. Se plasmaba en seis objetivos estratégicos, conectados tres de ellos al cumplimiento del propio proyecto interno (democracia avanzada, seguridad y competitividad y talento), y otros tres, más bien a la política exterior (integración europea, responsabilidad internacional e influencia). El Informe Elcano prestaba gran atención a los instrumentos de la acción exterior (diplomacia, consular, seguridad e inteligencia, economía-comercio, cooperación y acción cultural-científica) que son los mecanismos que, de forma integrada, deberían servir para alcanzar los objetivos en los distintos espacios geográficos y en la gobernanza global (aparte de en la misma España, donde también se recomendaba fijarse porque la internacionalización de nuestro país exige muchas actuaciones cuyo espacio se encuentra dentro de las fronteras: nuestro sistema educativo, por poner el ejemplo más claro). Por último, el informe sentaba las bases de un sistema de elaboración

integrada de la política exterior donde destacaban la planificación, la consulta, la decisión racional, la implementación efectiva, la evaluación y la rendición de cuentas.

Al juicio subjetivo de quien escribe estas líneas, que fue el coordinador de aquel informe, la estrategia oficial elaborada en el ministerio (y que en enero ha de endosar el consejo de ministros) ha resultado ser menos parsimoniosa que la propuesta realizada desde el Instituto Elcano que, a la postre, no ha servido tanto de base para la redacción del texto final. No obstante, son muchas las bondades que pueden proclamarse todavía. Es de justicia empezar subrayando el hito que supone este documento para nuestra política exterior y que de manera muy acertada se recoge en el propio texto: “La necesidad de una nueva estrategia de acción exterior es por tanto palmaria. Rara vez puede definirse un punto de partida para un proyecto tan ambicioso. [Se va a] tratar de encuadrar la reflexión en un documento para hacerla más clara, delimitarla mejor y por tanto más susceptible de crítica, debate y reformulación. Ese es el objetivo de este documento”.

Es decir, España comienza 2015 dotada por fin de una doctrina de referencia que es completa, que le hace más previsible de cara al exterior y que mejora la rendición de cuentas en casa. Además, resulta

interesante, y digno de elogio, que la Estrategia haga una crítica implícita a la política exterior desarrollada en el pasado, y que esa autocrítica no se realice en torno a un eje de alternancia de gobierno, pues se retrotrae a 2001. También tiene el valor de presentarse como una pieza de renovación en momentos políticos difíciles: “Como otras veces en nuestra historia [...], España necesita regenerarse. La acción exterior debe ser uno de los instrumentos de ese empeño. Una mayor internacionalización de la sociedad española es parte, y una parte relevante, de la solución”.

El orden expositivo que se sigue es bastante correcto. Tras una detallada contextualización de los cambios producidos en España, el mundo y Europa, se desganan prioridades y objetivos, áreas de actuación, los espacios regionales, y se cierra con la parte instrumental y procedimental. Entre las líneas maestras, destaca un esfuerzo –no del todo conseguido– por otorgar prioridad a lo temático sobre lo geográfico en torno a cuatro grandes ámbitos: una acción exterior más coherente, eficaz y transparente; la defensa de nuestros valores e intereses; situar al ciudadano en el centro de la política exterior; y la proyección global de España como país avanzado, tecnológicamente moderno y diplomáticamente fiable. La Estrategia también destaca en

positivo su apuesta por una Europa más integrada y legítima, actor global de referencia, detallando las reformas que en sentido federalista se deben llevar a cabo para conseguir una Unión Europea más eficaz y cercana a los ciudadanos. Y por último, aunque no se desarrolla en exceso, se esboza un sistema de toma de decisiones reformado, en particular reflejando el mayor papel que debe tener el presidente del gobierno.

Pero el texto también tiene importantes debilidades. Se ha señalado con razón que es excesivamente largo, que resulta descriptivo, generalista y a veces redundante o poco original. Los objetivos y los ámbitos de actuación, tributarios de una redacción defectuosa ya en la ley, son demasiados (aunque este autor echa de menos mucho mayor énfasis en la internacionalización del sistema educativo, científico y de innovación, que era una de las bases del Informe Elcano). La parte geográfica llega a resultar tediosa y a veces descompensada (no hay, por ejemplo, tratamiento serio de las relaciones bilaterales con nuestros socios europeos). Y, por supuesto, es imposible que no suscite controversia la posible incoherencia entre algunas proclamaciones de intención y la realidad.

En las comparecencias ante el Congreso y el Senado realizadas en

diciembre de 2014 por el ministro García-Margallo para exponer la Estrategia, la oposición mostró bastante frialdad hacia el ejercicio. Por un lado, elogió de forma unánime la idea de tener un texto pero, por el otro, criticó su proceso de elaboración y, en parte, su contenido. El distanciamiento del PSOE y de los grupos minoritarios sobre aspectos concretos del fondo del documento resultaba esperable, teniendo en cuenta que en más de 150 páginas es imposible no encontrar elementos específicos de disenso o, más fácil aún, no caer en la tentación de aprovechar la circunstancia de un debate parlamentario global de política exterior para criticar la elaborada por el gobierno en los últimos tres años (y apelar, por ejemplo, a los recortes en cooperación al desarrollo, a las inconsistencias en cuestión de derechos humanos, al énfasis mercantilista de la acción exterior reciente o a cualesquiera controversias diplomáticas producidas desde enero de 2012).

Pero la crítica sobre la forma de elaboración es más seria y muestra una de las principales carencias de esta experiencia: la ausencia de un auténtico procedimiento para integrar las distintas, aunque no tan distantes, sensibilidades que existen en España –como en cualquier otra democracia madura– sobre el lugar

que el país ocupa y el papel que se puede aspirar a desempeñar en el mundo.

La verdad es que poco de lo que contiene el texto resulta especialmente controvertido y, por tanto, al margen de aspectos muy concretos, sí que puede aspirar a convertirse en un compendio de la doctrina exterior española más o menos aceptable por el conjunto de fuerzas políticas y de la sociedad española. El problema no es tanto ese, sino no haber sabido hacer sentir a la pluralidad de actores que contribuyen a la proyección internacional de España (incluyendo aquí también las ONG, el mundo empresarial, las comunidades autónomas e incluso el conjunto de los ministerios) que este ejercicio realmente integraba sus sensibilidades. Se podría haber hecho más para generar desde el principio una lógica de apropiación por parte de todas las fuerzas políticas y no haberles presentado un borrador tan avanzado donde tal vez las discrepancias reales no sean tantas pero en donde sí falta *ownership*.

Se trata de una debilidad similar a la que adoleció el proceso de elaboración de la Ley de Acción y del Servicio Exterior, donde la buena disposición del ministerio para aceptar enmiendas al final del trámite parlamentario no pudo evitar la sensación inicial de cierta imposición

y, por tanto, alienación. Es verdad que la estrategia ha evitado algunos de los principales problemas del proyecto de ley (como el énfasis excesivo, y por otro lado algo inútil, en la idea de coordinación entendida como control) y que en su génesis tuvo en cuenta el deseo de sembrar el consenso (donde cobra sentido el ya comentado trabajo previo del Instituto Elcano, que sí fue proactivo en intentar que el conjunto de participantes en la acción exterior compartieran el diagnóstico y el tratamiento).

Sin embargo, a la hora de la verdad, el larguísimo documento llevado al Parlamento ha sido percibido como un producto demasiado avanzado que solo se presentaba a la oposición para obtener el mero refrendo y no tanto para generar un auténtico debate. Una percepción tal vez no del todo justa –puesto que durante el otoño se realizaron audiencias con otras administraciones, representantes de la sociedad civil y expertos, o más adelante se abrió la posibilidad al menos teórica de incorporar cambios propuestos por las fuerzas políticas– pero desgraciadamente esa percepción parece bien instalada. En ese sentido, las virtudes del texto no alcanzan a compensar su incapacidad para construir ahora una identificación ampliamente compartida con el resultado final que

solo se podría haber logrado integrando desde el origen. Ese es un problema políticamente relevante pues genera menor legitimidad y, a la postre, erosiona la eficacia. Una carencia de método que convendría mejorar en futuros ejercicios de revisión.

Y hay que hablar de futuro porque, al fin y al cabo, lo más importante de toda esta experiencia es que no sea efímera. Sería una contradicción en los términos hablar de un novedoso enfoque estratégico en la acción exterior española, si no es capaz de proyectarse en el tiempo y sobreponerse a la coyuntura política. El auténtico juicio sobre la Estrategia llegará cuando dentro de cuatro años toque renovarla y el gobierno de entonces vuelva a abordar el ejercicio, aplicando en la medida de lo posible las lecciones aprendidas en esta ocasión. Si así fuera, sí que podría hablarse de auténtico hito en nuestra política exterior que, a diferencia de su efímero precedente de 2000, cuenta con un referente escrito con vocación de ser perdurable. Es necesario que este ejercicio se consolide, que tengamos una política exterior mejor planificada y profesionalmente evaluada que ayude a mejorar la eficacia y la calidad democrática del papel a desempeñar por España en el mundo.

# El debate español sobre la crisis de Ucrania

Culpar a la UE o a Rusia. España, como la mayoría de los europeos, ha reducido a este dilema el análisis de la crisis de Crimea. El debate revela profundas divisiones sobre el modo de responder a Moscú.

**Francisco de Borja Lasheras**

**A**l igual que en el resto de Europa, en España el debate público sobre la crisis de Ucrania está inevitablemente vinculado a la perenne cuestión de las relaciones de Occidente y Europa con Rusia, a menudo desdibujando otros aspectos. Los mismos dilemas básicos que han dividido a los Estados miembros y a sus opiniones públicas (por lo menos en Europa Occidental) marcan el debate español: culpar a la Unión Europea o a Rusia (*EU-blaming vs Russia-shaming*), involucrar a Rusia o emplear sanciones y disuasión, etcétera.

Este discurso español es, en parte, proeuropeo, como muestra el apoyo, aunque crítico, a una posición común de la UE. Y en parte, europeo occidental, puesto que revela

perspectivas parecidas a las habituales en países como Alemania o Francia (por ejemplo, la preferencia por diplomacia con Rusia). Es también un debate propio de la Europa del Sur, escéptica con la agenda del Este, pues Europa Oriental sigue siendo una gran desconocida.

Confirmando una tendencia de la última década, las discusiones nacionales han sido a menudo muy parroquianas o localistas. Es el síndrome España-Kosovo, consistente en valorar crisis regionales de distinta índole desde un prisma unidimensional (el nacional-interno), por encima de otras dimensiones también relevantes (no menos, la idiosincrasia del conflicto o crisis en

**Francisco de Borja Lasheras** es director adjunto de la oficina en Madrid del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR). Carta entregada el 24 de junio.

cuestión), y definir en consecuencia intereses nacionales y el peso de la agenda exterior. Ese ha sido el caso con el énfasis oficial en Crimea y el vínculo con las reivindicaciones soberanistas de Cataluña.

Este debate sobre Ucrania y Rusia pone de manifiesto profundas percepciones (y, a veces, prejuicios y lugares comunes) en lo que concierne a cuestiones como Occidente, Europa oriental, alianzas colectivas o Rusia, lo que se traduce en un cierto grado de predictibilidad sobre las distintas posiciones en política exterior –ya se trate de Ucrania, Siria, Egipto o China–. Así, en España hay varias perspectivas distintas sobre la mesa. Está la habitual línea pro-UE, pero también existen posiciones más o menos rusófilas (no solo dentro de la izquierda española), a menudo acompañadas de ciertas posiciones antiamericanas, antioccidentales o “antigrandes poderes”.

Pero también hay cierto acuerdo sobre el carácter autoritario y cuasi-imperialista de la Rusia de Vladimir Putin, aunque ello no se traduzca en activismo para contrapesar las ambiciones de Moscú o democratizar Rusia. Finalmente, sigue presente la vertiente pacifista en la cultura política española que, con matices (violaciones masivas de derechos humanos, etcetera), en su mayoría rechaza medidas hostiles y, por tanto, la escalada con Rusia.

## Los Kissinger de España

Más allá del debate, esta crisis internacional, junto con otros factores (como ciertas decisiones recientes en política exterior), confirma la creciente influencia dentro del *establishment* político de un fuerte pensamiento *Realpolitik*, poscrisis, que combina, de manera sui géneris, visiones realistas de las relaciones internacionales, geopolítica, geoeconomía y una perspectiva clásica de los intereses nacionales. Esta especie de jacobinismo español, firme defensor de un orden internacional de Estados soberanos frente a opciones pro-política común de defensa y pro-Alianza, enfatiza el *self-reliance* y ha ganado notable impulso en los últimos años por la confluencia de varios factores. Uno de ellos es un perceptible euro-realismo que la crisis europea ha traído consigo, atemperando la tradicional eurofilia española. Otro es una creciente percepción de inseguridad del Estado, dada la incertidumbre estratégica y casi existencial impulsada por el deterioro de la vecindad, amenazas como el yihadismo y la crisis de alianzas clásicas. A ello se une un mayor escepticismo, si no frustración, con la solidaridad de los socios europeos en lo que respecta a los desafíos provenientes del Mediterráneo Sur.

Esta línea de pensamiento entronca con tendencias similares en otros países europeos, en un contexto generalizado de la geopolítica y del impulso de agenda de seguridad clásica –que los últimos sucesos en Oriente Próximo y el Norte de África (MENA, en inglés) han reforzado. Se ve como irrealizable, irrealista y contraproducente seguir defendiendo los objetivos propugnados por la visión liberal de los años noventa y, en cierta forma, por la política neoconservadora hasta mediados de la década pasada, como la agenda transformadora y de democratización.

En España, al igual que en otros países occidentales, esta escuela tiene su equivalente geoeconómico, convirtiendo a menudo la política exterior en un instrumento para la apertura de negocios. Así, el énfasis cuasi-absoluto en la promoción de intereses de empresas españolas en nuevos países, por encima de otras consideraciones, como derechos humanos o democracia. Este jacobinismo español, en seguridad y defensa, opta por *self-reliance*, coherente con la visión utilitarista de lo multilateral que hoy impera en muchos Estados europeos.

Más allá de Ucrania, esta línea de pensamiento influye mucho en la toma de posición sobre distintas cuestiones internacionales, desde el invierno en ciernes de la Primavera

Árabe y la inestabilidad en la región MENA, a las relaciones con grandes poderes (Estados Unidos, Rusia y China) y poderes emergentes (Asia Central), cooperación en seguridad o derechos humanos.

Henry Kissinger tiene muchos adeptos en Madrid, al albur del neo-westfalianismo y del retorno de la agenda de seguridad clásica. Aunque por ahora se mantienen fundamentos básicos de la política exterior española, como la apuesta multilateral, pro-UE, este jacobinismo español da un valor secundario a otros componentes de la acción exterior, como los derechos humanos y la democratización, y defiende opciones autodefinidas como realistas y pragmáticas, priorizando estabilidad y seguridad.

## Divisiones españolas sobre Ucrania y Rusia

Más allá de la influencia de los Kissinger españoles, la crisis de Ucrania también muestra la existencia de varios cáucuses o facciones dentro del *establishment* político español. Si bien no homogéneos, pues agrupan sensibilidades diversas (izquierda, derecha, etcétera), sus miembros siguen unas pautas de análisis similares, independientemente del problema de política exterior en cuestión, lo que hace sus posiciones

previsibles. Según sus perspectivas sobre la crisis de Ucrania y las relaciones con Rusia, tenemos por lo menos cuatro grandes grupos: los “comprensivos”, los “equidistantes”, los “pro-Maidán” y los “atlantistas guerra fría”, siendo hoy más influyentes los dos primeros.

– Los “comprensivos” ven la actual crisis ucraniana desde el prisma realista y geopolítico expuesto antes; por tanto, en términos de esferas de influencia y relaciones de poder. Les preocupa fundamentalmente la estabilidad y recelan de dos cosas: de la inseguridad que las revoluciones populares habrían generado, así como de la visión liberal y normativa de las relaciones internacionales, impulsora de aquellas.

Como su nombre indica, este grupo muestra distintos niveles de comprensión hacia Rusia y su lista de agravios desde el final de la guerra fría, como la ampliación de la OTAN al Este. Para los comprensivos, la responsabilidad última de la actual situación en Ucrania reside en una UE que forzó a Kiev a la órbita europea, ignorando la esfera de influencia de Rusia, y que luego apoyó el Maidán. Este grupo suele compartir la narrativa del Kremlin sobre los sucesos de febrero, incluida la idea de un golpe de Estado, a veces suscribiendo teorías conspiradoras sobre factores externos y el papel de grupos nacionalistas ucranianos.

Lo prioritario para este grupo es recomponer el orden regional a través de la geopolítica. Son a menudo contrarios a la “contención suave” de Rusia a través de sanciones selectivas, aislamiento diplomático relativo y reafirmación del flanco oriental de la OTAN. La solución sería un acuerdo con Rusia que estableciera la federalización de Ucrania así como su “finlandización”, cerrando claramente la entrada en la Alianza Atlántica.

Los comprensivos ven con recelo proyectos internacionales de apoderamiento popular, percibidos como factores de inseguridad. De ahí su vehemente rechazo a la independencia de Kosovo, percibida como el precedente de Crimea. Prefieren los autócratas como opciones menos malas para garantizar la seguridad y el orden internacional, frente a experimentos de transiciones democráticas. De ahí su apoyo, más o menos implícito, a figuras como Abdelfatah al Sisi en Egipto o Bashar el Asad en Siria, y en general a la idea de “hombres fuertes” en contextos no occidentales.

– Los “equidistantes” abogan por una posición, por así decirlo, equidistante en la actual crisis de Ucrania y dirigida al equilibrio entre tres objetivos: apoyar Europa (aunque con críticas), la inclusión de Rusia o por lo menos evitar su aislamiento (aunque apoyando

sanciones moderadas), y la Política de Vecindad en el Este y el Partenariado Oriental (aunque basada en una firme condicionalidad). Tienen como referencia la política de Alemania en esta crisis y, de alguna manera, son los alemanes del Sur.

Los equidistantes también sostienen que la UE cometió errores de peso que exacerbaron la situación en Ucrania. No obstante, a diferencia de los comprensivos, no suelen atribuir la responsabilidad de la actual violencia a la UE, y subrayan que tales errores no justificarían las acciones de Rusia y sus violaciones del Derecho Internacional. Este grupo reprocha a la UE y a algunos Estados miembros haber infravalorado el factor ruso, bien por no involucrar a Rusia en las discusiones sobre el acuerdo de asociación con Kiev y el Partenariado Oriental, bien por usar estos instrumentos como contrapeso a Rusia. Los equidistantes critican los dobles estándares de la UE, por ejemplo, en su aplicación selectiva de la condicionalidad (laxa con Ucrania, para realizar otros objetivos políticos). Por otra parte, la confusión de la Política de Vecindad, en lo que había acuerdo europeo, con la política de ampliación, en lo que no lo había, habría alimentado innecesariamente expectativas en Ucrania y otros países.

No obstante, los equidistantes son proeuropeos y valoran la importancia

de una posición unida de Europa en esta crisis, por encima de sus diferencias internas. Este grupo procura conciliar el apoyo a la UE y sus objetivos en el Este con la necesidad de involucrar a Rusia y evitar su aislamiento. Ven la justificación de sanciones graduales, sobre todo tras Crimea, pero son contrarios a una tercera fase de sanciones, y apoyan claramente la desescalada a través de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la diplomacia.

– Los “pro-Maidán” son hoy por hoy minoría. Su preocupación central es responder a las reivindicaciones ucranianas de mejor gobernanza democrática y una perspectiva europea. Son abiertamente críticos con el Kremlin y una agenda que perciben como desestabilizadora e imperialista. Critican también un Occidente geopolitizado que invierte más energías en gestionar o incluso premiar a Rusia, a pesar de sus violaciones del Derecho Internacional y la inestabilidad resultante, que en apoyar la democratización y modernización de Europa Oriental. Los pro-Maidán condenan la influencia de la propaganda rusa dentro de la Unión y defienden el carácter orgánico del Maidán, por lo menos en su etapa inicial.

Para este grupo, la prioridad debería ser apoyar a Ucrania y su

futuro, así como involucrarse con las fuerzas democráticas dentro de Rusia, en vez de intentar entender a Putin. A diferencia de los comprensivos, y a veces los equidistantes, los pro-Maidán insisten en que el futuro estatus de Ucrania, así como su federalización o no, debe ante todo ser decidido por los ucranianos y no por Moscú.

– Los “atlantistas guerra fría” es un grupo hoy muy minoritario que ve el desafío ruso como una parte, aunque relevante, dentro de un problema más amplio: el declive de poder occidental. El elemento clave no es pues Europa, ni siquiera una OTAN dividida, sino América, pues la crisis de Ucrania reflejaría la crisis de poder americano. Son muy duros con la política exterior de Barack Obama y su incapacidad para defender sus propias líneas rojas. Ello habría alentado las acciones no solo del Kremlin sino también de otros poderes hostiles, en Oriente Próximo y Asia.

Este grupo es partidario de una línea más firme ante el Kremlin y de distintas formas de contención, no necesariamente incluyendo respuestas militares directas. Al igual que los comprensivos, están fuertemente influidos por visiones realistas de las relaciones internacionales. Su prioridad es frenar la debilidad occidental y atlántica, disuadiendo el “aventurismo” de actores hostiles,

más que la modernización de Europa oriental u otras regiones.

En una sociedad democrática avanzada, las diferentes perspectivas sobre cuestiones internacionales deberían ser un factor enriquecedor, dado que la política exterior es un proceso imperfecto, a menudo lleno de claroscuros. El factor doméstico, como sostiene Richard Haas, probablemente pesará aún más en la política internacional. Y algunas de las visiones presentes en el discurso nacional reflejan la introspección en la que Europa y Occidente se hayan sumidos.

No obstante, el prisma unidimensional de algunas perspectivas de nuestro debate sobre cuestiones clave de política exterior y seguridad debilita la capacidad del país de responder a los retos del siglo XXI y, como profecía autocumplida, agudiza las divisiones internas. Parte de la solución a algunos de los problemas de la crisis política española pasa por mirar más al exterior. Y hacerlo abriéndonos también a otras visiones, incluidas las de los socios europeos del Este y Norte, cuya solidaridad vamos a necesitar pronto para atender a la creciente agenda de inseguridad en el Sur. Cuando ese momento llegue, nos gustará que sean más comprensivos con nuestros problemas y menos con los que los exacerban.

# España: ¿repliegue estratégico en su política exterior?

Convertida en un instrumento de la agenda económica, la política exterior española acusa la reducción de recursos en diplomacia, defensa y desarrollo. Planificar mejor es necesario pero no suficiente.

**Francisco de Borja Lasheras y José Ignacio Torreblanca**

**E**n plena crisis política y económica, con diversos frentes abiertos en España (Cataluña, la monarquía, escándalos de corrupción, etcétera), el European Foreign Policy Scorecard 2014 muestra una política exterior que combina atisbos de liderazgo, labor de fondo que no logra la visibilidad adecuada, mucha geoeconomía y las inercias habituales. Sobre todo, el *capability crunch* (déficit de capacidades) merma las tres áreas esenciales de la acción exterior (las tres “D”: diplomacia, defensa y desarrollo), reduciendo las ambiciones de España como país.

Siendo la prioridad gubernamental volver a situar a España en el mapa

internacional e impulsar la recuperación económica, la política exterior resultante es en gran parte un instrumento más de la agenda geoeconómica. Ello se traduce en cierto bilateralismo, sobre todo con grandes actores (China, Estados Unidos), a la vez que se mantienen líneas tradicionales, como la apuesta por marcos multilaterales. La llamada “diplomacia económica” condiciona gran parte de las prioridades en política exterior, a veces en detrimento de otros elementos, como la agenda de derechos humanos. La preferencia es multilaterizar estas cuestiones y apartarlas de las relaciones bilaterales.

**Francisco de Borja Lasheras** y **José Ignacio Torreblanca** son, respectivamente, director adjunto y director de la oficina en Madrid del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR). Traducción del inglés original. Los autores agradecen a Paula de Castro su trabajo en la sección nacional del European Foreign Policy Scorecard 2014 de ECFR, con link <http://www.ecfr.eu/scorecard/2014>.

No obstante, el Scorecard de 2014 –en coherencia con ejercicios anteriores– revela una España con cierto atisbo de liderazgo o activismo paneuropeo en áreas concretas. Es el caso del refuerzo del papel de seguridad de la Unión Europea, sobre todo cuando hay intereses de seguridad inmediatos (por ejemplo, en el Sahel), o la defensa de una posición común europea ante crisis internacionales de primer orden (Siria, Irán).

Esta labor diplomática española de fondo queda a menudo fuera del foco mediático por un cierto sentido del pudor –en palabras de un diplomático español–, reacio a las relaciones públicas y la comunicación que caracterizan la agenda exterior de otros Estados y a ministros europeos con dotes de comunicación (y *twitter* fácil). Ello se traduce en que la posición de España queda difuminada en el bloque, sin capitalizar acciones positivas en las que la persistencia española tuvo un papel más relevante de lo que trascendió a nivel público –por ejemplo, incentivar la participación de Serbia en la negociación con Kosovo–. Así, España sigue sin lograr ser percibida como líder en política exterior, con la visibilidad adecuada, incluso en aquellas ocasiones en que podría ser calificada como tal. Para bien o para mal, son tiempos que premian el activismo y la visibilidad de resultados.

En cuanto a la participación en operaciones militares, el *capability crunch* en defensa y la propia cultura política en materia de despliegues militares dificultan compromisos más ambiciosos. En este contexto, España corre el riesgo de perder peso, rompiendo una cierta tendencia internacionalista y prodespliegues de años anteriores, en épocas de bonanza.

Con excepciones (sobre todo aquellas áreas en las que se percibe un beneficio claro en ejercer liderazgo más activo), el Scorecard 2014 revela una política exterior generalmente de perfil bajo, *zero-risk*, que sigue sin corresponderse ni con la relevancia de los intereses españoles, ni con el peso de España en su conjunto, incluso en tiempos de declive y crisis. Los retos apuntados son característicos de los dilemas a los que se enfrentan otros Estados europeos para hacer política exterior en tiempos de crisis, cambio de modelo y cuestionamiento de alianzas tradicionales.

Las decisiones políticas determinarán si España es capaz de hacer de la necesidad virtud y dar un impulso a su política exterior y a la estrategia, capitalizando iniciativas positivas, por ejemplo, en política de seguridad, con la nueva Estrategia de Seguridad Nacional. O, por el contrario, presenciaremos también la austeridad de ambiciones de España

como país, más allá de declaraciones genéricas. Desgraciadamente, en las circunstancias actuales, guillotinando las tres “D” de su acción exterior, España parece caminar hacia este último escenario, de repliegue estratégico. Ello dificultará cualquier concepto de liderazgo español en Europa y su necesaria transformación para encarar retos globales.

### La guillotina de las tres ‘D’

Por otro año consecutivo, la dramática espiral de austeridad continuó dañando dimensiones claves de la acción exterior, en concreto, las denominadas tres “D”: diplomacia, desarrollo y defensa.

– **El crunch en ayuda al desarrollo.** Tras haber sido líder internacional en la ayuda al desarrollo hasta 2009, los continuos recortes presupuestarios han perjudicado diversos programas en marcha, así como la hasta entonces notable influencia de España en esta área. En 2013 el presupuesto para ayuda al desarrollo fue de 264 millones de euros, lo que representa un descenso del 29 por cien frente a 2012, año en el que también se produjo un recorte aproximado del 21 por cien. Esta tendencia ha sido particularmente aguda en ayuda humanitaria, que ha visto sus recursos diezmados (se redujo un 52,27 por cien en 2013 respecto al

año anterior). Es por ello que el Scorecard clasifica de nuevo a España como *slacker-shallow pockets* (holgazán de bolsillos vacíos) en este aspecto, aunque el país siga comprometido en la promoción de estos objetivos, por ejemplo, en las negociaciones en las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La crisis podría conllevar el efecto positivo de reorientar recursos hacia áreas clave, según criterios como valor añadido e impacto. Sin embargo, gran parte de estos recortes también están afectando a programas de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) en países y regiones que constituyen prioridades estratégicas, incluido el norte de África y Oriente Próximo.

– **El crunch en defensa.** Este *capability crunch* pone en riesgo una historia positiva de despliegues militares en operaciones multinacionales y la modernización de las fuerzas armadas. El caso de defensa ilustra la crisis del sector en toda Europa, con fuerzas armadas inmersas en problemáticos procesos de profesionalización y transformación, y prohibitivos programas del pasado que hipotecan presupuestos en caída libre.

Al igual que España ha tenido una burbuja inmobiliaria, sufre también una burbuja en defensa, con facturas

desorbitadas por programas y adquisiciones contratadas en épocas de bonanza. Ello agrava la ya de por sí apurada situación financiera del ministerio, que está en la encrucijada ante los recortes impuestos por las políticas de austeridad (de 6.261 millones de euros en 2012 a 5.786 en 2013 y 5.654 en 2014); un proceso de modernización incompleto, con gastos en personal que consumen gran parte de los recursos y próximos vencimientos contractuales; y las obligaciones internacionales de España. Esta dramática situación afecta al propio entrenamiento, poniendo en riesgo el mantenimiento de estándares requeridos por la OTAN. De seguir esta tendencia, España podría pasar de la categoría de contribuyente a operaciones internacionales de la UE, la ONU y la OTAN (con todos los matices que se quiera) a una categoría secundaria.

Aun así, España sigue contribuyendo a misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y a operaciones en otros marcos multilaterales, a través de fuerzas de entrenamiento, apoyo logístico y tareas de pacificación. Apoya o colidera iniciativas para reforzar la acción de la UE en regiones que presentan intereses de seguridad, como el Sahel, y en general un mayor perfil de seguridad para la Unión, sobre todo en África, lo que explica que reciba la clasificación

de *leader-sponsor* en el Scorecard. Dicho esto, las limitaciones económicas y una cultura política que oscila entre el desinterés por lo militar o una desconfiada microgestión –sobre todo con el escrutinio parlamentario impuesto tras la guerra de Irak por la Ley Orgánica de Defensa Nacional– siguen lastrando compromisos más ambiciosos o un papel de liderazgo decisivo. Contribuciones sustantivas, como en Afganistán o Líbano, podrían convertirse en la excepción.

Son tiempos, pues, de decisiones extremadamente difíciles y muy sensibles políticamente, sin soluciones claras a corto plazo. El futuro papel de España en cuestiones básicas de defensa y seguridad internacional dependen en gran medida de articular de manera urgente soluciones dinámicas a estos problemas, a través de iniciativas OTAN/UE como el *pooling & sharing*, reestructuración en defensa, etcétera.

– **El crunch diplomático.** Este *capability crunch* afecta a otro de los pilares básicos de la acción exterior, si no el central: la propia capacidad diplomática española, dados los recortes que sufre el ministerio de Asuntos Exteriores. Las representaciones de España en países terceros y organizaciones multilaterales han visto sus recursos disminuidos, desde aspectos operativos básicos a proyectos

culturales (por ejemplo, los presupuestos de las oficinas del Instituto Cervantes o lectorados universitarios) o de la sociedad civil, a la par que se complica la rotación diplomática. Ello naturalmente limita la capacidad para ejercer iniciativas o capitalizar aspectos de poder blando, como la promoción activa de la cultura española, y todo ello a pesar de la “marca España”.

En general y al margen de algunas áreas que reciben atención política sostenida y se consideran prioridad gubernamental (como fortalecer las relaciones con EE UU), la política exterior española, que siempre ha adolecido de falta de planificación, sigue dependiendo en gran medida de factores ad hoc. Factores como la creatividad y el dinamismo de funcionarios, que a menudo hacen verdaderos malabarismos para superar las trabas presupuestarias y las propias inercias de la administración española.

## Geoeconomía, diplomacia económica y bilateralismo

En este contexto difícil, la respuesta oficial ha consistido en varias líneas de acción complementarias. Por una parte, la gestión interna para reorganizar la acción exterior española y estructurar sinergias dentro de la administración. En este sentido, destaca el proyecto de Ley de Acción

Exterior o el apoyo a iniciativas de *think tanks* y otros actores de la sociedad civil para revigorizar el debate público sobre la política exterior española. Por otra, un énfasis en restaurar la imagen y el prestigio internacional de España, dañado por la crisis y con ello impulsar la recuperación económica. Así, la apuesta por candidatura a miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en 2015 u otras iniciativas, como la denostada “marca España”.

Son tiempos en los que la economía dicta como nunca las pautas básicas de la política exterior. La llamada diplomacia económica es la prioridad actual del ministerio de Asuntos Exteriores, determinando gran parte de las instrucciones que recibe el embajador medio, con el fin de atraer inversiones y abrir negocios a las empresas españolas –a veces, confundiendo de manera problemática intereses privados con intereses españoles–. Esta perspectiva fundamentalmente geoeconómica de las relaciones internacionales tiene su equivalente geopolítico. España intenta posicionarse ante los nuevos cambios de poder, en el plano regional y global, lo que se traduce en un cierto bilateralismo y la inversión en relaciones estratégicas con nuevos ejes de poder como China.

La geoeconomía bilateral corre el riesgo de convertir derechos

humanos, promoción democrática e imperio de la ley en bajas colaterales de esta política, algo a lo que, como muestra el Scorecard, tampoco escapan otros países europeos como Reino Unido. La dependencia (de inversiones, energética, etcétera) pasa factura en este punto. Así, multilateralizar derechos humanos predomina sobre la opción de tratarlos en las relaciones bilaterales. España a menudo adopta una posición pasiva, contribuyendo en algunos casos o procurando suavizar las posiciones comunes en otros. Hay excepciones, bien sea por criterios de opinión pública o por formar parte del *acquis* exterior español (como el conflicto palestino), donde España adopta una posición normativa mucho más exigente, aunque provoque tensiones con socios como Israel o EE UU. Es por ello que el Scorecard califica a España como líder en cuestiones como el apoyo a las directrices de la UE sobre productos fabricados en los territorios ocupados, al mismo tiempo que en cuestiones como derechos humanos en Rusia o China la valoración es neutra, casi negativa.

## Europeización de intereses de seguridad

En general, España apoya posiciones proeuropeas respecto a *dossiers* diplomáticos clave y/o crisis de

primera magnitud como Siria o Irán. Sobre Siria, en 2013, con el apoyo del Servicio Europeo de Acción Exterior, España promovió iniciativas para unificar la oposición siria y apoyó una posición común sobre el embargo de armas. Esta política proeuropea se mantiene aunque a veces daña ciertos intereses nacionales de orden económico (el impacto de las sanciones contra Irán). Es importante subrayar que España desempeña un papel relevante en la labor diplomática de generar compromisos entre Estados de la UE y adoptar posiciones comunes.

En lo que respecta a política de seguridad, al igual que otros países de esta Unión sumida en una crisis de solidaridad y recelos nacionales, España oscila entre dos instintos: *self-reliance* (la percepción de que Europa no necesariamente defenderá intereses nacionales) y un *go-European approach*, dada la necesidad de encontrar sinergias con otros socios de la UE. El primer instinto ha ganado ímpetu con la crisis de la zona euro y la incertidumbre ante el rumbo de otros Estados miembros clave. Aun así, España opta en general por europeizar intereses de seguridad, no menos dada su vulnerabilidad con la vecindad Sur y la *capability crunch* mencionado.

Esta confluencia de intereses nacionales e intereses europeos

explica que España promueva iniciativas para reforzar el papel de seguridad de la UE en la región MENA (Middle East and Northern Africa) y el Sahel (a través, por ejemplo, de misiones PCSD) o apoye las acciones de fuerza llevadas a cabo por Francia en Malí.

### ¿Hacia una gran estrategia?

En la época de bonanza, España actuaba mucho pero planificaba poco, una versión local del *resource curse*: al haber recursos, todos los objetivos se podían conseguir, por lo que no había interés en priorizar. Al desaparecer el dinero, la necesidad de planificar –un tradicional déficit tanto de la política como la administración españolas– con las consiguientes implicaciones operativas, ha adquirido un cariz dramático. Otro factor relevante es la preocupación por mantener algunos elementos de poder e influencia de un país que sigue percibiéndose a sí mismo como un poder medio, con intereses estratégicos de peso.

En esa tesitura, los actores de la acción exterior española están intentando hacer de la crisis una oportunidad. En este esfuerzo se enmarcan la aprobación de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, con impacto operativo (como la creación de un departamento de Seguridad Nacional dentro de la presidencia de

gobierno y la aprobación de estrategias en el ámbito de la seguridad marítima y la ciberseguridad) y los trabajos en marcha para una estrategia de política exterior así como el proyecto de ley del Servicio de Acción Exterior. Estos esfuerzos podrían sentar las bases de una cierta gran estrategia de política exterior y de seguridad, pero ello también precisa, como agua de mayo, liderazgo político y recursos.

# Es hora de que los españoles salgan de su aislamiento

**Cristina Manzano**

---

**L**a internacionalización está demostrando ser una de las vías de salida de la crisis económica en la que se encuentra inmersa España. Este proceso de apertura al exterior, que comenzó con el acceso a las estructuras occidentales durante la Transición, fue respaldado por algunos medios de comunicación que abogaron intensamente por la inserción del país en la realidad europea y mundial, y continuó con la creación de un pequeño, pero importante, grupo de grandes multinacionales españolas a finales de los años noventa. Fue también acompañado, más tarde, por el nacimiento de diversas organizaciones –*think tanks*, fundaciones, asociaciones– que elevaron el nivel de conocimiento y debate sobre las grandes cuestiones globales.

Sin embargo, dicho proceso no parece haber terminado de permear a la sociedad. La modernización vivida por el país no se ha visto acompañada, al menos en la misma proporción, por un cambio en la mentalidad de los ciudadanos en su relación con el mundo. Sigue siendo generalmente aceptado que la nuestra es una sociedad “cerrada”. La bonanza económica de los primeros años 2000 no hizo sino ralentizar ese proceso de cambio, generando una sensación de autocomplacencia por los logros adquiridos. La crisis, no

**Cristina Manzano** es directora de [esglobal.org](http://esglobal.org) portal de ideas, política y economía en español.

Las empresas y muchos ciudadanos están encontrando fuera de España una fórmula para sobrevivir y prosperar. Quizá la crisis sea al final un revulsivo a la introversión de un país que, pese a su transformación, ha seguido mirando desde dentro al exterior.

---

obstante, está sirviendo de catalizador para transformar las actitudes colectivas y convencer a los españoles de su papel como ciudadanos globales.

## Una sociedad aislada

Desde principios del siglo XX, la sociedad española se encerró en sí misma. La pérdida definitiva del imperio colonial en el desastre del 98 fue el detonante que la sumió en un estado general de depresión y abatimiento, agravado por la constante convulsión política y por una deplorable situación económica. El país inició entonces un periodo de reflexión sobre el ser de una España que se replegaba al territorio de la península Ibérica, sus islas y unos pocos (e insignificantes) reductos en África y que se tradujo en un profundo ensimismamiento interno. La neutralidad durante la Primera Guerra mundial y, posteriormente, la guerra civil y el aislamiento internacional, voluntario y provocado, durante la dictadura franquista profundizaron esa brecha entre la sociedad española y el resto del mundo. Voluntario por la propia naturaleza del régimen; provocado porque la Segunda Guerra mundial dividió a los países en aliados y eje, en vencedores y vencidos, en Este-Oeste; y España no estaba en ninguno de los dos lados. El exterior fue sospechoso durante casi 40 años.

La Transición marcó el comienzo de una nueva etapa también en este sentido. El restablecimiento del sistema democrático iba acompañado de la

aspiración a integrarse en las estructuras occidentales, la Comunidad Económica Europea y el Tratado del Atlántico Norte. Ambos logros –consensuado el primero, más controvertido el segundo en su momento– pasaron a formar parte de un renovado orgullo español y una recuperada autoconfianza que se vieron reforzados con el éxito, internacionalmente reconocido, de la transición a la democracia y, más tarde, con el despegue económico.

La integración en Europa como marco existencial fue fruto de una tarea colectiva, impulsada por el esfuerzo de numerosos políticos, técnicos y expertos, y acompañada por el respaldo de la ciudadanía, aunque fueron Felipe González y su gobierno los que personalizaron el cambio real hacia una nueva generación que representaba a su vez una nueva España. Desde su acceso en 1986, la mayoría de los españoles ha valorado positivamente el proyecto europeo, por encima de la media de otros países, sobre todo a partir de la incorporación a la moneda única: en 2000, por ejemplo, un 67 por cien consideraba que la pertenencia del país a la Unión era algo bueno, frente a un 49 por cien en el conjunto de la UE a 15. Solo la crisis del euro, y sus consecuencias, han sido capaces de hacer disminuir su apoyo: en el último Eurobarómetro, se redujo en ocho puntos la imagen positiva o neutral que tenían los ciudadanos españoles de la UE.

Sin embargo, el salto hacia el exterior que se había dado en lo institucional no caló del mismo modo en la sociedad, no llegó a transformar actitudes ni mentalidades en cuanto a la relación y el papel de España en el mundo, un proceso habitualmente mucho más lento. Los ciudadanos sí fueron (fuimos) perdiendo el complejo de ser el primo pobre y atrasado de Europa, pero solo una muy pequeña parte comenzó a sentirse europea, a pensar realmente como ciudadanos europeos. La introspección siguió formando parte del ser español.

Por otro lado, algunos de los componentes del nuevo entramado institucional también contribuyeron, posiblemente de modo involuntario, a mantener ese repliegue. El diseño autonómico potenció lo regional y lo local, a menudo por encima de cualquier otra consideración. Y en cierta medida se introdujo una falsa batalla por las identidades, entre ser de tu región, ser español o ser europeo.

La bonanza económica que comenzó a vivir España a mediados de la década de los noventa supuso el freno definitivo a ese proceso de apertura mental hacia el exterior. El “milagro español”, admirado por los medios de comunicación internacionales, recogía éxitos en el cine, la moda y el deporte, además de en el PIB. España se convirtió en la octava potencia económica

mundial y empezó a llamar a la puerta del G-8 (la crisis y el ascenso de otros nos ha devuelto a la decimosegunda posición). El país ocupa hoy el puesto 23 en el Índice de Desarrollo Humano que elabora Naciones Unidas, basado en la esperanza de vida, la educación y el PIB. La elevada calidad de vida, a veces incluso no ligada a factores puramente económicos, como el clima, la gastronomía o la fortaleza de los vínculos familiares y sociales, nos convenció de que como en España, en ningún sitio. Así, junto al orgullo recuperado, se cayó en una etapa de autocomplacencia que impidió, en buena medida, acometer en ese momento las reformas estructurales necesarias –algunas pendientes desde la propia transición– y que sí se llevaron a cabo en Alemania. Se perdió entonces la oportunidad de modernizar e internacionalizar el sistema productivo, el administrativo o el educativo cuando había recursos para ello.

## Escasa movilidad y falta de idiomas

Uno de los ejemplos que mejor ilustran esta realidad es la bien conocida poca movilidad, incluso interna, de los españoles: uno de cada 10 jamás ha salido de la provincia donde nació, y un 15 por cien no ha traspasado los límites de su comunidad autónoma, según un estudio encargado por la Fundación de las Cajas de Ahorro en 2009.<sup>1</sup> Un 48 por cien declara no haber viajado nunca al extranjero.

Estos datos de movilidad contrastan con el percibido aumento del turismo por parte de los españoles. De hecho, el Eurobarómetro señala que estamos en la media de la UE en cuanto a salidas turísticas, lejos de los nórdicos pero muy por delante de los nuevos socios del Este. Antes de la crisis, cualquier destino turístico que se preciara, en casi cualquier lugar del mundo, contaba con un gran número de españoles entre sus visitantes gracias al aumento del nivel adquisitivo y a la irrupción de los viajes de bajo coste. Sin embargo, según otro estudio realizado por la Universidad de la Laguna, el porcentaje de españoles que viaja no ha variado significativamente: un 80 por cien del turismo se concentra en un 20 por cien de la población.

En cuanto a movilidad laboral, los españoles han estado siempre en el grupo de los europeos más reacios a cambiar de domicilio para encontrar trabajo o mejorar el que tenían. Factores como la falta de hábito, el clima, la familia, o el anclaje de haber adquirido una vivienda propia suelen explicar tales decisiones. Esta situación ha comenzado a cambiar significativamente

1. Teresa Garín y María José Moral, Comportamiento turístico de los residentes en España, Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas), citado por Aurora Muñoz Lara, en "Mi horizonte es mi provincia", *El País* (3 de septiembre de 2011).

por el agravamiento de la crisis. El Eurobarómetro de 2009 reflejaba que solo un 12 por cien de españoles tenía previsto salir del país por un empleo a lo largo de su vida laboral, frente a un 51 por cien de los daneses o un 38 por cien de los estonios. Más recientemente, según una encuesta elaborada por la empresa de trabajo temporal Adecco y el portal Infoempleo, un 64 por cien estaría dispuesto a emigrar para conseguir mejores oportunidades laborales. Un 47 por cien se plantearía incluso permanecer más de cinco años en el extranjero para desarrollar su proyecto vital, cuando hace apenas un par de años ese porcentaje no superaba el 17 por cien.

El incentivo de lo local frente a otras consideraciones en el diseño territorial español también ha influido en el carácter introspectivo. El hecho, por ejemplo, de que en el desarrollo del panorama universitario cada comunidad autónoma, incluidas las uniprovinciales, haya optado por contar con al menos una universidad generalista en lugar de potenciar centros de excelencia por disciplinas distribuidos geográficamente, ha determinado que los jóvenes no necesiten ya salir de sus regiones para acceder a la educación superior. Cabe preguntarse hasta qué punto pesa esta cuestión en las pobres calificaciones que obtienen los centros universitarios españoles en los *rankings* mundiales. Por otra parte, ante el argumento de que de este modo no se perjudica a los estudiantes con menos recursos económicos –que no se ven obligados a desplazarse de sus hogares– podría haberse establecido un sistema equitativo de becas por mérito que cubriera dichas necesidades.

En este sentido, no deja de ser curioso que la resistencia a la movilidad haya afectado incluso a aquellos que desean estudiar en el extranjero. Cuando en 2008 la Comisión Fulbright celebró su 50 aniversario en España, uno de los desafíos que se planteaba era cómo recuperar el atractivo para los jóvenes españoles: el programa Fulbright, equivalente históricamente a excelencia académica en Estados Unidos, se enfrentaba a la “competencia” del programa Erasmus, de más fácil acceso pero, sobre todo, más cerca de casa.

Se considera precisamente que las becas Erasmus han sido el mayor contribuyente a la construcción de Europa entre la juventud de la Unión Europea. España se ha convertido en el principal emisor y receptor de estudiantes Erasmus: 36.183 y 37.432, respectivamente, en el último curso. Por ello, sería un error que los recortes pusieran en peligro uno de los programas que más han participado a la consolidación de una ciudadanía auténticamente europea.

Otra de las razones tradicionales para explicar la escasa movilidad y apertura al exterior de los españoles es el bajísimo nivel en el aprendizaje de idiomas. Un reciente estudio de Cambridge University Press afirmaba que solo

un 10 por cien de los españoles logra expresarse con fluidez en inglés, y hasta un 20 por cien puede desenvolverse en esa lengua; ciertamente, un nivel reducido para un país que recibió 57,7 millones de turistas en 2012. Es obvio que no existe una incapacidad genética para ello. La falta de incentivos, interés y hábito, por un lado, y un ineficaz sistema educativo, por otro, siguen justificando este lastre histórico. Incluso se apela a menudo la idiosincrasia nacional y a un exagerado sentido del ridículo.

A dicho desconocimiento se ha achacado a menudo el propio aislamiento personal de buena parte de los representantes políticos —empezando por los presidentes del gobierno, con la excepción de Leopoldo Calvo-Sotelo— en las reuniones internacionales y, como consecuencia, las dificultades para establecer relaciones personales con otros líderes. Esto no es, sin embargo, una verdad absoluta, porque un buen intérprete y una buena dosis de voluntad y carisma pueden llegar a sustituir la falta de idiomas. Prueba de ello fueron la conocida buena relación entre Helmut Kohl y Felipe González, o la de José María Aznar con George W. Bush.

Con semejante panorama general, no extraña la escasa presencia de españoles en organismos multilaterales, que a su vez va asociada a la falta de una estrategia para colocar a nacionales en cargos clave. España es, por ejemplo, uno de los 30 Estados miembros de la ONU que están infrarrepresentados en relación a las cuotas que le corresponden. La falta de acceso a puestos relevantes en el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior es otra prueba flagrante. La rabieta del gobierno español al no dar su voto al nuevo representante del Eurogrupo en protesta, precisamente, por la poca representación española en los órganos comunitarios es solo un síntoma de una realidad que, si acaso, se ha agravado con la crisis económica y de imagen del país.

Un elemento que sin duda ha influido también en nuestro ensimismamiento interior es la falta de una memoria colonial cercana, al contrario de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno. Una buena parte de británicos, franceses, belgas o portugueses guardan referencias de primera o segunda generación de un pasado ligado a lugares exóticos y vidas dife-

## La primera ola de internacionalización de empresas españolas mostró la necesidad de aproximarse a otras mentalidades

rentes, incluso aunque su pérdida supusiera un auténtico trauma nacional y humano. Proporcionalmente, el número de españoles que pasó por el protectorado español en Marruecos, por Guinea Ecuatorial o por el Sáhara fue muy inferior y su huella mucho menos profunda.

La paradoja se dio cuando los directivos que protagonizaron la primera ola de internacionalización de empresas españolas en América Latina, en la segunda mitad de los años noventa, fueron acusados de “neoconquistadores” y sus actitudes ante las sociedades de acogida de neocolonialistas y arrogantes, generando diversas reacciones de rechazo. Toda su técnica y conocimiento sobre gestión empresarial no tuvo en cuenta la necesidad de aproximarse a las mentalidades locales, en su sentido más amplio, fruto posiblemente entre otras cosas de esa falta tradicional de exposición al exterior. Tras un periodo de desencuentro, las compañías fueron cambiando sus estrategias hasta lograr la integración en los respectivos mercados.

La vuelta a casa de los llamados expatriados, tanto en el ámbito empresarial como en el académico o el institucional, supone a menudo un gran choque cultural (cuyo grado varía, obviamente, en función del país de procedencia). Una buena parte declara una sensación indefinible, pero claramente perceptible, de regresar a una sociedad cerrada en su relación al exterior. Muchos incluso ven frustrados sus intentos de compartir e “importar” nuevas prácticas e ideas creativas en sus respectivos ámbitos de actuación.

España era también una sociedad sumamente homogénea, hasta la irrupción de la inmigración –otro factor que contribuye a mitigar el aislamiento– a finales de los años noventa. En apenas una década, la población extranjera en España por 100.000 habitantes pasó de ser inferior a 100 a superar el millar. Cabe destacar que pese a lo novedoso del fenómeno y la rapidez con la que se produjo, no ha supuesto un aumento exponencial de la discriminación o la xenofobia. En el “Pulso de España” de Metroscopia (enero 2011-mayo 2012), ya en plena crisis, un 65 por cien de los encuestados considera que se discrimina poco o nada a las personas de otras culturas; es decir, que en opinión de una mayoría no existe discriminación con “el diferente”. Tampoco han prendido en España partidos con ideologías de corte racista, como sí lo han hecho en otros países de Europa como Francia, Finlandia o Austria

## La crisis, una oportunidad de abrirse al exterior

La crisis actual está suponiendo un revulsivo a la intromisión española. Mucho se ha destacado ya el importante papel que la internacionalización

de las empresas y el aumento de las exportaciones está teniendo en el esfuerzo por mejorar las cifras nacionales. Las ventas al exterior han aumentado un 3,4 por cien en 2012, después de haber crecido un 13,5 en 2010 y un 7,6 por cien en 2011. En 2013 España entrará en superávit por cuenta corriente, un hecho histórico. Impulsados por la necesidad, los empresarios españoles, grandes y pequeños, han encontrado en el mercado exterior la fórmula para sobrevivir y prosperar.

Lo mismo está ocurriendo con un buen número de individuos. Entre enero de 2011 y el otoño de 2012 emigraron cerca de 120.000 españoles. El perfil es el de jóvenes cualificados, entre 25 y 35 años: arquitectos, ingenieros, médicos... Europa, con Reino Unido, Francia y Alemania a la cabeza, y algunos países de América son los destinos preferentes. Con un paro juvenil superior al 55 por cien, muchos buscan fuera las oportunidades que no encuentran en España. Se habla de fuga de cerebros –especialmente cuando se consideran los recortes en todas las facetas de la investigación–, de pérdida de talento, de inversiones en formación que luego son aprovechadas por terceros. Pero ante la evidencia del drama nacional que supone la descomposición de una parte del sistema productivo y la incapacidad del país, en su conjunto, para ofrecer posibilidades de desarrollo profesional a toda una generación, el hecho de que un nutrido grupo de jóvenes pueda encontrar salidas fuera de España tiene también un aspecto positivo: el que toda experiencia exterior implica, siempre, en un doble sentido, tanto para la sociedad de acogida como para el individuo y, por ende, para su país de origen. Es probable que este movimiento forzado por la necesidad en estos momentos suponga también la normalización de la inserción de los españoles en la fuerza laboral de la economía global.

La apertura al exterior no pasa solo por los que salen, sino también por los que vienen. La progresiva ampliación del modelo turístico más allá del sol y playa, con la incorporación de una mayor oferta interior, cultural, gastronómica y de calidad, está facilitando los esfuerzos por diversificar y comprender mejor los gustos y las necesidades del visitante extranjero.

**España es el principal receptor de becarios Erasmus, pero tiene una universidad con menos del cuatro por cien de estudiantes extranjeros**

Ya se ha mencionado que España es el principal receptor de estudiantes Erasmus. Su universidad está lejos, sin embargo, del grado de internacionalización de otros países de referencia, con menos de un cuatro por cien de estudiantes extranjeros en sus centros de educación superior, frente a un 15 por cien de Reino Unido, más de un 12 por cien de Alemania o un 11,5 por cien de Francia. Por otra parte, y aunque resulte paradójico en medio de un sistema universitario medio, España cuenta asimismo con tres de las mejores escuelas de negocios del mundo, Instituto de Empresa, IESE y ESADE, según los principales *rankings* internacionales, cuyos estudiantes de MBA's son hasta en un 90 por cien extranjeros. Sin embargo, las trabas administrativas y burocráticas impiden aprovechar todo su potencial una vez graduados. Sería necesaria una auténtica estrategia nacional de captación y retención de talento, que además generaría importantes ingresos por parte de un colectivo cualificado y que contribuiría a reforzar las capacidades de investigación, innovación y proyección. Algunos autores, como Javier Santiso o Juan Luis Manfredi, abogan por relajar el sistema de visados y facilitar el espíritu emprendedor de aquellos que, una vez aquí, querrían seguir desarrollándolo en España.

Es obvio que la educación, en sus diferentes niveles, es un pilar fundamental para que la apertura hacia el exterior se consolide. Junto con ella, son también necesarios todos los apoyos posibles, institucionales y privados, a la internacionalización, ya sea de empresas o de individuos. La apuesta por la diplomacia económica, dentro del actual restrictivo marco presupuestario, ha puesto el énfasis en la ayuda a las primeras. Asimismo, han surgido diversas iniciativas para facilitar la búsqueda de empleo en el extranjero, pero no existen, como en otros países, instituciones de referencia que se ocupen de las mil y una complejidades de los españoles que viven y trabajan fuera, ni de facilitarles el regreso una vez que se produce.

Es hora, por último, de que la clase política, empezando por sus líderes, comiencen a tener más experiencia en el mundo y mayor visión global. Pese a todas las incertidumbres, es seguro que el futuro pasa por ser un país con una sociedad abierta, integrado en Europa y con una estrategia clara de qué papel quiere tener en este entorno globalizado.

# Una nueva política europea después de tocar fondo

*Ignacio Molina*

---

**T**res hechos, aparentemente desconectados entre sí, han mostrado en enero de 2013 lo alejada que está hoy España de las locomotoras desde las que se conduce el proceso de integración europea. El primero fue la elección de Jeroen Dijsselbloem como nuevo presidente de los ministros de Finanzas de la zona euro, a quien España decidió no apoyar. El gobierno sabía que actuaba en solitario y además no tenía objeciones de fondo sobre la aptitud del holandés. Sin embargo, prefirió la protesta simbólica de la abstención por haberse quedado sin un solo representante entre los cargos relevantes en la gestión de la crisis: el Eurogrupo, el Banco Central Europeo (BCE), el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) o los diversos supervisores financieros, donde el país se juega literalmente su futuro.

Días más tarde, el European Council on Foreign Relations publicaba su clasificación anual sobre la contribución de los distintos Estados a la política exterior y de seguridad común (PESC), volviendo a ubicar a España en el grupo de los “remolones” –junto a Grecia, Lituania o Rumania–, a enorme distancia de los que ejercen más liderazgo como los “tres grandes”, Alemania, Francia y Reino Unido, o incluso de otros socios medianos con

**Ignacio Molina** es profesor de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid e investigador para Europa del Real Instituto Elcano.

Si alguna vez España boxeó por encima de su peso en la UE, hoy lo hace muy por debajo. La pérdida de autoridad es real y la crisis no es la única explicación. Es necesario diseñar una nueva política europea para España que sirva a la hora de moldear la UE poscrisis.

---

menos capacidades diplomáticas y militares que España, como Suecia, Holanda o Polonia.

Fue precisamente en Polonia donde tuvo origen el tercer hecho significativo que, en pocos días, acrecentaron la sensación de irrelevancia española. El proactivo ministro de asuntos exteriores polaco, Radoslaw Sikorski, declaraba que, una vez conocido el discurso de David Cameron sobre la reconsideración de la pertenencia británica a la UE, Varsovia estaba dispuesta y preparada para sustituir a Londres como la tercera gran capital europea junto a Berlín o París. Un deseo que, desde luego, puede resultar audaz pero menos irrisorio que si hubiera sido formulado ahora desde Madrid.

No se trata solo de una percepción. La pérdida de autoridad de España en Europa es objetiva y hay un reconocimiento oficial de preocupación. Hace poco el ministro de Economía, Luis de Guindos, admitía que se había tocado “fondo” en la presencia en las instituciones comunes y –aunque medir la relevancia por el número de nacionales que ejercen responsabilidades tiene muchas limitaciones– resulta llamativo que, una vez el gobierno había considerado prioritario los nombramientos, fuese incapaz de conseguir uno solo. Más grave resulta la cada vez más habitual queja de los altos funcionarios españoles ante el poco caso –e incluso el poco respeto– que otros Estados otorgan a la posición española en la toma de decisiones. El verano pasado, por poner un ejemplo doloroso, los negociadores españoles que discutían los

detalles del rescate bancario tuvieron que soportar que Finlandia exigiera avales tangibles; una desconsideración impensable hace poco y que resulta injusta hacia un país que, pese a su mala situación económica, ha contribuido por el momento con una cuota muy considerable –que ronda el 12 por cien del total– a los rescates de Grecia, Portugal o Irlanda y al MEDE.

La explicación dominante sobre este notorio declive de la influencia apunta lógicamente a la larga recesión, los problemas de financiación o el altísimo desempleo y sus consiguientes efectos sobre la estabilidad social o política del país. Es decir, España no sería muy distinta de Grecia o de otros países que atraviesan un calvario similar. Y de hecho nadie niega que en la UE de hoy existe una fractura económica entre acreedores y deudores que se ha trasladado a un reforzamiento de poder de los primeros. Por tanto, para recuperar la centralidad que le correspondería a España como quinto miembro más importante, resultaría necesario superar la pésima coyuntura y volver a la senda del éxito económico o del protagonismo internacional que disfrutaba, por ejemplo, hace 10 años. Según esta interpretación, no haría falta entonces diseñar una política europea específica que no sea acertar con la senda de la recuperación económica. Una vez logrado el crecimiento, el tamaño de que disfruta España en las instituciones, como Estado medio-grande, le proporcionaría el influjo perdido.

Ese es el razonamiento que aquí se impugna. Los propios ejemplos antes señalados muestran que la situación económica y el peso diplomático o institucional no explican por sí solos la capacidad de un Estado para ser influyente en Bruselas. Suecia u Holanda están claramente por debajo de España en votos en el Consejo Europeo, número de eurodiputados o despliegue exterior pero le superan en liderazgo en muchos *dossieres*. No basta decir que esa ventaja se explica porque son países más ricos; al fin y al cabo, Polonia e Italia –buenos referentes de comparación por las similitudes de PIB o de posición política de partida y porque en el último año han acompañado a España en el devenir de su prima de riesgo– son escuchados con más atención en Bruselas, Berlín y Francfort. Incluso dos Estados pequeños y rescatados parecen más hábiles a la hora de jugar sus cartas, al menos para colocar a compatriotas en posiciones clave: un portugués preside la Comisión Europea y otro es vicepresidente del BCE, mientras la administración del día a día en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y en la Comisión Europea está en manos de irlandeses.

Si alguna vez España boxeo por encima de su peso, hoy lo hace muy por debajo y la sensación de irrelevancia no puede mitigarse, o no del todo,



Rajoy y Barroso en la sede de la Comisión Europea (Bruselas, 30 de enero de 2012). CORBIS

achacándola a su actual vulnerabilidad en la crisis. Ese deterioro de la posición trasciende la estigmatización por su mala situación compartida con otros Estados periféricos. Existen causas específicas de la pérdida de peso que, además, no se entienden tanto por las circunstancias económicas y políticas actuales, sino más bien por los excesos autocomplacientes de la década en teoría brillante que duró entre 2001 y 2010. Explicar el origen de la debilidad actual puede ayudar al necesario diseño de una nueva política europea para España que permita gestionar mejor el amargo momento actual y orientar la actuación en el medio y largo plazo tras bastantes años de confusión.

## Europeización, deseuropeización ¿y re-europeización?

Como ya se ha desarrollado en estas mismas páginas,<sup>1</sup> es necesario distinguir tres fases distintas en el desarrollo de las relaciones entre la UE y España: los 15 años que van desde la adhesión hasta la plena convergencia con Europa; la primera década del siglo XXI, cuando se siguieron recogiendo dividendos del éxito pero se dejó de invertir en el proceso de integración; y

1. Ignacio Molina, "¿Década perdida? La política europea de España 2002-11", *Política Exterior*, 144 (noviembre-diciembre 2011).

la actual etapa iniciada en 2010, en la que España vuelve a reconocer la trascendencia del factor europeo pero sin sobreponerse a su confusión estratégica anterior.

En el periodo dorado de la europeización (1986-2000) España se comportó como un alumno virtuoso en la recepción de las distintas políticas europeas y, a partir de los noventa, comenzó a obtener partido de ese buen comportamiento con logros relevantes en fondos de cohesión, ciudadanía o acción exterior en el Mediterráneo y América Latina. Por usar la terminología de Tanja Börzel, la europeización en el ámbito de la adaptación (*downloading*) se proyecta también en la esfera de la influencia (*uploading*). Y, como corolario, muchos españoles ocuparon puestos relevantes: varias veces la presidencia del Parlamento Europeo, el primer alto representante para la PESC, o la presencia indiscutida en el comité ejecutivo del BCE. En 2001 se alcanzó la plenitud de esa primera etapa: se firmó el Tratado de Niza –que animó a España a pensar que había alcanzado estatus de país grande–, se produjeron los atentados del 11-S –que contribuyeron a fomentar esa ilusión de nueva potencia que puede incluso aspirar a una *special relationship* con Washington– y en el último día de ese año desapareció la peseta.

La década posterior (2001-10) estuvo en cambio marcada por un proceso lento pero nítido de deseuropeización. Habiendo alcanzado el objetivo marcado desde la transición, de convergencia política, económica, social y diplomática con el corazón del continente, el país no renovó su estrategia europea ya completa y, por tanto, agotada. Al contrario, entró en una espiral de desorientación que se tradujo en las tres grandes dimensiones de la integración europea: la económica, la institucional y la de la política exterior. En lo económico, la mejora de competitividad que había guiado el periodo anterior dejó de ser tan relevante y el gobierno apenas dedicó atención retórica a la llamada Agenda de Lisboa de reformas estructurales. El acceso al crédito fácil y la burbuja inmobiliaria –paradójicamente fomentada tras la introducción del euro, que en teoría iba a profundizar una economía a escala europea– reorientaron el crecimiento hacia la fuerte demanda interna y un sector de poco valor añadido, abriendo una brecha cada vez mayor en la productividad y la balanza de pagos.

También tiene España el paso cambiado en el terreno institucional: poco hábiles para entender la resiliencia del eje franco-alemán o los efectos de la gran ampliación, el último gobierno de José María Aznar bloqueó de forma antipática la Constitución Europea mientras el primer gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero –que se precipitó en rectificarle y apoyó con aparente

entusiasmo un tratado que nunca vio la luz— viajó luego siempre a los consejos europeos con imprudente desgana. Finalmente, también en política exterior se produjo ese enfriamiento gradual: ni las tropas en Perejil o Irak, ni la Alianza de Civilizaciones o el boicoteo a Kosovo acercaban la diplomacia española a Bruselas.

En mayo de 2010 arrancó la última fase que está a punto de cumplir su tercer año y que puede denominarse de re-europeización súbita. Al igual que ocurrió en el periodo anterior, que también contempló un cambio de

## Tras una década de deseuropeización, los gobiernos españoles han resituado desde 2010 el proceso de integración en el centro absoluto de su programa

partido en 2004, sus rasgos principales no se han visto afectados por el relevo en el poder. El último año y medio de gobierno del PSOE y el primero del PP han resituado el proceso de integración en el centro absoluto de su programa.

El problema es que, llegados a este punto, la posición política y económica en el seno de la UE se ha debilitado tanto que apenas existe capacidad para moldear la toma de decisiones europea. Así,

España ha debido aceptar una línea marcada por unos intereses concretos—fundamentalmente alemanes— que no tienen por qué coincidir con los nacionales. En una situación de máxima vulnerabilidad, ha tenido que emprender reformas y ajustes dolorosos que, en algunos casos, resultarán perjudiciales no solo a corto plazo.

Incluso en el tratamiento constitucional de las relaciones entre España y la UE se refleja esa evolución por fases. En 1978, aunque la adhesión aún no estaba garantizada, el europeísmo entusiasta de la transición aconsejó incluir el artículo 93 que permitía una futura transferencia de competencias soberanas. Más adelante, en la fase dorada de los años noventa, la primera reforma constitucional estuvo marcada por una provisión del Tratado de Maastricht sobre la ciudadanía europea que había promovido una España por entonces capaz de moldear en parte la agenda. El intento de 2005 para recoger de forma explícita y solemne la pertenencia a la UE en la Constitución española—frustrado, entre otros motivos, por la subordinación de ese objetivo a cuestiones mucho más domésticas que entretenían a los dos grandes partidos durante los años de burbuja— es una excelente ilustra-

ción de la década de deseuropeización. Y, por fin, la atropellada reforma del artículo 135 que va a asociar exclusivamente el proceso de integración con la estabilidad presupuestaria –pero no con los demás valores y objetivos que implica la supranacionalidad para España– es la mejor metáfora del periodo actual, en el que se vuelve a aceptar la necesidad de asumir en serio las decisiones tomadas en Europa pero se renuncia a influir en ella.

## Desequilibrio en el impacto de Bruselas y Madrid

La europeización tiene, por tanto, dos dimensiones: la capacidad de adaptación o “descarga” en el nivel interno de las políticas elaboradas en Bruselas, y la habilidad para “subir” las preferencias nacionales al proceso de toma de decisiones en la UE. En ese sentido, y siguiendo el retruécano de Mendeltje van Keulen, estar inmersos desde 2010 en una nueva fase donde se acepta que la agenda política vuelva a estar guiada fundamentalmente por prioridades europeas (*how Europe hits home*) no implica necesariamente un punto de inflexión paralelo para moldear mejor esas prioridades (*how home hits Brussels*).

Es verdad que, si aquí se sostiene que la causa principal de la pérdida de la influencia no descansa tanto en la pésima situación actual sino en un proceso gradual de ensimismamiento producido entre 2001 y 2010, la re-europeización en la que España está inmersa –aunque en este momento sea solo como *decision taker*– podría mostrar el camino para recuperar también capacidad moldeadora. Sin duda, es un paso adelante que el ministro de Asuntos Exteriores dedique ahora más atención a Berlín o Bruselas que a Gaza o Bagdad, que el ministro de Economía esté más preocupado por la unión fiscal que por liberalizar el suelo, o que el presidente del gobierno sea consciente de que también va a ser juzgado por su habilidad en el escenario europeo.

Pero todo eso solo supone una premisa ni mucho menos suficiente. De hecho, resulta peligroso confundir ambos planos y proclamar sin base –ahondando además en el adamismo y el disentiimiento entre los dos grandes partidos que tan perjudicial ha resultado– que se puede volver al corazón de Europa con un simple acto de voluntad del gobierno. Es verdad que ha habido algunos destellos exitosos, como la reciente negociación presupuestaria, y avances positivos cuando la posición española se ha beneficiado de alianzas con otros Estados (en el Consejo Europeo de junio de 2012) o de más sintonía con la Comisión y el BCE (igualmente desde el pasado verano). España también participa, aunque no de modo muy activo,

en algunas iniciativas colectivas para pensar el futuro institucional de Europa (como el G-11 impulsado por el alemán Guido Westerwelle) y su papel en el mundo (como la European Global Strategy promovida por el sueco Carl Bildt).

Hay que atreverse a mucho más. Sobre todo ante la perspectiva de las negociaciones clave para conformar la Europa posterior a la crisis. Se mida como se mida –tal y como se ha visto con la implementación truncada de la unión bancaria o con la cuestión, no del todo anecdótica, de la exclusión de españoles en los puestos de responsabilidad– España no está hoy bien situada para moldear la futura unión económica y monetaria (UEM) o la unión política, y tampoco parece capaz de liderar casi ningún desarrollo de la política exterior europea.

## Reforzar la capacidad moldeadora de España

No existe ninguna causa estructural que condene a España a ser poco relevante en Europa. Aun reconociendo el impacto que tiene la dinámica política Norte-Sur sobre esa pérdida de poder, la crisis no es la única causa que explica esa erosión y, de igual modo, existe un importante margen para revertirla. En realidad, España cuenta a priori con importantes ventajas comparativas que resultan envidiables para la mayor parte de los Estados miembros. No se trata solo de su peso institucional o su amplia presencia internacional, reflejo de su valiosa condición de quinto Estado en una UE atomizada en 30 miembros, sino de la combinación inteligente que puede hacerse de ese potencial cuantitativo con potenciadores cualitativos; como la proyección global a la que contribuye su lengua, su relativa estabilidad institucional y administrativa, el europeísmo convencido –casi intacto en sus élites y no demasiado deteriorado en su población– o la solidez de sus grandes partidos en las dos principales familias ideológicas del Parlamento Europeo.

En estos momentos es difícil reivindicar alguno de esos elementos, pero todos pueden ser entendidos como fortalezas si se articulan bien y se integran en una nueva estrategia de política europea. Una estrategia que, como corresponde con algo que lleve ese nombre, renuncie al tacticismo, a los vaivenes programáticos o al enfoque reactivo. Aquí se apuntan 10 elementos que podrían ayudar a configurarla:

**1. Elaborar y defender una narrativa propia.** El ánimo regeneracionista es sin duda mejor que la autoindulgencia, pero no por eso España debe dejar de tener su relato de la integración. Sobre todo si eso ayuda a equilibrar la

rigidez intelectual con la que, por ejemplo, Alemania está afrontando la reforma de la UEM. La pérdida de competitividad y el endeudamiento son en efecto dos grandes causas que han agudizado hasta el extremo la crisis en España, pero también es cierto que un mal funcionamiento del euro y del BCE entre 2001 y 2012 constituyen el tercer factor sin el que no se entiende el drama actual. Bruselas y en parte Francfort han asumido ahora una visión más ecuánime, pero es necesario que España desarrolle más pedagogía sobre el reparto de culpas y sobre las externalidades injustas que también sufre por la conducta de algunos actores centrales que, sesgados hacia sus preocupaciones nacionales, ponen en riesgo el interés general de la UE tanto o más que la periferia.

**2. Identificar qué Europa conviene a España.** La crisis demuestra que no cualquier senda que recorra la integración resulta positiva para España. Es necesario definir la que más interesa a un proyecto nacional para saber hacia dónde hay que orientar la negociación. En los años noventa una UE exigente en lo económico (mercado interior y criterios de convergencia) y ambiciosa en la génesis de la PESC ayudó a aplicar la agenda modernizadora y abierta al mundo de los gobiernos españoles. Ahora, por ejemplo, una Europa más integrada que se tome en serio la competitividad o la Estrategia 2020 también puede reforzar la *steering capacity* de un Estado que quiere transformar su modelo productivo.

**3. Acomodar el interés español en el general de la UE.** Una vez identificado el interés del Estado, hay que encajarlo en la agenda general. La *shaping capacity* de un país miembro del tamaño de España, que puede hacerse oír pero, no es suficientemente fuerte para imponer sus propuestas, depende de su sintonía con la Comisión y el Parlamento. Los considerados fracasos de los últimos años (como el sistema de votación post-Niza o la patente europea) se han producido por no haber sabido asociar la visión española con la europea.

**4. Sacar partido de las fortalezas institucionales empujando a la federalización.** El carácter mayoritario de la democracia española (dos grandes partidos, gobiernos monocolor y Cortes débiles) tiene indudables efectos

## La influencia en Bruselas depende de la capacidad para pensar propuestas y conformar alianzas con las instituciones y otros Estados

negativos, pero también ventajas comparativas que hay que saber aprovechar. España, que es además un país europeísta dispuesto a compartir soberanía, gana en términos relativos cuando el Consejo Europeo, el Consejo, el Parlamento Europeo o la Comisión asumen poder. En cambio, sale perjudicada en una integración que descansa en puntos de veto nacionales, como los parlamentos o los tribunales constitucionales.

**5. Preocuparse por la calidad de los representantes españoles.** Las energías empleadas en promover candidatos españoles a los altos cargos europeos podrían destinarse, sin riesgo de frustración, a mejorar la cualificación de los agentes que representan a España, y que son francamente mejorables. La elaboración de las candidaturas para las elecciones europeas de 2014 es una buena oportunidad para empezar. Mientras tanto, nada impide apoyar a los negociadores en el Consejo Europeo con más medios y mejores instrucciones.

**6. Coordinar, coordinar y coordinar.** La posición que defiende España en la UE debe responder a un proyecto de Estado –apoyado implícitamente por la gran mayoría social– y las prioridades que en él se contengan han de transmitirse luego en el día a día. Para tal fin, es necesario reforzar los actores y foros horizontales que elaboran y monitorizan la política europea tanto en el seno del gobierno (órganos interministeriales, secretaría de Estado y la Representación Permanente de España ante la UE, Reper) como entre este y las Comunidades Autónomas (Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea, Carue) o en el Congreso y el Senado (comisión mixta).

**7. Mimar las amistades.** Además de con la Comisión, hay que tejer alianzas con otros Estados a los que hay que cultivar con empatía, sobre todo en los momentos difíciles. Aznar hizo mal en descuidar el eje franco-alemán a partir de 2001, Rodríguez Zapatero también se equivocó abandonando a Polonia en 2004, y hay un error permanente en no haber conformado un eje férreo con Italia y Portugal, con los que España comparte visión en el 95 por cien de los *dossiers*. Con tanto aliado potencial, es imperdonable quedar aislados.

**8. Convertir fragilidades internas en fortalezas.** Cuando al Estado le faltan recursos o defiende una posición incómoda en algún asunto, puede hacer de la necesidad virtud con un discurso europeísta. Si, como ocurre ahora, debe recortar en cooperación o en despliegue diplomático, en vez de esconderse apocado, ha de liderar el debate sobre la europeización de las políticas de desarrollo o el despliegue de un SEAE ambicioso. Otro ejemplo más concreto: si en el caso de Kosovo está en minoría y acomplexada por sus

propias tensiones centrífugas, no debe enrocarse y frustrar al resto, sino ayudar a resolver el contencioso reivindicando que España sabe gestionar las tensiones interterritoriales.

**9. *Sapere aude*.** La política europea de España adolece de un déficit llamativo de prospectiva y de ideas propias. Hay que atreverse a generar pensamiento en el terreno de la gobernanza económica, la dinámica político-institucional y la acción exterior. En comparación con los demás Estados, los *think-tanks* dedicados a la integración son pocos y están mal dotados, no hay conexión con las universidades y apenas hay algo que merezca el nombre de *policy unit* en el gobierno o las Comunidades Autónomas, ni de órgano de asesoramiento a los parlamentarios.

**10. No perder a la ciudadanía.** En la situación de deslegitimación general de la política y de pérdida de confianza en Europa, resulta muy peligroso explotar la imagen de que Bruselas impone los recortes. Ya sea con el propósito de desviar la queja (*blame shifting*) o para sugerir que los ajustes se evitarían fuera de la UE, los discursos populistas no ayudan. El gobierno y la oposición han de interrogar a los ciudadanos tratándolos como adultos, explicar con sinceridad las opciones viables y las consecuencias de tomar una u otra alternativa. Pese a todo, hay margen y puede agrandarse siendo más activos en Europa; no más resentidos.

## Pensar español, actuar europeo

Estos 10 elementos, como corresponde a un decálogo, se pueden resumir en dos: pensar más en español pero actuar más en europeo. Aunque España no tiene un modelo global de integración ajustado a sus preferencias estratégicas nacionales y genera pocas ideas por su cuenta, luego se comporta curiosamente de manera táctica y cortoplacista en muchos asuntos concretos, donde carece de actitud europea. Debe hacer justo lo contrario: no aceptar de forma acrítica el gran pensamiento que producen otros y, en cambio, actuar luego sin egoísmo, persiguiendo activamente los objetivos definidos como europeos.

Tras años de lenta deseuropeización –con una pérdida correlativa de su influencia en Bruselas– España no solo ha de resituarse en el núcleo de su proyecto nacional al proceso de integración sino también atreverse a colidearlo. Contra lo que pueda parecer, la extrema dificultad por la que atraviesa el país no es la única ni tal vez la principal causa que le impide ejercer el protagonismo que podría corresponderle como Estado medio-grande y que,

en cierto modo, disfrutó durante la década de los noventa. Fue más bien la autocomplacencia generada por los años de crecimiento la que llevó a partir del cambio de siglo a que España desatendiera gradualmente a la UE como referente para su programa político, económico o de acción exterior.

La crisis de la deuda ha servido para que España termine por darse cuenta amargamente de la trascendencia que sigue teniendo el factor europeo en su destino. No obstante, aunque desde 2010 está demostrando que vuelve a ser *decision-taker*, no ha sabido convertirse además en *decision-maker* y ubicarse en la vanguardia de los debates sobre la nueva gobernanza del euro o los esfuerzos para convertir la UE en un actor global. El ejemplo proporcionado por otros países con menos peso objetivo (como Holanda, Polonia y Suecia) o que también han sido muy golpeados por la crisis (Italia e incluso Irlanda) demuestra que la autoridad de cada miembro se mide en realidad por su capacidad para pensar propuestas atractivas para toda Europa y para conformar alianzas con otros Estados y con las instituciones comunes.

La buena noticia es que si España se atreviera a dedicar más inteligencia y voluntad política al proceso de integración dispone de varias ventajas comparativas que le permitirían reposicionarse pronto como socio influyente. La mala es que, por el momento, no existen indicios claros de que se desee abandonar el perfil bajo y diseñar una estrategia proactiva para los próximos años. Si hay algo peor que tocar fondo es no saber qué hacer para volver a ascender.

# Un plan de acción exterior integral para España

***Irune Aguirrezabal***

---

**D**esde hace unos meses asistimos a un debate sobre la necesidad de fortalecer la Marca España. Bien planteado es un debate oportuno y necesario. No obstante, no es suficiente. Y no lo es si esa Marca España no va acompañada de un proceso de elaboración de una estrategia de acción exterior integral e integradora, transversal y global.

En *La quinta disciplina*, Peter Senge asevera que “una visión compartida no es una idea. Es una fuerza en el corazón de la gente, una fuerza impresionante de poder”. Al igual que él, muchas escuelas de negocios llevan décadas enseñando a directivos a construir una visión poderosa de las organizaciones empresariales que identifique la aspiración futura de lo quiere ser la empresa, expresada como un desafío que impulse a todos los actores a dar lo mejor de sí con un objetivo: catapultar a la organización hacia el éxito.

¿Por qué una organización como el Estado no es capaz de dotarse de una misión y estrategia de acción exterior como país? Es posible y, sobre todo, es urgente. ¿Qué país queremos ser y cómo lo vamos a promover y defender en el exterior?

**Irune Aguirrezabal** es delegada del gobierno vasco en Madrid, donde también ha sido directora para la Unión Europea y acción exterior. Es investigadora de Derecho y Política Internacional en la Universidad Autónoma de Madrid.

En medio de las incertidumbres que ha traído la crisis, España no puede aplazar por más tiempo el diseño de una estrategia-país a largo plazo, que aporte una visión consensuada de lo que queremos ser y el lugar que nos proponemos ocupar en el mundo.

---

La España de 2012 poco se parece a la de 1970. Entonces se trataba de un país aislado del exterior, subdesarrollado y sin libertades. La generosidad y liderazgo de políticos y otras personalidades, y una sociedad española que llevaba años preparándose, supieron construir esa visión poderosa que permitió la transformación. Hoy España es un país democrático, europeo, potencia regional media, somos 47 millones de ciudadanos, con la generación de jóvenes mejor preparados de nuestra historia, miles de empresas y millones de autónomos con ganas de emprender e innovar, una sociedad dinámica, creativa, tolerante, solidaria, contamos con el español, recurso de un potencial formidable, un sólido Estado del bienestar, con niveles administrativos próximos a los ciudadanos y con valores y principios que queremos promover y defender en el exterior.

España, como otras naciones europeas, vive un periodo de gran inestabilidad ante la crisis económica y financiera de consecuencias aún desconocidas, con retos globales que solo podemos afrontar desde la cooperación y solidaridad, pero también ante los cambios y avances que van a proporcionarnos uno de los periodos de la historia con mayores progresos científicos, técnicos y demográficos. En el plano interno, hay ajustes y reformas pendientes, algunos ya inaplazables, entre los que debemos incluir la tarea de evaluar nuestra eficacia, coordinar los instrumentos que tenemos y maximizar los esfuerzos de agentes públicos y privados.

En *La España que necesitamos*, el embajador Ignacio Rupérez recuerda, al hablar de “el sitio de España en el mundo”, que “no hay mejor política exterior que una buena política interior”. Es cierto, y lo es porque hace tiempo que no podemos establecer una dimensión de lo internacional y otra de lo nacional como compartimentos estancos. Al contrario, los efectos de la globalización apoyados por las nuevas tecnologías han diluido esas diferencias. Las decisiones de calado interno tienen un impacto innegable en el ámbito internacional y viceversa. No solo decisiones, también imágenes, eventos, personas, dependan o no del gobierno. Los éxitos del deporte español han tenido efectos muy positivos para nuestra imagen, también el incremento de la ayuda al desarrollo en los últimos años, o esa forma de aproximarse a los países subsaharianos, lejos de la superioridad, generaron confianza y permitieron contrapartidas. La actividad de ETA tenía un nefasto impacto en el turismo en Euskadi y su cese supone un interés creciente hacia lo vasco. Incluso una trayectoria ejemplar de gestión diplomática a favor de la Corte Penal Internacional y los derechos humanos puede borrarse en meses ante la repercusión internacional del juicio contra Baltasar Garzón por revisar los crímenes del franquismo. El posicionamiento estratégico de un país no se acaba en la gestión diplomática.

Urge diseñar una estrategia-país que nos aporte una visión compartida de lo que queremos ser mediante un proceso constituyente, que integre a todos los actores y que impregne todas las políticas y actuaciones de manera transversal.

## Una estrategia de acción exterior integral y transversal

Se proponen 10 elementos a considerar para elaborar un plan estratégico.

**1. No hay empresa eficaz sin plan estratégico.** Sin un plan estratégico de acción exterior, España pierde oportunidades y se arriesga a no estar en el sitio del mundo que le corresponde. Aplicando las normas de la gerencia moderna, una estrategia es un proceso innovador que integra un plan: objetivos, metas y políticas de la organización, en forma coherente y dotada de los recursos necesarios para lograr el posicionamiento y la rentabilidad. Países como China, Brasil o Qatar han elaborado planes estratégicos para los próximos 15-20 años. Es verdad que no disponemos de los ingentes recursos gasísticos de Qatar. Pero quizá, precisamente cuando menos recursos hay, es cuando aparecen mas motivos para sumar y planificar coordinadamente, entre todos los que participan de la proyección de España en el exterior.

Cualquier estrategia debe ir en armonía y cada día (¡ojalá!) en un plano de mayor coordinación y planificación conjunta con la Unión Europea. Ahora bien, nuestro país puede y debe saber qué quiere ser. Nuestra misión debe estar orientada a obtener un posicionamiento en el mundo como país relevante, fiable, seguro, previsible y con liderazgos reconocidos. Debemos identificar nuestras prioridades sectoriales, objetivos concretos, desarrollar acciones en asociaciones flexibles público-privadas; necesitamos una dotación de recursos pragmática, un servicio exterior moderno y abierto, crear cauces para un diálogo que genere confianza recíproca, otros para la transferencia de conocimiento inteligente de forma continuada; contamos con principios y valores asentados que queremos promover y defender en el exterior, sabemos en qué regiones y con qué países debemos colaborar más estrechamente, tenemos intereses nacionales que defender.

**El gobierno debe  
promover la  
comprensión de la  
dimensión internacional  
de las actuaciones de  
todos los departamentos**

**2. Superar la separación entre lo interior y lo exterior.** En el mundo actual no cabe separar la acción interior de la exterior. Nos encontramos más cerca que nunca de ese transnacionalismo, globalismo y sociedad mundial descrito por Karl Holsti. El ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) asume con total normalidad que “la dimensión internacional es un componente esencial de la actividad de los Estados, diluyendo la nítida separación existente en el pasado entre las actuaciones en el interior y la acción exterior”. Esto, que es hoy de Perogrullo, debe reiterarse para que tenga reflejo en el desarrollo diario, coordinación, implementación, control y seguimiento de la acción exterior.

En el ámbito gubernamental, el gobierno (vale para todos los niveles de la administración) debe promover la “comprensión” de la dimensión internacional de las actuaciones de todos los departamentos. Solo entonces se puede acertar. Un diseño estratégico planificado y compartido por todos evitaría decisiones cortoplacistas, coyunturales, sin conocimiento global de la realidad, sin control previo, probablemente sin seguimiento apropiado y sin legitimidad democrática.

**3. Acción exterior integral versus política exterior.** La competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales recae en el Estado (artículo

149.1.3 de la Constitución). No se sugiere una propuesta de interpretación diferente. Sin embargo, junto al Estado, coexisten multitud de actores, públicos y privados, cuyas actuaciones tienen un impacto en el posicionamiento estratégico de España en el exterior. Por tanto, la acción exterior, además de abarcar el conjunto de políticas mediante las que el Estado desarrolla las relaciones internacionales con otros Estados y organizaciones internacionales y la defensa de los intereses de los españoles en el exterior, debe incluir fórmulas para integrar y coordinar su estrategia con esos actores.

De ahí que se hable de “acción exterior” por ser más ambicioso, pese a coincidir con la disciplina de las relaciones internacionales en su concepción más genérica, cuando se refiere a “todas las formas de interacción entre miembros de sociedades separadas, estén o no propiciadas por un gobierno”, como sostiene Holsti en *International Politics. A framework for analysis*. Y, en ese sentido, incluye también las nociones de “transnacionalidad” (es decir, el impacto de lo que sucede a un lado de la frontera en el otro), de “pluralidad” de actores, y la dimensión “global”.

**4. Mecanismos eficaces de coordinación y planificación.** El plan estratégico debe incorporar mecanismos eficaces de coordinación y consulta, *ex-ante*, durante y *ex-post*, para que sea eficaz y coherente. El gobierno de José María Aznar creó en 2000 el Consejo de Política Exterior. El de José Luis Rodríguez Zapatero reformó aquel órgano en 2007. Desgraciadamente, el consejo no cumplió las expectativas que generó.

El gobierno de Mariano Rajoy deberá adaptar ese Consejo y su Consejo Ejecutivo a la estructura del nuevo gobierno, como primer requisito para que funcione. El segundo es convocarlo regularmente. Pero no basta. Si el consejo quiere dirigir, desarrollar y coordinar el plan estratégico de acción exterior debe además: 1) Implicar a actores, públicos y privados, mediante un proceso de diálogo permanente (comunidades autónomas y entidades locales, pero también ONG, *think tanks* y expertos); 2) Ni el Consejo de Política Exterior ni su Consejo Ejecutivo consiguen la eficacia deseada si las decisiones no bajan a los niveles operativos, sobre todo, a directores generales. Volviendo al símil empresarial, resulta evidente en pleno siglo XXI que las visiones estratégicas ya no pueden valerse únicamente de las directrices que se construyen en la pirámide, sino que deben involucrar a todos los niveles de decisión, garantizando la motivación y comprensión de las decisiones y su éxito.

**5. Acción exterior plural y global.** Quiénes son, cómo actúan, qué intereses defienden, qué capacidad de influencia tienen, cómo podemos cooperar y aprender con los actores que intervienen junto al Estado en la

acción exterior. En este mundo cambiante hay que integrarlos en todas las fases. Asumimos así el nuevo paradigma en la cooperación multilateral de alianzas globales que trasciende la diplomacia intergubernamental (Jens Martens). En las Naciones Unidas hay ejemplos que demuestran un esfuerzo de adaptación a esta nueva realidad, con proyectos de cooperación y asociación entre ONG, empresas y agencias de la organización, un diálogo cada vez más estructurado o iniciativas estratégicas de asociación, como el Pacto Mundial de la ONU para empresas que se comprometen a vincular sus actuaciones y estrategias con los 10 principios universalmente aceptados en los ámbitos de derechos humanos, sostenibilidad y lucha contra la corrupción. Son pasos. Queda mucho por recorrer.

En España no se parte de cero. Hay algunos cauces de diálogo intra e interinstitucional, pero un planteamiento estratégico debe resolver ineficacias, evitar duplicidades y crear aquellas estructuras que realmente nos hacen falta.

**6. Integrar a las administraciones autonómicas y locales.** No habiendo propuesta de poner en entredicho la competencia exclusiva del Estado en las relaciones internacionales, sin embargo, no podemos seguir eludiendo por más tiempo abordar en profundidad y en un debate sosegado la realidad autonómica en su dimensión exterior. Las comunidades autónomas desarrollan una creciente actividad con proyección exterior: campañas, viajes comerciales, con fines culturales, científicos, políticos u otros, apertura de oficinas de promoción industrial o comercial, de delegaciones de gobiernos autonómicos, o una estructura de gobierno que incluye un departamento especializado en acción exterior. El MAEC reconoce esta actividad como un complemento necesario para el adecuado ejercicio de sus competencias. Fue la línea que marcó la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994 de 26 de mayo, que admite la posibilidad de que esa “actuación exterior” de las comunidades autónomas pueda llevarse a cabo, entre otras formas mediante la suscripción de acuerdos, siempre que no tengan carácter de tratados internacionales, es decir, que no generen responsabilidad internacional.

**Hay que involucrar  
a las comunidades  
autónomas, que están  
desarrollando una  
creciente actividad con  
proyección exterior**

Desde algunos sectores se critica la duplicidad que supone esta dimensión exterior ejercida por las algunas comunidades autónomas que, si bien debe poder plantearse, exige un debate más profundo, programático y pragmático. Algunos elementos. 1) Esa dimensión es un hecho y un derecho, porque el ejercicio de las competencias exige una acción exterior. Otra cosa es cómo se desarrolle y por quién. 2) Hay que garantizar el principio de unidad de acción en el exterior (artículo 97 de la Constitución). Pero este principio requiere reciprocidad; para evitar duplicidades e incoherencias hay que encontrarse y coordinar, hay que buscar fórmulas para la integración de intereses autonómicos por el servicio exterior del Estado, complejas, pero no imposibles (por ejemplo, una embajada podría acoger al representante de una autonomía para la defensa de intereses específicos, la delegación del Estado podría integrar en las negociaciones de un tratado al representante autonómico concernido, las oficinas autonómicas deberían asumir el principio de unidad de acción del jefe de la misión diplomática, las comunidades autónomas deberían participar de algún modo en el Consejo de Política Exterior, etcétera). 3) Reforzar la coordinación. No existe conferencia sectorial o comisión interterritorial de acción exterior. La lealtad y cooperación son fruto de la buena voluntad de las partes, que pone en marcha o suspende el diálogo bilateral ad hoc. 4) Las fórmulas de coordinación e integración no tienen que ser homogéneas. No todas las comunidades autónomas tienen los mismos intereses de representación en el exterior.

Las entidades locales, y la propia Federación de Municipios y Provincias de España, llevan a cabo actuaciones en el exterior que igualmente deben coordinarse. En suma, es un debate ineludible al que hay que poner orden. No por la vía de la prohibición, que no sería constitucional, tampoco como medida de fiscalización, sino como un mecanismo adecuado para garantizar el principio de unidad de acción en el exterior, el pleno valor de los acuerdos y la imagen de país que proyectamos.

**7. La internacionalización de las empresas.** La internacionalización de las empresas es un asunto de supervivencia frente al entorno mundial crecientemente competitivo y cambiante. Las administraciones central, autonómica y local han creado multitud de entidades y fondos para apoyar a las empresas en el exterior. Las grandes empresas españolas han sabido posicionarse, algunas con gran éxito. Ahora bien, nuestro tejido empresarial apenas cuenta con 18.000 empresas de más de 100 trabajadores. Sí tenemos más de 2,8 millones de negocios entre cero y cinco asalariados, y 1,8 millones de autó-

nomos. No se pueden prestar los mismos servicios, no son las mismas las necesidades de unos y otros. Hace falta un mayor conocimiento recíproco entre administración y empresas/autónomos para hacer posible la internacionalización, mediante cauces de interlocución y consulta continuos, dando servicios de análisis riguroso de índole estratégica que los pequeños no podrán nunca hacer. Para el servicio exterior del Estado debe ser una prioridad que nuestras empresas ganen concursos, que accedan a información puntual sobre riesgos de inseguridad jurídica del país o corrupción. Se debe estructurar el diálogo formalizado entre administración y empresas.

**8. Integrar el conocimiento inteligente.** Un plan estratégico requiere un análisis estratégico. Los desafíos globales que convergen hoy (demográficos, de seguridad energética, de sostenibilidad, de modelo social y económico, de conocimiento, de seguridad interior y exterior, entre otros) tienen un impacto evidente en gobiernos e instituciones.

Es verdad que hay mas información que nunca, pero también resulta más difícil filtrar y comprender esa información. Los *think tanks* tienen como función principal aportar ese conocimiento específico que falta en las instituciones, pero añaden además de análisis, la visión de una parte de la sociedad civil. Por ello, el Estado que tenga una sociedad civil consolidada suele contar con un sólido sector de *think tanks*, ONG o centros de análisis independientes que realizan actividades de estudio, debate, difusión, formación o *advocacy* para influir en los órganos decisorios y ejecutivos responsables de definir o desarrollar políticas.

La creación y desarrollo de estos centros de análisis ha sido tardía en España, así como su posicionamiento internacional y europeo. Pero poco a poco va cambiando. Así se deduce del último informe *Global Go To Think Tank Report*, de la Universidad de Pensilvania. Además, se observa el aumento cuantitativo y cualitativo del *expertise* en España en materia internacional. La voluntad política de transformación y liderazgo necesita elementos cognitivos técnicos para asimilar y comprender esos fenómenos si se quieren adoptar las decisiones más apropiadas. Hay que abordar mejor la interacción entre ambos.

**Hay más información  
que nunca, pero  
también resulta  
más difícil filtrar y  
comprender esa  
información**

**9. *Aprovechemos el momentum político.*** La urgencia del momento debe impulsar a todos a aunar esfuerzos, y para ello sería bueno retomar el consenso como método y la concordia como virtud cívica (en palabras de Óscar Alzaña). Durante la campaña electoral, el ahora presidente Rajoy daba su visión de “Europa y España en el mundo” (*Política Exterior* 144, noviembre-diciembre 2011) afirmando que “necesitamos una proyección exterior moderna en la que los ciudadanos y nuestros socios puedan confiar, una acción exterior activa, ambiciosa, en consonancia con la España de hoy, una democracia avanzada, comprometida con la libertad, la justicia y la defensa de los derechos humanos, dotada de una economía abierta e internacionalizada”. En su investidura, también habló de la reforma del servicio exterior, tarea eternamente pendiente. Por su parte, el ahora secretario general del PSOE, Alfredo Pérez Rubalcaba, exponía también en *Política Exterior* su posición para estos tiempos de crisis, apelando a que “España esté donde tiene que estar y tenga una acción exterior dinámica, proactiva y anticipatoria (...) que tenga en su centro la protección y proyección de los intereses económicos de España, compaginándolos con la promoción de nuestros valores (...) Con ese fin –decía– impulsaré una estrategia exterior de carácter integral”. PP y PSOE no bastan, pero pueden arrastrar a los demás en un proceso constituyente de una verdadera estrategia integral de acción exterior de España y para los españoles.

**10. *Legitimidad democrática.*** Entre los retos del siglo XXI se incluyen las mutaciones que experimenta la democracia, como esa capacidad de indignación y movilización social que pone en tela de juicio la legitimidad de gobiernos y regímenes, que se bastan del veredicto de las urnas cada cuatro años sin validar la verdadera voluntad mayoritaria. Pierre Rosanvallon explica que el gobierno debe atenerse a un triple imperativo: legitimidad de imparcialidad (distanciarse de posiciones partidistas e intereses particulares); legitimidad de reflexividad (tener en cuenta las expresiones plurales del bien común); y legitimidad de proximidad. El control parlamentario de la acción exterior debería reforzarse con un debate sobre un informe anual del gobierno, intercambios asiduos, participación de parlamentarios en misiones en el exterior, peticiones de comparecencia en la comisión de Exteriores de embajadores, altos funcionarios, expertos, etcétera, control sobre el nombramiento de embajadores, mediante dictamen motivado previa posible petición de comparecencia, entre otros. La comisión de Exteriores del Senado de Estados Unidos “interroga” a los candidatos a embajador, que deben demostrar conocer bien los intereses de su país en su destino. Nada similar sucede aquí.

En suma, un plan estratégico a largo plazo (por ejemplo, para 2025), que no fuera fruto de las mayorías coyunturales y respondiera a un proceso transparente, abierto, consensuado, integrador, con control parlamentario, evitaría decisiones cortoplacistas y reforzaría la previsibilidad y fiabilidad de nuestra acción exterior.

Dicho plan debería coordinarse con el proyecto estratégico común europeo, recogido en el Informe del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030, liderado por el expresidente Felipe González. Otra cosa es que este informe acabe siendo papel mojado. Quisiera reproducir aquí la última frase de ese plan: “Para que la UE se convierta en un actor digno de tenerse en cuenta en la escena internacional necesitará unas bases sólidas. Esta misión requiere coraje político y ambición colectiva, un pragmatismo sólido y un sentido claro de los ideales por los que merece la pena luchar. En el interior y en el exterior. Preparemos el terreno para ello. Ahora”. Igualmente, España necesita una ética finalista (una misión al estilo kantiano) en la que podamos conciliar intereses diversos, valores y principios. Ahora.

# Un lugar para España tras la crisis

*Jordi Vaquer*

---

**T**odavía es temprano para estimar el impacto de la crisis económica sobre el papel internacional de España. Con la deuda pública bajo presión incesante y con un desolador panorama económico, España se prepara para años de carestía y de escasos recursos públicos, sin saber si lo peor está todavía por llegar. La acción internacional no será la excepción, y resultarán seriamente afectados los recursos dedicados a los elementos básicos de la política exterior y de seguridad, como son las fuerzas armadas o el servicio diplomático, y también otras partidas destacadas de la acción en el extranjero como la cooperación al desarrollo, la acción cultural y las actividades de diplomacia pública. A ello debemos sumarle el deterioro de la imagen de éxito de la que gozó España durante años en los foros europeos e internacionales gracias a su transformación política y social, pero también a su creciente prosperidad.

Se impone una revisión del papel internacional al que debe aspirar España en estos momentos. El crecimiento acelerado de los tres lustros anteriores a la crisis llevó a los gobiernos españoles a plantearse la posibilidad de buscar para su país un papel global, superador de los tres contextos tradicionales –Europa, América Latina y el Mediterráneo– en los que la

**Jordi Vaquer** es director del Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (Cidob).

El paso temporal de España por la octava economía mundial generó unas expectativas de presencia global a la postre negativas. La crisis ha cambiado por completo la percepción sobre su lugar en el mundo. A falta de recursos nuevos en el horizonte, se impone priorizar:

---

España democrática se había afirmado. Esta preocupación llevó a objetivos ambiciosos y giros innovadores en la política exterior de un país que llegó a verse como octava potencia mundial.

La magnitud de la crisis actual pone en cuestión estos objetivos y el modo de alcanzarlos, a la vez que la Unión Europea, el principal marco de referencia internacional de España, está también en un proceso de honda transformación. El salto a lo global ha demostrado sus limitaciones, pero en el actual contexto mundial tampoco es ya posible volver a los tres marcos tradicionales, con una Europa con problemas de cohesión y en plena oleada renacionalizadora, una América Latina que necesita cada vez menos a España y un Mediterráneo en una ebullición que no sabemos donde acabará.

## Dinamismo en los espacios tradicionales

Europa, América Latina y el Mediterráneo se encuentran en situaciones y dinámicas muy distintas. Estos tres espacios preferentes de actuación internacional de España nunca fueron equiparables: Europa es el marco indiscutible de la política exterior española. Y es justamente este referente el que está en un peor momento de los tres.

El desenlace de la larga crisis constitucional, con la puesta en marcha del Tratado de Lisboa, ha servido para demostrar que el problema que tiene

Europa, en particular en su proyección exterior, va mucho más allá de lo institucional. La transformación de la crisis bancaria y económica en crisis de deuda pública ha tenido un devastador efecto centrífugo. La UE ha vuelto a ver renacer problemas que parecían en vías de superación –como el desenganche de la periferia sur e Irlanda del núcleo europeo– a la vez que aparecen nuevos nubarrones en el horizonte. Alemania, en particular, ha cambiado de actitud ante la Unión, causando inquietud entre sus socios. Las nuevas estructuras en política exterior no han solucionado los problemas de cohesión a los que tan acostumbrados

## Una España integracionista se encuentra con una Europa sin ganas de avanzar en común

estamos –véase como ejemplo la descoordinada reacción a las revueltas en el mundo árabe– y, en cambio, logros de integración que ya parecían consolidados, como la moneda única y la libre circulación de ciudadanos comunitarios, han sido cuestionados.

Una España integracionista se encuentra con una Europa sin ganas de avanzar en común, e incluso llega a ver a un socio tradicional, Alemania, como una amenaza. España no se ha vuelto euroescéptica, pero el europesimismo se extiende entre profesionales y analistas. La pertenencia al euro, motivo de orgullo hace una década y presentada como uno de los grandes logros de la España democrática, ha revelado tener también costes asociados. Europa no es ya la solución a los problemas domésticos, y la pertenencia a la UE, por sí misma, no resuelve la inserción internacional del país.

Sin embargo, no todo el mundo resulta perdedor ni arroja la toalla en esta Unión en tiempos complicados. En política exterior, una generación de ministros de Asuntos Exteriores jóvenes, anglófonos, buenos comunicadores y dinámicos (Radoslaw Sikorski de Polonia, Carl Bildt de Suecia, Alexander Stubb de Finlandia, Nikolai Mladenov de Bulgaria) aprovecha el nuevo marco institucional y el naciente espacio comunicativo europeo para avanzar sus ideas y expandir su influencia en el debate europeo. Frente a ellos, los ministros de Exteriores de los Estados grandes, cada vez más subsidiarios de sus jefes de gobierno o de Estado, pierden interés por la política común, renuncian a comunicar más allá de su público doméstico (incluso a puerta cerrada, insisten en usar su lengua propia) y se dedican más a enunciar sus decisiones que a intentar convencer o crear nuevos consensos. El



José Luis Rodríguez Zapatero en el Foro de Boao (China, 15 de abril de 2011). GETTY

contexto no es alentador, pero el contraste entre las actitudes de unos y otros es notorio.

En estas horas bajas de la integración europea, España no puede esperar contrarrestar la pérdida de peso internacional resultante de la crisis solo a través de su participación en la UE. Pero tampoco cabe recrearse pasivamente en la nostalgia de tiempos mejores en Bruselas. Como lo demuestran algunas iniciativas importantes provenientes de países medios, hay maneras de desempeñar un papel más relevante en Europa. En el caso de España, el momento actual tanto en el Mediterráneo como en América Latina ofrece buenas oportunidades para el liderazgo y para tener un papel relevante, como ya se hizo durante la presidencia semestral en relación a los países latinoamericanos. En la misma presidencia España demostró un renovado activismo en zonas como los Balcanes y el este de Europa, que no habría que dejar decaer en estos momentos complicados.

América Latina está aumentando su peso en el panorama global, y eso supone un desafío al modo en que España se había acostumbrado a relacionarse con ella. El papel inversor de España en una región en pleno crecimiento, cortejada por todas las potencias tradicionales y emergentes, va a perder peso relativo. A medida que los países y empresas de la región establecen vínculos con todo el planeta, convendrá abandonar algunas

ideas como la triangulación –España no va actuar como vértice en las relaciones de América Latina con Asia, África o el mundo árabe–. Tampoco cabe dar por descontado que los grandes Estados europeos, ni los latinoamericanos, vayan a reconocerle un protagonismo indiscutido en el seno de la UE en cuanto a esta región. Pero, a grandes rasgos, una España con excelente relación empresarial, cultural, diplomática y humana con Latinoamérica solo puede beneficiarse del buen momento latinoamericano que, como ya sucede en las cuentas de resultado de las grandes empresas españolas, ayudará a amortiguar los peores efectos de la crisis sobre el papel internacional de España.

España ha vivido con el más mediterráneo de sus ministros de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, seis años de sinsabores en su ámbito de mayor experiencia. Las iniciativas de mediación (Sahara Occidental, Oriente Próximo y Chipre) fracasaron; las cumbres, a las que tantos esfuerzos se dedicaron, cosecharon un éxito ambiguo en 2005 (buenos contenidos, mal simbolismo por las ausencias de los árabes) y un rotundo fracaso en 2010. A pesar de algunos logros (misión en Líbano, sede de la Unión por el Mediterráneo, mejor relación con Marruecos), España ya necesitaba revisar a fondo su política mediterránea al empezar la gran sacudida del mundo árabe que suponen las revueltas de la dignidad.

Para un país menos comprometido que Francia o Italia con regímenes como el de Zine el Abidine ben Alí en Túnez y con una transición democrática exitosa en la memoria, la primavera árabe de 2011 puede ser una buena ocasión de reinventar y construir sobre unas nuevas bases la relación con los países árabes. En este caso, la crisis juega en un segundo plano y España tiene por delante a la vez una oportunidad de recobrar estatura internacional y el desafío de adaptarse a un entorno más dinámico y, por lo menos de momento, inestable.

## España, actor global

En abril de 2011 el Fondo Monetario internacional confirmó que la crisis había relegado a España a la 12ª posición entre las mayores economías (la 13ª, si se tiene en cuenta la paridad del poder de compra). No se prevé que mejore esta posición en los próximos años, ni mucho menos que alcance de nuevo el octavo puesto que ocupó en el pasado. Teniendo en cuenta el tamaño de España, esto señala una cierta reducción de las enormes disparidades económicas a escala global, en la medida en que su pérdida de posición

en la lista es, en parte, el resultado del crecimiento acelerado de economías que están sacando de la pobreza a millones de personas, como India o Brasil.

El paso temporal por la octava posición mundial generó unas expectativas que, a la postre, resultaron negativas para el desarrollo de la política exterior española. Tras la normalización internacional, que fue el gran éxito de los primeros 15 años de democracia, España parecía haber encontrado por fin un momento de comodidad con su propio lugar en el mundo, entre las naciones europeas democráticas y en el seno del proyecto de integración europeo. Pero el crecimiento económico acelerado que empezó a registrarse hacia el cambio de siglo, y la entrada en “primera división europea” que supuso en 1998 acceder al grupo de cabeza del euro, llevó al gobierno y a la diplomacia española a buscar nuevas metas e hitos internacionales. El discurso de la España octava potencia mundial fue parte de una estrategia para alcanzar una nueva posición global.

## La búsqueda de un papel global durante el último gobierno Aznar debilitó el consenso en política exterior, pero abrió nuevos escenarios

Uno de los atajos favoritos para lograr un lugar destacado fue el intento de obtener nuevas cuotas de poder entre los clubes más selectos de ámbito internacional. España no estuvo sola en la búsqueda de una silla en la mesa de los mayores: la Alemania reunificada, por ejemplo, empezaba por aquel entonces a pensar seriamente en ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Ante lo difícil de aspirar a tanto, en España se planteó un objetivo simbólico, la pertenencia al G-8, el exclusivo club de las principales economías industrializadas. La apuesta parecía razonable: ¿no le correspondería a la octava economía del mundo pertenecer al G-8?

Para el gobierno de José María Aznar el aumento de la estatura internacional de España solo podría hacerse acercándose a la potencia hegemónica del momento: Estados Unidos. Se apostó por un mundo unipolar. La participación española en la coalición que invadió Irak en marzo de 2003 fue el mayor exponente de esta política. En la búsqueda de un papel global, y no solo regional, el consenso en política exterior quedó debilitado, pero se empezaron a explorar nuevas prioridades para España que prevalecieron más allá del gobierno del Partido Popular.

En efecto, la llegada al poder del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero supuso una cierta continuidad en estos nuevos objetivos pero un cambio, a veces de 180°, en las vías para perseguirlos. El nuevo gobierno mantuvo intacta la preocupación por un estatus internacional más allá de lo europeo que le permitiese a España figurar en primera línea global, y no únicamente en sus tres marcos tradicionales de actuación. La manera de buscar un nuevo papel pasó entonces por enmendar la estrategia del gobierno anterior, en parte por convicción, en parte por necesidad tras el castigo de la administración de George W. Bush por la retirada de Irak. Así surgió, por ejemplo, la Alianza de Civilizaciones con la Turquía de Recep Tayyip Erdoğan, otro aliado de EE UU caído en desgracia por su oposición a la acción militar contra Irak. La doble apuesta por un mundo multipolar y un escenario multilateral estaba en la base del cambio de estrategia.

La crisis financiera desatada por la caída de Lehman Brothers en otoño de 2008 sacudió las bases de la gobernanza global de la economía y resultó en la reactivación del G-20, un mecanismo que había servido de grupo de contacto durante la crisis financiera de finales de los años noventa y que cobraba ahora una nueva centralidad. La idea era incluir a las pujantes economías emergentes en la búsqueda de unas soluciones globales que el G-8 por sí solo no estaba en condiciones de ofrecer. El gobierno español no dudó en hacer de la participación en el nuevo grupo, que anteriormente había sido dejado de lado en favor del G-8, un objetivo prioritario. El esfuerzo por entrar en el G-20 reactivó la política exterior española y se saldó con un éxito al conseguir participar en los encuentros.

Tras este logro diplomático, el siguiente gran reto se concentró en Europa: la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010, concebida a la luz de presidencias anteriores pero con la incertidumbre sobre el marco normativo que supuso el agitado tramo final del proceso de ratificación del Tratado de Lisboa. Tras años preparando la presidencia, y a pesar de que la crisis había alcanzado ya de lleno a la economía española, el gobierno se dispuso a poner en marcha una ambiciosa agenda con la competitividad y el crecimiento económico entre los asuntos clave.

## El fin de una ilusión

Todavía inconsciente del alcance de la crisis económica en España, y confiado por el espejismo de estabilidad financiera que proporcionaba una

banca mejor regulada que la de la mayoría de las economías industrializadas, el gobierno presentó en otoño de 2009 un amplio programa de presidencia semestral, con fuerte acento en lo económico. Se confiaba todavía en que la década prodigiosa de la que España acababa de salir proyectase una imagen más alta que la sombra de la crisis, que por aquellas fechas ya se había cobrado más de un millón de puestos de trabajo.

Desde el inicio de 2010 quedó en evidencia lo equivocado del diagnóstico sobre la posición y, sobre todo, la imagen del país. En los primeros días de enero, Alemania y Reino Unido (tanto sus gobiernos como su prensa) criticaron con dureza las propuestas económicas del gobierno de Rodríguez Zapatero, al que consideraban desacreditado por su situación económica doméstica. A este inesperado mal comienzo le siguieron las crisis de la deuda pública griega (primavera 2010), irlandesa (otoño 2010) y ahora la portuguesa (primavera 2011). La primera puso a España en el punto de mira de la especulación financiera. Sus devastadores efectos sobre el valor de la deuda española supusieron un reto de enormes dimensiones que cambió por completo la percepción que tanto el gobierno como la sociedad española tienen de la propia España y su lugar en el mundo.

La crisis de la deuda pública situó al país más como objeto que como sujeto de política internacional, con presiones explícitas de Alemania y EE UU, principalmente, para forzar al gobierno a un golpe de timón que eliminase la amenaza a la unión monetaria. La gestión de la crisis se ha convertido en una prioridad absoluta que absorbe buena parte de las energías del gobierno y obliga a reconfigurar los instrumentos y las acciones en política exterior.

Los primeros encontronazos con el gobierno alemán y las lecturas ideológicas de los ataques especulativos a España, que caracterizaron la reacción primera del entorno de Rodríguez Zapatero dieron paso a una nueva proactividad. El propio presidente del gobierno, tradicionalmente poco interesado en la política exterior, vivió en persona la presión internacional y reaccionó participando directamente en los contactos estratégicos con los que pueden ser socios para atenuar los peores impactos de la crisis,

**La gestión de la crisis se ha convertido en una prioridad absoluta que obliga a reconfigurar los instrumentos y acciones de política exterior**

desde Alemania y China hasta los inversores del golfo Pérsico, con llamadas telefónicas, entrevistas y viajes.

Visto en perspectiva, el efecto de la crisis sobre la percepción del papel global de España puede tener un saludable efecto si sirve para abandonar la búsqueda de atajos hacia un estatus de potencia mundial. Impulsada por el éxito de una década de crecimiento económico y demográfico, España se sumó a la carrera internacional por tener voz propia en el contexto global, una carrera que cobró brío al hacerse patentes las limitaciones del poder estadounidense y las nuevas posibilidades abiertas por la emergencia de países como China, India o Brasil. Pero no cualquier manera de conseguirlo es sostenible.

España ha puesto en pie asociaciones llamadas “estratégicas” con las potencias no occidentales (China y Rusia) y los mayores Estados latinoamericanos (Brasil, México, Argentina y Chile). Acuciada por la necesidad de acceder a financiación internacional para la deuda pública y, sobre todo, la privada, España las cultiva ahora con mayor intensidad. Estas relaciones no siempre están construidas sobre bases estables (la necesidad imperiosa de inversiones en un sistema financiero amenazado, por ejemplo, no es un buen punto de partida), no tienen suficiente seguimiento en el seno de la administración y pueden llegar a debilitar la política exterior europea. Pero a la vez constituyen los primeros hilos de una red global de relaciones que trascienden los ámbitos familiares para España en un mundo cada vez más multipolar. Al hacerlo, abren nuevos horizontes para una política exterior postcrisis que, sin atajos y de manera más sólida, consolide a España como país de intereses e influencia globales.

La crisis ha puesto al descubierto la debilidad de las bases del crecimiento acelerado de la década 1998-2007 y ha obligado a un nuevo activismo a la defensiva para evitar no solo la pérdida de peso internacional, sino incluso un peligroso deterioro económico. Todo parece indicar que España pasará algunos años estancada, o incluso perdiendo posiciones en el cómputo relativo de peso económico a escala global. Al tiempo que pierde fuerza el argumento español de infrarrepresentación en los ámbitos internacionales, aumenta el clamor de los no europeos por tener un peso mayor en instituciones como el Consejo de Seguridad de la ONU (en particular, entre sus miembros permanentes), el Banco Mundial, el FMI o el mismo G-20. Por eso la crisis ha evidenciado que no existen atajos hacia un papel internacional relevante. Pero también ha obligado a buscar nuevas sendas que, de modo progresivo, abren la posibilidad de construir un posicionamiento global sobre bases más consistentes.

## Política en tiempos difíciles

Incluso una vez descontados todos los efectos ya verificados, y los que todavía están por llegar, de la crisis económica, España tiene y mantendrá un papel relevante en el contexto europeo y mundial. Su proyección económica internacional, su extensa red de relaciones bilaterales y multilaterales, los lazos humanos surgidos de la inmigración y la creciente participación de los españoles en la movilidad global de personas, una política de cooperación al desarrollo de volumen considerable, la integración en misiones y operaciones internacionales de paz y de ayuda humanitaria y de emergencia, un protagonismo notable en los ámbitos deportivo, cultural e, incluso, cada vez más, científico, así como una presencia creciente en las redes internacionales de transportes son bazas que le garantizan a España la posibilidad de desempeñar un papel importante en la acción exterior de la UE y en el entorno global.

España sigue con las prioridades tradicionales (Europa, América Latina y Mediterráneo), pero ya cuenta con intereses y logros destacables en algunas cuestiones de gobernanza global y, todavía sin consolidarse, en regiones del mundo que tradicionalmente estaban más alejadas del centro de sus preocupaciones, como Asia oriental o África subsahariana.

El Índice Elcano de Presencia Global (IEPG), en su edición de 2010, ilustra las distintas caras de esta presencia internacional. Algunas de las posiciones más destacadas de España en las listas de alcance global (sexto donante de ayuda al desarrollo, séptimo inversor mundial, octavo destino para inmigrantes, noveno en investigación científica) es muy probable que se vean afectadas por la actual coyuntura económica. Sin embargo, estas mismas posiciones, por encima del peso económico global de España, demuestran que no todo es el tamaño del PIB en la posición internacional de un país.

En estos tiempos difíciles para España, ni siquiera un papel relevante en la UE está garantizado por sí solo, y requiere recursos más importantes de los que incluso en los buenos tiempos le dedicaron los presupuestos generales del Estado. La política exterior nunca ha gozado de un marco financiero generoso en la España democrática; en tiempos de crisis, será muy complicado evitar que los recortes empeoren una ya acuciante escasez de medios. A falta de recursos nuevos en el horizonte, se impone aumentar la eficiencia. Y, sobre todo, priorizar.

Si una prioridad destaca por encima de las demás es afianzar la capacidad de ser proactivos, de ser sujeto y no solo objeto de las relaciones internacio-

nales. La primera condición para hacerlo es contar con un marco estratégico consensuado y público, aprobando la largamente retrasada Estrategia Española de Seguridad e inmediatamente después una Estrategia de Política Exterior. Solo así se puede evitar ser rehén de la inmediatez y de las crisis que invariablemente configuran la actualidad internacional y el debate en el seno de la UE. La segunda condición es un mejor uso de los recursos existentes. En este sentido, se impone una ordenación de la política de cooperación al desarrollo, que no ha conseguido crear una estructura de gestión y de

**La amenaza de perder terreno en Europa y en el mundo es real. Por eso es tan importante un mejor uso de los recursos existentes**

prioridades adecuada a su dimensión, y una redistribución de los recursos globales de acción internacional que acabe con el subdesarrollo de algunas partes de nuestra administración en materia exterior. La tercera condición es una reforma a fondo de los instrumentos, empezando por la del Servicio Exterior, para la cual no hay mejor excusa que la necesidad de aprovechar sinergias y

complementariedades con el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior. Y, por último, la cuarta condición es desarrollar en la administración española, y muy en particular en el seno del ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, un departamento de análisis y prospectiva digno de tal nombre, con capacidad de anticipar tendencias y configurar opiniones en España y también en la UE.

No es momento de abandonarse a la melancolía en el contexto europeo. Cierto es que algunos de los socios tradicionales no están en su momento más fácil. La Alemania de Angela Merkel, en particular, se ha convertido en un socio difícil, pero no hay que dramatizar: todavía está muy lejos de lo que lo fueron en otros momentos la Francia de Charles de Gaulle o el Reino Unido de Margaret Thatcher. Una Francia errática es en este momento un socio poco predecible, aunque sigue siendo un punto de referencia que no hay que perder de vista.

Mientras Italia y los países del sur pasan por momentos más complicados incluso que el nuestro, aparecen posibilidades nuevas con los británicos, que están redescubriendo áreas como el Mediterráneo, y los polacos, cada vez más proactivos. Sin ignorar las graves dificultades presentes –empe-

zando por la falta de liderazgo institucional de la UE en materia exterior– ni minimizar la falta de apetito general por un mayor activismo europeo, España debe mantener el rumbo europeísta, con la vista fija en un largo plazo en el que la actual tendencia renacionalizadora pueda remitir.

Un ministro de Asuntos Exteriores de la primera república italiana, Carlo Sforza, solía decir que una política de prestigio no existe, puesto que el prestigio es el resultado de una política, no su objeto. Podríamos definir algunas de las iniciativas de los años de gran crecimiento español (1998-2007) como intentos de construir esa imposible política de prestigio. La crisis ha servido para poner al descubierto la futilidad de tales esfuerzos, y la necesidad de repensar una política más eficiente y eficaz.

Dada la profundidad de la crisis actual, sería casi frívolo tildarla simplemente de oportunidad: la amenaza de perder terreno en Europa y en el mundo es real. Por eso es tan importante concentrar los recursos en lo prioritario: reforzar las bases de una política proactiva (visión estratégica, atribución eficiente de los recursos, reforma de los instrumentos y capacidad de análisis y prospectiva), reformular el europeísmo en política exterior –de modo que se defiendan los intereses propios sin debilitar más el proyecto común– y seguir tejiendo vínculos a escala global, sostenibles más allá de la coyuntura de crisis.

# España busca análisis y debate internacional

**Cristina Manzano y Áurea Moltó**

---

**D**esde que prendió la chispa de las revueltas en el mundo árabe, los medios españoles andan a la caza de expertos. La información internacional ha cobrado de repente un relieve que el apabullante foco en lo nacional y en lo local le ha escatimado tradicionalmente. Los responsables mediáticos buscan quien explique las raíces, narre los acontecimientos o trate de predecir sus consecuencias, y las audiencias se han mostrado ávidas por conocer más y comprender mejor. Solo en febrero, cuando todavía no se había producido la catástrofe en Japón, el espacio dedicado a las cuestiones internacionales más que triplicaba el que había tenido en enero, según un informe de la consultora Acceso.

La buena noticia es que buscaban expertos... y los han encontrado. Un buen número de académicos, corresponsales e investigadores de *think tanks* y otros centros especializados han compartido con lectores, oyentes y espectadores sus amplios conocimientos en la materia. Porque, además, precisamente en Oriente Próximo y el norte de África, España cuenta con una larga y profunda trayectoria que abarca los más diversos campos del saber, desde la lengua, la historia y la cultura, hasta las relaciones políticas, exteriores, religiosas, económicas o empresariales.

**Cristina Manzano** es directora de *Foreign Policy Edición española* ([www.fp-es.org](http://www.fp-es.org)). **Áurea Moltó** es subdirectora de POLÍTICA EXTERIOR.

Los españoles apenas han iniciado el camino para participar activamente en el debate global. Las revueltas árabes son, sin embargo, un ejemplo de la legitimidad de la voz exterior del país. La crisis económica no impide utilizar mejor recursos internacionales que ya existen.

---

La importancia de lo internacional, no obstante, trasciende el momento informativo. La crisis en la zona euro, la intervención en Libia o el debate sobre la energía nuclear son ejemplos del grado de exposición al mundo de un país como España. Por ello, es el momento de asumir el papel que nos corresponde en los foros internacionales donde se elaboran y discuten ideas y políticas. El primer paso debe darse dentro, consolidando la red de expertos y organizaciones que desde hace años se dedican al análisis de la política exterior y los asuntos internacionales. Es preciso un mayor compromiso, público y privado. Cualquier país con proyección global necesita esta red, que no solo contribuye a la construcción de una política exterior verdaderamente de Estado, sino que también proporciona mayor visibilidad internacional.

## Una voz propia en el exterior

El interés por lo que pasaba fuera de nuestras fronteras ha sido uno de los motores de la transformación de España, y se ha extendido tanto en la política como en la sociedad. En las dos últimas décadas ha ido surgiendo lo que podría denominarse una “comunidad de política internacional” que integra a la universidad, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y empresas. La actividad de todos ellos se ve de alguna manera afectada por la política exterior y, más en general, por los

asuntos internacionales. Esta comunidad de análisis ha ido incorporando las nuevas cuestiones de un escenario internacional crecientemente complejo. En consecuencia, su trabajo ha evolucionado desde los temas relacionados con las instituciones europeas o la integración en la Alianza Atlántica a otros más transversales, globales, como la cooperación al desarrollo, la expansión del español en el mundo o las cuestiones de género, entre otros. En esta progresión, España se ha dotado de una voz propia para participar activamente en el debate político mundial.

Es cierto que los cambios en el sistema internacional, donde compiten nuevos y emergentes actores con valiosas variables de poder –población, recursos energéticos y medioambientales, reservas de divisas, tecnología– reducen de forma significativa el terreno de juego para España. La crisis económica además está teniendo un enorme impacto en todos los ámbitos, al limitar los recursos –incluidos los de liderazgo– necesarios para actuar en el exterior. Sin embargo, el escenario actual presenta nuevas y atrayentes oportunidades.

Hay que tener en cuenta que nuestro perfil internacional se ha construido en gran medida sobre una serie de logros, reivindicables en la actualidad y que constituyen notables activos para la participación global. Pese a que algunos son de sobra conocidos, no deben considerarse amortizados.

En un repaso de estos activos, cabe empezar por el conocido *sentimiento europeísta de la sociedad española*. Según datos de 2010 de Eurobarómetro, España está por encima de la media en cuanto a los beneficios percibidos por su pertenencia a la UE (60 por cien de los españoles, frente al 53 de media en la UE). Asimismo, el 71 por cien de los españoles está a favor de la creación de una política exterior común, frente a un 62 por cien de media en la Unión (56 por cien en el caso de Francia).

El sentimiento europeísta y el apoyo a la acción exterior de la UE son activos a la hora de promover y liderar posiciones en la Unión. Así se ha visto en la operación militar en Libia, mayoritariamente defendida por los españoles, y sobre todo por los expertos en política internacional, que reclamaron desde el principio una postura más clara y decidida de la UE en apoyo a la protesta ciudadana en el mundo árabe.

El *recorrido democrático de España*, su transición y la reforma política, siguen proporcionando una interlocución autorizada con países que concentran gran parte de nuestros intereses políticos, económicos y de seguridad. La experiencia democratizadora fue en los años noventa un eje fundamental de conexión con Latinoamérica. En la actualidad, diversos elementos de la transición española recuperan su valor en las relaciones con los países árabes. Como

señalaba José Ignacio Torreblanca en *El País*, en el Movimiento 20 de Febrero marroquí a favor de las reformas, “algunos se inspiran en el modelo español: un rey que reina pero no gobierna y que ha renunciado voluntariamente a sus poderes para dar paso a una monarquía auténticamente constitucional”. Los puntos de contacto que proporciona esta experiencia son múltiples, y no solo en el mundo árabe, también en otros países en proceso de transición o consolidación democrática. En este ámbito, además, la interlocución no es solo política, sino que incluye diversos sectores de la sociedad civil, como los centros de pensamiento y análisis y los medios de comunicación.

Relacionado con lo anterior está la *reforma y modernización de las fuerzas armadas españolas y su internacionalización*. Según un estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas de 2009, los españoles valoran positivamente la labor del ejército (un 51,2 por cien tiene buena opinión y un 8,8 muy buena) y creen que su actuación ha contribuido al prestigio internacional del país (el 42,3 cree que bastante y el 10,8, mucho). Por otra parte, el 84,6 está de acuerdo en que España participe en misiones internacionales. Precisamente este tipo de misiones ha sido fundamental tanto en la modernización de las fuerzas armadas como en el respaldo ciudadano a la institución.

España ha pasado de 64 soldados desplegados en misiones internacionales y bases en el extranjero en 1990 a 2.512 soldados en 2010, según el *Military Ballance* del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos. Aunque para algunos el esfuerzo podría ser aún mayor, la evolución ha sido más que notable. De este modo, a la experiencia reformadora del ejército español, se añade la disposición de la sociedad y la capacidad demostrada para formar parte de operaciones que cuenten con el mandato de las Naciones Unidas, dos valiosos recursos para la política exterior.

Otro de los ámbitos en los que España es reconocida internacionalmente es en la *lucha contra el terrorismo*, específicamente a través del papel desempeñado por la policía, la guardia civil, los servicios de inteligencia y el sistema judicial. Al margen de las opiniones que han suscitado en el exterior algunas decisiones de política antiterrorista, el sistema de lucha contra el terrorismo español goza en conjunto de una alta valoración, dentro y fuera

**España ha pasado de  
64 soldados en misiones  
internacionales y bases  
en el extranjero en 1990  
a 2.512 en 2010**

del escenario europeo. El problema del terrorismo, nacional y transnacional, también ha dado lugar a la creación de un área de investigación y análisis con expertos mundiales como Fernando Reinares, quien asegura que “el tratamiento que se da en España a las víctimas del terrorismo y a sus familiares es una referencia para el conjunto de la comunidad internacional”. El conocimiento y la experiencia del fenómeno terrorista son hoy fundamentales en la relación de España con países de todos los continentes.

Entre las acciones que más han contribuido a la progresiva mejora de la posición y la imagen internacional de España se encuentra la **política de cooperación al desarrollo**. De país receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en 1980, España se ha convertido en tres décadas en uno de los mayores donantes mundiales: el octavo en 2009, con 5.279 millones de euros. La crisis ha obligado a una reducción de 800 millones (300 millones en 2010 y 500 en 2011) que aleja a España del objetivo del 0,7 por cien para 2012. Pese al recorte, los dividendos del compromiso con el desarrollo son múltiples, “sobre todo a largo plazo si se consigue sostener el proceso de madurez de la política de cooperación al desarrollo”, señala Kattya Cascante, experta de la Fundación Alternativas. Para Cascante, la participación de España en los últimos años en foros de alto nivel, e incluso la presencia en el G-20, se debe en gran medida a la proyección de la política de cooperación.

Por otra parte, el trabajo sobre el terreno de los agentes españoles tanto públicos como no gubernamentales ha creado redes con la sociedad civil y las administraciones de los países donde se actúa, fundamentalmente en América Latina y África. Es lógico por ello que la cooperación al desarrollo haya concentrado un volumen considerable del trabajo de los expertos españoles en cuestiones internacionales.

Un asunto que recorre transversalmente la práctica totalidad de la agenda global –desde la seguridad hasta la lucha contra el hambre– es el **papel de la mujer**. Su transformación es uno de los grandes logros de la sociedad española y supone una fortaleza en diversos ámbitos de la acción exterior, incluyendo la participación en organismos multilaterales y en plataformas civiles de distintos países. Pese al trabajo aún pendiente para garantizar la igualdad y apoderar a las mujeres, España ha dado pasos decididos en los últimos años, como la aprobación de la Ley de Igualdad (2007) y la inclusión de la perspectiva de género en múltiples niveles, de forma específica en la política de cooperación al desarrollo. También los estudios de género se han multiplicado en la universidad española, atrayendo a estudiantes de América Latina, África y los países árabes.

Otra de las cuestiones de la globalización en las que España tiene voz propia es la **inmigración**. También aquí ha surgido un campo de estudio de gran proyección ante la relevancia adquirida por los asuntos inmigratorios en la política exterior española, en concreto en la relación bilateral con algunos de nuestros principales socios. España ha dejado de ser un país homogéneo. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la población inmigrante en España suponía en 2008 el 12,3 por cien, superando a tradicionales receptores de inmigración como Francia (10 por cien) Alemania (8,2) y Reino Unido (6,8). Pese al descenso en la entrada de inmigrantes en los últimos tres años a causa de la crisis, España –al igual que la UE– seguirá siendo un país de inmigración debido al envejecimiento de la población. Por otra parte, su posición geográfica le hace especialmente vulnerable a los flujos irregulares desde el norte de África. España está por tanto en condiciones de impulsar o dirigir cualquier esfuerzo encaminado a formular una política inmigratoria común en la UE.

**El español es la lengua de mayor crecimiento en Internet, la lengua de 50,5 millones de hispanos en EE UU y la segunda lengua obligatoria de la enseñanza en Brasil**

Un descubrimiento de las últimas décadas ha sido la **capacidad de proyección a través de la lengua y la cultura**. Esta política es una de las más estratégicamente diseñadas y desarrolladas a través del Instituto Cervantes. La promoción del español seguirá siendo un eje de la acción exterior por tres razones fundamentales: es la lengua de mayor crecimiento en Internet, la lengua de 50,5 millones de hispanos en Estados Unidos y segunda lengua obligatoria para 50 millones de escolares en Brasil. Según el columnista del *New York Times* Nicholas Kristof, “la lengua esencial para los estadounidenses y que tendrá más aplicaciones en su vida diaria es el español”. Kristof titulaba su artículo “Primero hay que aprender español. Después estudie chino”. Pero es que también en China hay un creciente interés por la lengua y la cultura españolas. Este auge del español tiene enormes implicaciones para la industria editorial, musical, cinematográfica, el sector educativo y los medios de comunicación.

La ventaja de una lengua común y en ascenso ha sido una de las claves en el **surgimiento de multinacionales españolas** en sectores como el energé-

tico, telecomunicaciones, banca o infraestructuras. Las empresas españolas se han hecho grandes en América Latina, donde entraron como segundo mercado natural gracias a los procesos de privatización de la década de los noventa. Hoy se han implantado en Europa, el norte de África, EE UU y Asia. Precisamente la creación de estas multinacionales ha supuesto un cambio significativo en la posición internacional de España, añadiendo complejidad a la elaboración y ejecución de la política exterior. No es extraño por ello que en el seno de las multinacionales hayan surgido servicios de estudios o departamentos de análisis internacional sectorial. Llama la atención, no obstante, su bajo perfil público –incluso el compromiso– a la hora de promover, dentro y fuera, mayor visibilidad a la comunidad española de análisis internacional, a través de debates abiertos, cátedras específicas en la Universidad, programas de investigación, *fellowships* en instituciones de prestigio, etcétera, sobre todo teniendo en cuenta los recursos destinados a sus fundaciones. El carácter global que las multinacionales proporcionan a España debe corresponderse con una mayor participación en foros de todo tipo.

Por último, hay una especie de estribillo cuando se habla de la acción exterior española: “nuestras áreas prioritarias son *Europa, el Mediterráneo y América Latina*”. Y así es: concentran la mayoría de los intereses políticos y económicos, de ellas procede la inmigración, existen valores compartidos y hemos adquirido un altísimo grado de relación y conocimiento. Hoy son escenarios de transformación: Europa por la incertidumbre sobre el futuro de la UE, el Mediterráneo por el movimiento ciudadano que pide democracia y América Latina, pese a su diversidad, se presenta como la región con mayor crecimiento de clases medias, con sus demandas de participación política y económica.

## Profesionales de lo internacional

El aumento del papel internacional de España se ha visto acompañado del nacimiento, evolución y consolidación de un cuerpo de organizaciones, instituciones y profesionales necesarios en cualquier país que mira más allá de sus fronteras. Son actividades que abarcan aspectos tan diversos como el análisis y la reflexión, la formación o la difusión.

Un ejemplo significativo es la educación superior: hasta el curso 2009-10, y a diferencia de otros países de nuestro entorno, no había en España una licenciatura –ahora grado– en Relaciones Internacionales. Quien quería orientar su carrera hacia el exterior, debía optar por la especialización dentro de otras disciplinas como Ciencias Políticas, Económicas, Derecho o Periodismo, o

cursar después algún máster –cuya oferta se inició antes–. Hoy ya hay diversas universidades que ofrecen grados en Relaciones Internacionales y la oferta de cursos de posgrado incluye más de 100 opciones –contando únicamente los de carácter oficial– en centros de todo el país.

Otro ejemplo son las publicaciones especializadas. Más allá de las puramente académicas o de las que abordan solo un ámbito geográfico o temático, el panorama editorial se ha visto nutrido principalmente por tres títulos: *Política Exterior*, con casi 25 años de trayectoria, un esfuerzo pionero por difundir en español las principales ideas del pensamiento internacional; *Vanguardia Dossier*, que trimestralmente hace un repaso monográfico a los asuntos mundiales más relevantes; y *Foreign Policy Edición española*, que con un tono más accesible, controvertido en ocasiones, buscaba trasladar al lector en español el espíritu de su contraparte estadounidense, y con la que la crisis –económica y publicitaria– terminó hace unos meses para dejar paso a su versión digital, [www.fp-es.org](http://www.fp-es.org).

Están, por último, los *think tanks* o laboratorios de ideas, instituciones que han visto aumentar su papel en todo el mundo a lo largo de las últimas dos décadas. La creciente complejidad que la globalización ha incorporado a asuntos como las relaciones internacionales, la política económica, la gobernanza mundial, el desarrollo o el medio ambiente, entre otros, ha hecho más necesaria que nunca su función de servir de enlace entre el análisis y la política, entre la reflexión académica y la práctica.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los *think tanks* “son el puente entre el conocimiento y el poder”. Aunque muchos siguen confundiendo su actividad con la de los *lobbies*, su objetivo es generar investigación de calidad sobre los diferentes tipos de políticas públicas que permitan a los políticos y a la opinión pública en general tomar decisiones informadas. En palabras de Daniel Innerarity, “hace falta movilizar comunidades de intérpretes capaces de darles un contexto, un sentido y una valoración crítica. Separar lo esencial de lo anecdótico; analizar y situar en una perspectiva adecuada los datos exige mediadores que dispongan de tiempo y competencias cognitivas”. Este tipo de instituciones

Los *think tanks* sirven de enlace entre el análisis y la política, entre la reflexión académica y la toma de decisiones

se encuentran además en la base de una sociedad civil madura, capaz de articularse y de buscar referencias como contrapunto a los poderes establecidos. A su vez, una sociedad civil robusta fortalece la existencia de los *think tanks*, creando un círculo virtuoso de consolidación.

En España, ha sido en los últimos 10 años cuando se ha reforzado su presencia y su peso en el debate público, si bien en términos meramente numéricos hay todavía una gran brecha en relación con otros países de nuestro entorno. Según el Índice de James McGann de *think tanks* globales, el principal ejercicio para identificar y medir la influencia de este tipo de centros, España ocupa, con 55 instituciones, la 17ª posición por número de *think tanks*. Aunque las simples cifras no signifiquen todo, las diferencias son abismales. Estados Unidos, (con 1.816), China (425) e India (292) acaparan los tres primeros puestos. ¿Habrá tal vez una relación entre estas cifras y la ambición global? En cuanto a nuestros más cercanos referentes, Reino Unido cuenta con 278; Alemania con 191; y Francia con 176. Incluso algunos de los recién llegados a la esfera internacional, como Suráfrica y Brasil tienen más institutos dedicados al pensamiento global (85 y 81, respectivamente) que España.

En cualquier caso, la tendencia es positiva y los existentes abarcan un amplio rango de temas. La creación del Real Instituto Elcano en 2001, con respaldo público y privado, respondía a la aspiración de contar con un gran *think tank* de referencia que se ocupara de la política exterior española, sin olvidar el resto de asuntos de interés en el mundo. Junto a él, algunos están vinculados a un partido político y ofrecen reflexión desde determinadas posturas ideológicas, como FAES, la Fundación Ideas o la Fundación Alternativas. Otros lo hacen desde planteamientos independientes, como Fride (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) o el European Council on Foreign Relations (ECFR), más orientados ambos a las políticas europeas; Incipe (Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior), dedicado prioritariamente a asuntos de defensa y no proliferación; Cidob (Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona), pionero en España, que nació en los años setenta con el afán de poner al alcance de los investigadores unos recursos de difícil acceso entonces en nuestro país y que ha ido ampliando significativamente su capacidad de análisis y proyección, o como el ICEI (Instituto Complutense de Estudios Internacionales), adscrito a la Universidad Complutense. Algunos, por último, se centran en cuestiones específicas, como el Iecah (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria), o en determinadas regiones, como el IEMed (Instituto Europeo del Mediterráneo).

Simultáneamente, han surgido organizaciones más de acción que de reflexión, como el Centro de Toledo para la Paz, cuyo principal objetivo es la diplomacia de segunda vía y la mediación en conflictos; el Club de Madrid, una asociación que reúne a cerca de 70 expresidentes y exprimeros ministros de países democráticos de todo el mundo; o DARA, una agencia que aspira a mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda humanitaria mediante herramientas como la evaluación y la investigación.

Algo que todavía no se ha producido aquí es el flujo de profesionales entre el sector público y este tipo de instituciones, tan habitual en otros países. Barack Obama, por ejemplo, ha tenido como mentor en política exterior a Lee Hamilton, experimentado congresista con una amplia trayectoria en la arena internacional y que hoy está al frente del Woodrow Wilson International Center for Scholars. El equipo de transición de Obama estuvo liderado por John Podesta —que ya había trabajado bajo las órdenes de Bill Clinton—, presidente del Center for American Progress, de donde procede también Dan Restrepo, asesor para América Latina en el Consejo de Seguridad Nacional. Richard Haass, presidente desde 2003 del prestigioso Council on Foreign Relations, trabajó bajo las órdenes de los dos Bush, padre e hijo, intercalando en su carrera temporadas en otras instituciones como Brookings o el Carnegie Endowment for International Peace.

Uno de los principales desafíos de todos estos centros, en todo el mundo, es cómo ser sostenibles sin perder su independencia. En el caso español, la falta de tradición, una escasa cultura filantrópica y la apabullante realidad de la crisis económica han añadido fuertes elementos de tensión en el momento en que su actividad comenzaba a despejar. Los recortes en los presupuestos públicos, por un lado, y la falta de visión y compromiso del mundo corporativo —salvo algunas excepciones—, por otro, pueden poner en riesgo su futuro.

Además, España apenas ha iniciado el camino que le permita participar activamente en el debate global. Pocas son las firmas españolas que habitualmente se leen en los medios de influencia mundial, como *Financial Times*, *The New York Times* o *The Wall Street Journal*. Pocos españoles son

**En España, la falta de tradición, una escasa cultura filantrópica y la crisis económica ponen en riesgo la actividad de esta red de expertos**

entrevistados por los grandes rostros de las cadenas globales, como Fareed Zakaria en CNN, Riz Khan en Al Jazeera, o Stephen Sackur, de *Hardtalk*, en BBC News. Y aunque creciendo en presencia y abriéndose camino poco a poco, todavía no son muchas las voces que desde nuestro país se oyen en los debates académicos o intelectuales más trascendentes.

Volviendo al Índice de McGann, de los 75 *think tanks* nominados entre los más influyentes del mundo figuran tres españoles: FAES, Fríde y el Real Instituto Elcano. Sin embargo, ninguno de ellos aparece en la lista de los 25 mejores del mundo y uno solo, que no estaba en la selección inicial, Cidob, lo ha hecho en el *ranking* de los 50 mejores entre los no norteamericanos. Por otra parte, todavía está pendiente que surja una institución no partidaria, plural, independiente, dedicada específicamente al análisis de la política exterior española y de las diversas opciones internacionales para el país.

## El momento de España

El proceso está en marcha, pero todavía tiene mucho camino por recorrer. Es fundamental que las diferentes instancias, desde las administraciones públicas a la universidad, desde los partidos políticos al mundo empresarial, comprendan la labor que realiza la “comunidad de análisis internacional”, la utilicen en la medida de sus necesidades y respalden su independencia con un mayor compromiso y mayores recursos. Esta comunidad produce un bien difícil de medir en rentabilidad directa, pero cuantificable en lucro indirecto. Porque un país moderno y avanzado, que aspira a seguir navegando en un entorno cada vez más globalizado, no puede no contar con una estructura que le permita emitir un pensamiento propio así como interpretar el que viene de fuera.

Y, una vez más, el ejemplo de lo que está ocurriendo en el mundo árabe es paradigmático. España cuenta con un buen número de expertos, teóricos y prácticos que, además de alimentar la necesidad de saber y comprender en nuestro país, deberían hacer oír su voz en el terreno europeo. En ese mismo sentido, el gobierno español tiene a su disposición la capacidad y la legitimidad para acompañar este proceso de transiciones desde una posición más destacada que muchos de nuestros colegas comunitarios. Lo que hace falta es que acompañe también la voluntad política. Es un momento que no se debería desperdiciar.

# ¿Década perdida? La política europea de España 2002-11

**Ignacio Molina**

---

**L**a madrugada del 1 de enero de 2002, en la resaca de Año Nuevo, cuando los españoles pagaban sus primeros taxis y cafés con euros, el viejo sueño de Ortega y Gasset parecía hacerse realidad. Si España había sido durante buena parte de su historia un problema en sí misma, aquel día formaba parte como nunca de la solución europea. No solo circulaba en los bolsillos de sus ciudadanos la nueva moneda común –justo al mismo tiempo que en los seis admirados Estados que habían fundado las Comunidades Europeas durante la noche del franquismo– sino que también ese mismo día España asumía por tercera vez la presidencia de la UE, mientras un compatriota dirigía la incipiente política exterior de los entonces 15 Estados miembros.

Más aún, por encima de esas circunstancias simbólicas, el país atravesaba un envidiable momento histórico. Su democracia estaba consolidada y era un modelo para cualquier régimen en transición, su economía crecía a altas tasas e incluso el proyecto nacional y de vertebración territorial, pese a las eternas tensiones de la compleja relación centro-periferia, apuntaban a la concordia y la cohesión social. La autoconfianza ciudadana era alta y se superaba, seguramente con un exceso de complacencia que luego ha pasado

**Ignacio Molina** es investigador principal del área Europa en el Real Instituto Elcano y profesor de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid.

España vivía su europeización plena en 2002 con la entrada del euro. Desde entonces, tanto el gobierno del PP como el del PSOE han ensayado líneas de actuación exterior propias al margen de la UE. Es momento de elaborar una nueva estrategia europea.

---

factura, el viejo fatalismo de pensar que había una especie de condena al atraso socioeconómico o incluso al fracaso como nación. Si el PIB español convergía ya con la media económica de la Unión Europea, los indicadores macroeconómicos eran mejores que los de Alemania (que incumplía entonces el Pacto de Estabilidad) y el país se codeaba con los demás grandes Estados miembros en la toma de decisiones políticas, ¿no se trataba en cierto modo de un feliz “fin de la Historia” particular?

Pero la Historia no se detiene nunca. Así, mientras los primeros 15 años de pertenencia española a la UE (1986-2001) arrojaron en efecto un balance incontestablemente positivo, la década siguiente (2002-11) presenta un resultado mucho más ambiguo. España no solo comenzó en 2002 a alejarse económicamente de Europa, sino que en el terreno más político del propio proyecto de integración comenzó a vacilar y, en algunos casos, a deseuropeizarse abiertamente.

Así, por lo que se refiere a la economía, se comenzó a perder competitividad y el modelo productivo se inclinó con fuerza hacia una orientación nacional (por las ganancias rápidas de una burbuja inmobiliaria que se había empezado a formar un par de años antes y por el elevado consumo privado, estimulado por unos tipos de interés insólitamente bajos a consecuencia del euro). El Mercado Interior, que en los años noventa había servido de importante estímulo para una reconversión industrial y otras

reformas estructurales, no era ya un factor determinante en 2002 porque las empresas tenían suficiente con atender la creciente demanda del propio ámbito doméstico. Y además, en un momento de rápida creación de empleo (hasta el punto que la siempre elevadísima tasa de paro caía a mínimos históricos y era necesaria la llegada de millones de trabajadores inmigrantes que aceptasen los puestos que los españoles rechazaban), se abandonaba el énfasis en la mejora del capital humano que se había mantenido durante los años de Felipe González con la expansión de la educación obligatoria y el acceso masivo a la universidad.

Ni los gobiernos de José María Aznar, entre 2002 y 2004, ni los de José Luis Rodríguez Zapatero a partir de entonces adoptaron decisiones efectivas para pinchar la burbuja interna, llevar el endeudamiento privado a cotas más manejables para un Estado miembro de la UE del tamaño económico de España y recuperar competitividad en los mercados europeos y exteriores. Ambos presidentes contaban con buenos diagnósticos que habían elaborado los economistas españoles y europeos sobre las reformas que eran necesarias (plasmadas, por ejemplo, en los planes nacionales que formaban parte de la Estrategia de Lisboa y su sucesora, Estrategia UE 2020, que, curiosamente, fueron apadrinadas respectivamente por Aznar y Zapatero). Sin embargo, prefirieron mantener el piloto automático y, como es sabido, solo la terrible crisis económica ha obligado a tomar conciencia a partir de mayo de 2010 de la fragilidad de las bases del modelo productivo, de las dificultades para acceder a la financiación y de la profunda interdependencia que en el fondo tenemos con el corazón económico europeo. Dado que esta pauta de alejamiento económico con Europa (que en todo caso ha sido compatible con una convergencia en la renta per cápita durante los años de bonanza) ha sido ya puesta de manifiesto por muchos análisis en estos dos últimos años, el resto del artículo se concentrará en las dimensiones más políticas de la deseuropeización.

## Despegarse de Europa

Y es que en lo referente a las cuestiones institucionales, ideológicas y de política exterior también es a finales de 2002 cuando España comienza un cierto proceso de despegue de Europa. El proceso constituyente que había comenzado justo ese año tras la Declaración de Laeken, se topa con la radical oposición española a replantear el sistema de votación en el Consejo aprobado en el Tratado de Niza –que acababa de otorgar a España un estatus



**Tony Blair, George W. Bush y José María Aznar en la cumbre de las Azores (16 de marzo de 2003).** REUTERS

muy parecido al de los cuatro grandes— y la firme postura del entonces gobierno del Partido Popular, en combinación con el rechazo sobre el mismo punto de la Polonia de los hermanos Kaczynski, colocó a España en la incómoda posición de vetar hasta 2004 el resultado de la Convención Europea que había alumbrado el proyecto de Tratado Constitucional.

Pero es, sin duda, en el ámbito de la política exterior donde la deseuropeización de España se deja notar con más evidencia a partir de 2002. La reacción de Estados Unidos a los atentados del 11 de septiembre de 2001 embarcan al presidente Aznar en una inédita estrategia para la diplomacia española que consistía en acercarse a Washington y Londres (en detrimento de Bruselas, París y Berlín) persiguiendo dos réditos: los internos en la lucha contra el terrorismo y, sobre todo, los internacionales con la aspiración a que el presidente George W. Bush y el primer ministro Tony Blair bendijeran a España como una de las potencias mundiales a tener en cuenta. El impacto que esa línea de actuación tuvo sobre la propia unidad y credibilidad exterior europea es de sobra conocido (con iniciativas como la carta publicada en el *Wall Street Journal* en 2003 donde Aznar, junto a otros siete líderes de la UE, desautorizaba a la presidencia rotatoria griega, expresando que no había que dar más tiempo a los inspectores internacionales que buscaban las presuntas armas de destrucción masiva de Sadam

Husein y que se debía atacar Irak) dando así pábulo, además, a la tosca distinción del secretario de Defensa Donald Rumsfeld entre dos Europas: la nueva (dinámica, proatlántica y supuestamente valiente) frente a la vieja (decadente y apaciguadora). Y no han sido menores, tampoco, los duraderos efectos que esa diplomacia de las Azores ha tenido sobre la pérdida de influencia española desde entonces en el núcleo duro de la toma de decisiones europeas.

Dado que Rodríguez Zapatero llegó al poder en la primavera de 2004 y reversionó como un calcetín las dos mencionadas apuestas de su predecesor en el cargo –el rechazo al proyecto de Constitución Europea y la intervención en Irak al margen de los dos principales Estados miembros–, podría pensarse que el proceso de deseuropeización política se habría detenido entonces. Pese a las apariencias, sin embargo, no hubo una rectificación ni en las prioridades ni en el énfasis. Hasta mitad de 2010, el gobierno del PSOE no fue consciente de la importancia radical que tiene la política europea para el propio proyecto nacional español, en lo económico y en lo político.

El ministro de Asuntos Exteriores Miguel Ángel Moratinos cultivó una diplomacia donde Berlín, París y Bruselas ocupaban, en el mejor de los casos, un papel secundario de sus viajes y afanes. A diferencia de los precedentes socialistas Francisco Fernández Ordóñez, Javier Solana y Carlos Westendorp (que entre 1986 y 1996 tuvieron claro que la vinculación estrecha con el corazón político de Europa era la clave de bóveda para todo el resto de la política exterior, de América Latina al Mediterráneo, y de los intereses de seguridad a los económicos), a lo largo de la última década, o al menos hasta 2010, se da continuidad a la línea iniciada en 1998 de dejar de cultivar la relación especial con Berlín.

Tal vez la mala suerte quiso que prácticamente coincidieran en el tiempo el canciller socialdemócrata Gerhard Schröder (1998-2005) con los años de Aznar, y su sucesora democristiana, Ángela Merkel, (desde 2005) con los de Zapatero. También hubo esa disonancia ideológica durante toda la época de UCD (con Helmut Schmidt) y de González (con Helmut Kohl) y, sin embargo, la alianza con Alemania no dejó de alimentarse. Es verdad que con la Francia de Nicolas Sarkozy sí ha habido una relación mucho mejor que la que hubo en los años de Aznar, pero los efectos de ese buen clima se han dejado notar en los foros globales (la invitación española al G-20 a partir de 2008) y no mucho en los europeos, donde el peso de París es menor que antaño. A cambio, Zapatero ha debilitado los lazos previos con Polonia (pese

a que el primer ministro Polaco, Donald Tusk, era un interlocutor idóneo) y no ha podido avanzar nada con otro país clave para el peso de España en la UE como es Italia; aunque en ese caso parece obvio que la responsabilidad recae en mayor medida en las peculiaridades de Silvio Berlusconi.

En política exterior, los casos de Cuba o, sobre todo, Kosovo, demuestran que España ha erosionado mucho en esta década la aplicación del principio *in dubio, pro Europa*. En el caso de las relaciones con el régimen de Fidel Castro, el gobierno –tal vez sin comprender bien las repercusiones que tuvo la gran ampliación de 2004 sobre la complejidad decisional y sobre todo la sensibilidad de la nueva UE hacia las dictaduras comunistas– pensó que podía españolizar la postura europea y nunca se planteó cambiar el orden de esos conceptos y europeizar la suya. Es verdad que Aznar había conseguido en 1996 que su propia idea sobre la isla se convirtiera en posición común de los Quince, pero aquella Unión de los noventa estaba formada en más de sus tres cuartas partes por Estados que habían sido imperios (de hecho, todos menos Luxemburgo, Irlanda, Grecia y Finlandia) y la mayor parte de ellos con colonias en ultramar; por lo que la idea de ciertos dominios reservados en las viejas posesiones respectivas de África, Caribe y Pacífico casi formaba parte del *acquis communautaire*. La nueva política exterior de la UE, además, cuenta ahora con los nuevos instrumentos del Tratado de Lisboa y España ha tenido que aceptar, y hacerlo además en plena presidencia semestral de 2010, que la iniciativa y la agenda en casos como Cuba la fija la alta representante, Catherine Ashton, con el escrutinio severo de muchos países que no van a consentir gestos políticos hacia un régimen sin libertades políticas ni económicas.

Pero, sin duda, ha sido en el caso de Kosovo donde con más claridad se evidencia esa cierta lógica deseuropeizadora de la reciente acción diplomática española. La soledad absoluta de España dentro de Europa occidental no reconociendo al nuevo Estado balcánico (pese a las bendiciones jurídicas del tribunal de La Haya y, sobre todo, la costosa apuesta de las instituciones europeas por apoyar al frágil proyecto kosovar a través de Eulex, que es la

## El no reconocimiento de Kosovo es un ejemplo claro de la lógica deseuropeizadora de la reciente acción diplomática española

mayor misión civil de la UE) se ha justificado además desde Madrid por razones de principios universales en la interpretación del Derecho Internacional y no tanto por intereses propios. Una posición aún más difícil de defender en lógica europea, donde es admisible la divergencia en algunos puntos sensibles pero bajo la suposición razonable de que los grandes valores están compartidos por todos los socios.

Por otro lado, el asunto de Kosovo se ha conducido con un innecesario perfil alto que ha incluido la retirada unilateral y sorpresiva de las tropas españolas desplegadas en KFOR desde hacía 10 años y la implementación de una estrategia propia –abiertamente divergente de la posición de la gran mayoría de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión– en diversos órganos de las Naciones Unidas y en todo tipo de contactos bilaterales con los países latinoamericanos. No es España en Kosovo, desde luego, el único caso de Estado miembro que boicotea el intento de la UE por hablar con una sola voz en los asuntos internacionales, pero sí es la primera vez desde 1986 que España no es solidaria en algún gran asunto de política mundial con el corazón de la Unión. La mejora de las relaciones con Rusia (al menos hasta que en otoño de 2011 se decidió sumar la base de Rota al sistema del escudo antimisiles) o la muy tibia reacción durante el conflicto de Georgia en 2008 son otras derivadas del episodio que no han ayudado a acercar España a la sensibilidad dominante en la UE sobre las relaciones con el antiguo espacio de influencia soviética.

Se podría argumentar que los casos de Cuba y Kosovo son ejemplos excepcionales de desviación porque la diplomacia española sigue siendo fundamentalmente europeísta. En cierto modo es verdad, de la misma manera que Aznar seguía en el fondo concediendo enorme importancia al encaje de España en la UE desde el punto de vista político. Ahora bien, lo que está claro es que entre los grandes hitos de ambos presidentes en el ámbito exterior durante esta década (respectivamente: la relación especial con EE UU o la Alianza de Civilizaciones; los intentos de entrar en el G-8 o los de mantener la invitación en el G-20; y la apuesta por el poder duro en Perejil o por el poder blando a través de la cooperación al desarrollo) Europa no está. Y, para quienes aún insistan en que esta tesis de la deseuropeización requiere más evidencia empírica, puede recordarse el intento de eliminar la secretaría de Estado para la Unión Europea en julio de 2010 o la escasísima atención que los dos principales partidos españoles siguen prestando al Parlamento Europeo, pese al poder codecisor que este ha desarrollado.

## Una nueva estrategia europea para España

Por supuesto, no se trata de una deriva radical y ni siquiera nítida. La interdependencia comercial, social y política de España con la UE se ha reforzado en muchos otros ámbitos durante estos 10 años por las dinámicas propiamente funcionalistas del proyecto de integración y, además, como ya se ha dicho, la grave crisis de la deuda pública soberana es un recordatorio diario de esta relación tan estrecha.

Ahora bien, lo que resulta claro es que a partir de 2002, una vez alcanzado plenamente el objetivo de converger con Europa, se culminó con éxito un plan de actuación marcado en 1986 o, de hecho, en 1976. Aunque no existía una estrategia explícita de política exterior y europea, su contenido tácito estuvo claro para todas las élites y para la ciudadanía hasta el 1 de enero de 2002: la europeización plena. Una vez alcanzada esa plenitud, no se acertó a marcar una nueva estrategia para la nueva situación de Estado miembro medio-grande y plenamente normalizado que, es verdad, no debía aceptar sin más que todo lo que viniese de la UE sería necesariamente bueno. No se trataba de seguir siendo ingenuos europeístas, pero tampoco ensayar de forma muy poco meditada diversas líneas propias de actuación que subordinaban Europa a otras prioridades y que acababan por reducir las posibilidades de moldear la gobernanza europea de acuerdo a nuestros intereses. Y, mientras nos hemos dado cuenta de esto, han pasado ya 10 años.

# Un proyecto para Europa

Jordi Vaquer i Fanés y Jordi Alberich

---

**La presidencia española de la Unión Europea va más allá de 2010: es una oportunidad para revisar las prioridades de España en Europa y el modo en que se gestiona nuestra participación en las instituciones comunitarias. El objetivo es una UE más ágil, fuerte y abierta.**

---

**E**spaña asume, por cuarta vez, la presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea. A la vista de los resultados de las anteriores presidencias (1989, 1995 y 2002), de la participación a lo largo de más de dos décadas en la maquinaria europea y de su fuerte vocación europeísta, España cuenta con una sólida experiencia, recursos suficientes y probada capacidad política y diplomática para afrontar este reto con todas las garantías. La presidencia es una ocasión para imprimir a la agenda europea una huella propia, ocasión que tardará muchos años en volver a llegar.

Solía decir un diplomático español que, en la Europa de los Quince, España no acababa de encontrar su lugar. Había países pequeños ricos, contribuyentes netos, así como los había también pequeños pero relativamente pobres. Entre los grandes, sin embargo, no había ningún otro Estado “pobre”; España tuvo siempre dificultad en conciliar su condición de primer receptor de ayudas europeas con su vocación de Estado grande con intereses globales. Sin embargo, una Comisión Europea fuerte y la proximidad al motor franco-alemán le permitieron alcanzar algunos éxitos nada desdeñables, además de aprovechar ampliamente las oportunidades de crecimiento. ¿Qué decir de España en la Europa de los Veintisiete? Relegada de nuevo a una condición periférica, sin presencia o influencia notable en ninguno de los nuevos Estados miembros, en la última década España no ha fraguado con los nuevos socios grandes acuerdos ni alianzas estratégicas que pudieran compensar una evidente pérdida de peso relativo en la Unión ampliada.

---

**Jordi Vaquer i Fanés**, director de Cidob, y **Jordi Alberich**, director del Círculo de Economía, han sido los coordinadores generales del informe “Un proyecto para Europa”. [www.cidob.org](http://www.cidob.org).

La presidencia española de la UE ofrece una oportunidad única para dibujar no sólo qué modelo de Unión quiere España, sino sobre todo qué papel quiere representar en su seno, y cómo piensa desarrollarlo en los años venideros. Si, como afirmó el presidente del gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, la presidencia española de la UE debe ser un proyecto político, éste debería inspirar no sólo las acciones que se lleven a cabo durante el primer semestre de 2010, sino también en los que le sigan.

Tras la aprobación del Tratado de Lisboa, las presidencias del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Generales no serán ocupadas por el presidente del gobierno y su ministro de Asuntos Exteriores respectivamente, sino por el presidente del Consejo y la alta representante. Ello supondrá un cambio sustancial con respecto a las responsabilidades que se atribuyan al país que ejerce el turno de presidencia. En el caso de que hubiese una crisis internacional que requiriera una reacción rápida y enérgica, por ejemplo, sería de desear que la presidencia permanente fuese la voz visible de la UE. Cediendo protagonismo allá donde haga falta, el gobierno de España puede ayudar a establecer el liderazgo necesario en la figura de su presidente, estableciendo hacia el futuro una nueva manera de gestionar las presidencias en las que el Estado miembro se pone al servicio de la Unión, y no al revés.

En buena lógica, el gobierno de España deberá concentrar su visión estratégica y sus esfuerzos diplomáticos en cuestiones ya consolidadas de su actuación europea, como presupuesto, migraciones, Mediterráneo o América Latina, tanto más cuanto algunos de los asuntos más trabajados por la diplomacia española aparecen, para algunos actores centrales de la UE, como relativamente antiguos o agotados (como pasa con las políticas mediterránea, de cohesión o agrícola). Pero España, además, tiene mucho que aportar a otras áreas menos tradicionales, como la política de seguridad o la relación con Rusia, y no debe renunciar a dejar su impronta en cuestiones centrales de la agenda europea.

Contemplamos la presidencia de la UE en una perspectiva que va más allá del primer semestre de 2010, como una ocasión para revisar las prioridades de España en Europa, su peso y el papel que desea desempeñar, y también como una gran oportunidad para contribuir de manera decisiva en el relanzamiento de Europa, iniciando el despliegue del Tratado de Lisboa. El ejemplo más obvio sería la discusión sobre las perspectivas financieras a partir de 2014. Una visión que siguiese la tradición de la lógica negociadora española aconsejaría una resistencia numantina para salvar lo que se pueda de los fondos existentes, tanto en política regional como en política agrícola (y pesquera), para intentar mantener la condición de receptor neto, aun cuando España está ya por encima de la renta media de la Europa ampliada. Sin embargo, nuestra condición de contribuyente neto puede ser vista también como una oportunidad para transformar el papel de España en la definición

del presupuesto europeo, reforzando su peso en la negociación de las partidas, desempeñando un mayor papel en la configuración de la propia Unión y su futuro e incorporándose, aquí también, al núcleo duro de la Europa política. Las perspectivas económicas, además, son las que harán o no creíbles prioridades declaradas por España, como la apuesta por la ampliación.

Consolidada su condición europea a la vez que sus ámbitos de activismo internacional, para España el camino de vuelta al “corazón de Europa” pasa en este momento por el centro y el este del continente. Por un lado, y en el seno de la propia UE, este camino incluye capitales como Berlín y Varsovia, y sigue con el resto de Estados centroeuropeos y bálticos; por otro, empezando por el triángulo Moscú-Ankara-Belgrado privilegiado por el gobierno actual, sería conveniente estrechar lazos con otros actores con quienes la relación es menos intensa, como Ucrania, los Estados balcánicos y los del Cáucaso. España no puede ser creíble como Estado grande de la UE si no tiene una presencia, posición, conocimiento y vínculos más estrechos con el espacio que se extiende al este del Adriático y del Oder.

Para que la influencia española en la UE se haga sentir, la presidencia debería proponer políticas y estrategias a las cuales tenga la voluntad y capacidad operativa de contribuir. A largo plazo, además, resultaría imprescindible efectuar en España los arbitrajes necesarios para eliminar la contradicción frecuente entre nuestras posiciones en cuestiones de política comercial, agrícola, pesquera y de control de fronteras y los objetivos declarados en política exterior, de ampliación, vecindad o desarrollo.

Se trata de contribuir al imprescindible debate para articular esta visión de Europa y sus políticas. La apuesta sería la siguiente: una Europa fuerte y abierta, sólida institucionalmente y con capacidad de liderazgo internacional, comprometida tanto con los grandes retos globales como con los problemas concretos de su ciudadanía en tiempos de dificultades económicas. Desde nuestra visión, una Europa cerrada al mundo es un proyecto en vía muerta –y esa máxima es tan válida para la ampliación como para la entrada de personas–. Es importante mantener la convicción en el valor de esta máxima en un momento en que proliferan los “euroescepticismos” y en que incluso la apertura interior está en cuestión: la contundencia en defender pilares básicos de la construcción europea, como son el mercado interior y la libre circulación de personas, es precondition para profundizar en la integración europea. Nuestra propuesta es que la profundización se materialice en un papel más unificado y eficaz de la UE en el mundo, pero también en el día a día de las personas, con el

---

*Es el momento  
para una mayor  
profundización  
en inmigración,  
energía y política  
económica*

fortalecimiento de la Europa social y económica en sus principales aspectos (política monetaria, regulación de actividades fiscales, gestión de la inmigración, política energética, etcétera). Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la presidencia española podrá hacerlo además arrojando a un presidente del Consejo fuerte, que sea percibido por los ciudadanos como el líder de un proyecto político de futuro.

Esta visión podría ser abanderada por un gobierno español que supiera aprovechar su peso relativo y construir sobre el acervo de más de dos décadas de pertenencia a la UE y ejercicio de anteriores presidencias, pero también por una España que logre encontrar un papel nuevo y más relevante en el conjunto de la Unión. Agotado el maná de los fondos europeos, es hora de comparecer en Europa con una agenda para el conjunto y no sólo para lo particular. Cuando España lo ha hecho así en el pasado, ha conseguido logros importantes para la construcción europea y a la vez ha aumentado su prestigio e influencia.

### **Una UE fuerte, útil y abierta**

La UE tiene la oportunidad de iniciar una nueva etapa marcada por una menor centralidad de las cuestiones institucionales y una mayor preocupación por responder a las prioridades de su ciudadanía. Hemos sintetizado esta visión con tres adjetivos: fuerte, útil y abierta. Fuerte, como resultado de la reactivación del proceso integrador europeo en nuevos ámbitos y del despliegue de nuevos mecanismos institucionales que permitan afrontar retos internos y globales. Útil, al ser capaz de articular respuestas conjuntas y efectivas a retos inmediatos que afectan a la ciudadanía como son la crisis económica, la necesidad de hallar un nuevo modelo de crecimiento o la seguridad en el suministro energético. Y abierta, tanto a los Estados europeos que quieran sumarse a la construcción de esta Unión cada vez más profunda, como a las personas que nuestras economías y envejecidas sociedades seguirán necesitando en los años por venir.

La crisis económica ha sido una señal de alerta, pero ha demostrado también que algunos aspectos del modelo europeo, como la protección social o la moneda única, han servido de amortiguadores de sus efectos y han permitido a muchos Estados evitar males mayores. Por ello, con el Tratado de Lisboa en la mano, nos encontramos en un momento idóneo para una mayor profundización de algunas políticas estratégicas (como la energética, la migratoria o la política económica). Un refuerzo de la credibilidad del proyecto de ampliación de la UE y del respeto a los compromisos adquiridos puede servir de ancla de estabilidad en la globalidad del continente, y disipar a la vez algunas de las dudas y confusiones generadas durante el reciente debate sobre la nonata Constitución Europea.

España tiene en su haber activos importantes que aportar y lecciones aprendidas que pueden servir de inspiración no sólo a países candidatos o miembros recientes, sino también al global de la UE en áreas tan diversas como la regulación bancaria, el estímulo a las energías renovables o los derechos laborales y sociales de los inmigrantes. Estos activos, junto con la capacidad de contribuir a una visión ambiciosa que se abre con el nuevo tratado y proyectar hacia el futuro la figura del presidente del Consejo, son las bazas con las que cuenta España para contribuir a modelar la UE renovada.

*Amplia y profunda: La apuesta por una Unión fuerte.* España asume la presidencia al poco de empezar una nueva fase de la construcción europea en la que no habrá ya excusas para no abordar la solución a los problemas de funcionamiento o para no poner en marcha nuevos proyectos integradores. Urge ahora proponer un proyecto de revitalización de la integración europea. España es hoy el Estado miembro que con mayor claridad apoya a la vez una UE más integrada y la continuidad del proceso de ampliación. El mensaje puede resultar minoritario entre las élites europeas, aunque no entre la ciudadanía: desde la posición española, no habría contradicción entre ampliar y profundizar, puesto que el éxito del proyecto europeo viene, en buena parte, de su capacidad para abrirse, atraer y transformar otros Estados.

La presidencia es una oportunidad para situar España en el motor integracionista de la UE actuando en tres direcciones: profundizar institucionalmente, desplegando el Tratado de Lisboa; rehacer la coalición integracionista con los gobiernos más favorables para iniciar núcleos de integración más profunda; y, por último, descartar toda tentación unilateral, evitando abordar únicamente los asuntos tradicionales de España y afrontando, por el contrario, con decisión y firmeza, los asuntos centrales de la agenda europea.

Un buen modo de poner en marcha el motor integrador sería concluir la presidencia con una gran declaración institucional, comparable a la de Laeken, que en 2001 inició el proceso de la Convención y puso como horizonte la Constitución Europea. La nueva declaración, que recogería el núcleo de las ideas del Grupo de Sabios sobre el Futuro de Europa, supondría el punto final a una etapa de incertidumbre y alumbraría una nueva fase de mayor apertura hacia los grandes problemas del mundo (cambio climático, seguridad, pobreza, gobernanza global) y, a la vez, mayor proximidad a las preocupaciones y opiniones de la ciudadanía.

Asumiendo que se trata de una evolución importante de la actual posición mayoritaria en Bruselas, se podría defender con valentía el concepto



*El gobierno español debería asegurar que la negociación con Turquía avanza con efectividad*

de “Europa amplia”, que comprendería a los países con perspectiva de ampliación, los de la Asociación Oriental, Rusia, Noruega, Suiza y los micro-Estados europeos. Pensamos que esta “Europa amplia” debería estar abierta a Rusia y no podría ser construida contra ella, y tendría la virtud de evitar que Moscú tenga la tentación de construir una Europa “alternativa”, sin condicionalidad ni exigencias de reforma, que resulte atractiva no sólo a Estados ex soviéticos, sino incluso a candidatos frustrados por la incertidumbre de la perspectiva de una adhesión.

El gobierno español, en consonancia con su apoyo decidido a la adhesión turca, debería además asegurar que la negociación con Turquía avance con efectividad. La presidencia no debe perder la oportunidad de progresar visiblemente, o incluso intentar cerrar los *dossieres* de Croacia e Islandia; ni de dar pasos significativos con los otros Estados candidatos de los Balcanes occidentales. Además, podría trabajar para asegurar el marco presupuestario y los grandes acuerdos entre Estados que han sido la precondition de todas las anteriores oleadas de ampliación. Para hacerlo, sería importante que España recabara el apoyo de los Estados más propicios a la ampliación, a la par que establece el diálogo con los más reticentes (en particular Francia y Alemania), rebatiendo la idea de que ampliar significa diluir.

*La Europa útil: recuperación económica e impulso de la Agenda Social Europea.* En un momento de crisis profunda, la política económica pasa a tener un papel protagonista. En este capítulo, tres son los problemas prioritarios: la definición de una estrategia de salida de la crisis; la redefinición de una Agenda de Crecimiento y Empleo más orientada a la inversión sostenible en capital físico, humano y tecnológico, con la transformación de la Agenda Social Europea en el germen de un Espacio Europeo de Protección Social; y el impulso del mercado interior, especialmente en el sector servicios.

La crisis está poniendo en cuestión la credibilidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) que choca en su concepción con el nuevo Plan Europeo de Recuperación Económica, que precisamente anima a los Estados miembros a incurrir en déficit públicos para paliar los efectos de la crisis sobre la demanda agregada en la Unión, en particular en España. Para el país es importante establecer una senda creíble de retorno a la estabilidad presupuestaria, ya que los mercados de capitales castigarían severamente la deuda española. La presidencia española debe hacer por ello un esfuerzo especial para asegurar que el Consejo apruebe las recomendaciones que guiarán el ajuste hacia la estabilidad presupuestaria en la zona euro en el marco de la aplicación del PEC. Los tiempos pueden ajustarse al ciclo, pero sus objetivos deben no sólo mantenerse sino reforzarse.

La crisis ha puesto de manifiesto que la coordinación es vital en la gestión del ciclo, y que los mercados castigan a aquellas economías que, por su estructura o por sus políticas, se exponen más que sus vecinos a la financiación exterior. Además, las políticas de salida de la crisis carecerán

de toda credibilidad si no se acompañan de la reforma en profundidad de la supervisión financiera, asunto en el que España puede aportar una buena experiencia.

La Agenda de Lisboa, que debe revisarse este año, parece haber entrado en rendimientos decrecientes. La nueva Estrategia para el Crecimiento debería hacer hincapié en las políticas económicas de inversión en los activos físicos, humanos y tecnológicos que sostienen el crecimiento a largo plazo, y no tanto en las reformas orientadas a redefinir el papel de lo público y lo privado en este impulso colectivo. Por su parte, la Estrategia Europea de Empleo debería adaptarse a un entorno en el que el paro está afectando a gran parte de la población, y que si la economía no despega en el futuro próximo puede lastrar su tasa de ocupación a medio y largo plazo. Por ello, España debe dar un impulso decidido hacia la homologación europea de los servicios públicos de ocupación como instrumento de reflexión y reforma de las políticas activas de empleo.

Las acciones para profundizar en la Agenda Social Europea son la otra cara de la moneda de la integración económica. Ahora bien, el avance en este terreno ha sido especialmente difícil en la UE. La crisis puede ofrecer la oportunidad para iniciar un camino de armonización y reformas de carácter optativo y paneuropeo bajo un título aceptable por todos, como podría ser el de “Espacio Europeo de Protección Social” que, a imagen y semejanza de otros espacios europeos (Schengen, de Educación Superior, de Investigación), permita la convergencia y reforma de las políticas sociales por grupos de países europeos a distintas velocidades. Se debería construir, a partir de los ya existentes, acuerdos recíprocos de reconocimiento de derechos sociales y laborales, y del proceso de reflexión en el ámbito del Método Abierto de Coordinación sobre la “flexi-seguridad” y en el terreno de la armonización fiscal.

La creación del mercado interior ha sido el mecanismo más efectivo de impulso de las reformas económicas en los Estados miembros. Sin embargo, algunas controversias recientes ponen de manifiesto un cierto agotamiento y cansancio de esta política. La presidencia española tiene una especial responsabilidad en asegurar que se actúe de forma ambiciosa y exigente en los procedimientos de evaluación de la transposición de la directiva de servicios.

En conclusión, estamos convencidos de que los instrumentos con los que cuenta la presidencia del Consejo Europeo permiten a España identificar unos problemas y proponer unas prioridades y acciones que pueden ser compartidas por el núcleo de Estados miembros más dispuestos a dar



*El objetivo es mostrar a la ciudadanía que el proyecto europeo es útil para sus intereses*

apoyo a políticas europeas pragmáticas y realistas de recuperación económica. La clave para desarrollar acciones en estas tres prioridades dependerá de la capacidad del gobierno español en tejer alianzas con los Estados miembros más necesitados o deseosos de contar con políticas europeas que ayuden a encauzar el malestar por la crisis y sentar las bases para la recuperación. El objetivo sería demostrar ante la ciudadanía que el proyecto europeo es útil a sus intereses en unos momentos particularmente difíciles en lo económico.

*La construcción de una Política Europea de Inmigración.* La crisis económica puede ser un acicate para que los Estados miembros intenten consensuar aquellos puntos en los que, habitualmente, la defensa de la soberanía nacional lleva a la parálisis e impide alcanzar acuerdos. Las consecuencias del mal momento económico sobre los trabajadores y en especial para la población inmigrada pueden ser un punto de partida para la reflexión sobre la política de inmigración. Además, España debe prestar atención a la integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras.

Uno de los principales desafíos para la presidencia española sería la reformulación del discurso europeo sobre inmigración y poner el acento en la promoción efectiva de la inmigración regular. Es necesario contrarrestar un discurso rentable en términos de política interior en algunos Estados, que hasta ahora se ha centrado excesivamente en los elementos de control y en la dimensión securitaria de la inmigración, y en su lugar hacer hincapié en la idea de una inmigración ordenada y regulada. En este sentido, el gobierno español podría defender con autoridad un modelo que vincule los flujos migratorios a las necesidades del mercado de trabajo, reconociendo la contribución positiva de la inmigración al desarrollo económico –pasado y futuro– de la UE.

España debería asumir el diseño de una hoja de ruta para el Programa de Estocolmo, coherente con el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo y acorde a los procedimientos de la nueva arquitectura institucional que supone el Tratado de Lisboa. Asimismo, podría impulsar una visión más global de la inmigración, avanzando hacia una Política Europea de Inmigración que comprenda la totalidad de los aspectos del fenómeno. Para llevar a la práctica esta aproximación integrada, se podría promover la creación de una Agencia Europea para la Inmigración que asuma el desafío de garantizar la construcción y puesta en práctica de una política coherente y comprensiva, y ofrecer así un horizonte en positivo.

España puede aprovechar su propia experiencia para impulsar la dimensión exterior de la Política Europea de Inmigración, en consonancia con los compromisos asumidos en el Enfoque Global sobre Inmigración. La presidencia española está en condiciones de impulsar y fortalecer el diálogo político con terceros países en esta materia, para avanzar en asuntos como

la integración de los inmigrantes, las transferencias de remesas, la lucha contra la trata de personas y los vínculos entre migración y desarrollo. En el diálogo con terceros países, la garantía de la seguridad del espacio europeo no puede venir a costa de la protección de las libertades y los derechos fundamentales de los inmigrantes.

*La agenda energética: entre el deseo y la realidad.* La voluntad política de las autoridades europeas de ir poniendo en pie una nueva política energética, con un relevante protagonismo de la dimensión exterior, contrasta con la constatación de que hasta la fecha no se han producido avances sustanciales que permitan a la ciudadanía de la UE disfrutar de un suministro energético más asequible, más seguro y menos perjudicial para el medio ambiente. La confusión y las disfunciones en el mercado energético europeo y las resistencias de gobiernos y empresas al cambio no ayudan a la imprescindible tarea de informar a la opinión pública e involucrarla en un debate que tiene consecuencias enormes para su día a día.

La energía puede formar parte de las soluciones estructurales a la crisis actual si se apuesta por un cambio de modelo energético que sirva de vector de crecimiento económico. Las energías renovables presentan oportunidades obvias, pero ninguna parte del *mix* energético –ni siquiera el carbón o las nucleares– puede ser ignorada a la hora de replantearse el escenario futuro. Además de la diversificación, los acuerdos con terceros países –que refuercen no tanto la independencia como una mutua interdependencia– y un salto cualitativo en las infraestructuras energéticas –las que conectan con terceros países y las que se hallan en el seno de la propia Unión– son tareas a las que España debe prestar especial atención.

España, con un notorio progreso en el ámbito de la liberalización de los mercados energéticos, tiene interés en un mercado interior libre de asimetrías y mejor coordinado. La cuestión de la eficiencia energética, además, ofrece la oportunidad de lanzar una campaña –ya propuesta por el comisario europeo de Energía– que lleve los compromisos retóricos a la práctica.

También en la línea de la mejora del balance medioambiental de la política energética, es el momento de implementar nuevas medidas en consonancia con una administración en Estados Unidos mucho más receptiva en estas cuestiones, con ocasión de la cumbre EE UU-UE que se celebrará durante el semestre de presidencia española. En el imprescindible impulso a la investigación y el desarrollo en el ámbito energético, se podría contribuir, por ejemplo, creando el marco normativo adecuado para nuevas realidades, como el vehículo eléctrico. Por último, es una buena oportunidad para buscar

---

*América Latina  
es quizá el área  
más sensible a  
los argumentos,  
valores y objetivos  
de la UE*

fórmulas concretas de aplicación del principio “quien contamina, paga” de un modo más sistemático a la globalidad de los sectores contaminantes.

## La UE como actor global

A la visión de una UE fuerte, abierta y útil para su ciudadanía debe corresponderle también un nuevo impulso hacia el exterior. Los argumentos sobre la emergencia de nuevos polos de poder que dejen Europa en una posición secundaria o casi irrelevante pueden resultar exagerados: el potencial europeo puede estar dividido y en declive relativo, pero no hay que menospreciar el papel que una Europa unida puede desempeñar en las grandes cuestiones internacionales. El momento actual permite replantearse el papel de la UE en un nuevo espacio multilateral a la luz de la apertura de la administración de Barack Obama. Pasado un primer año de “reinicio” de las principales relaciones, Washington deberá implementar su estrategia para un multilateralismo acorde a los grandes retos globales. El que lo haga con la UE como aliado privilegiado o sin ella depende de la capacidad de los europeos para formular una visión propia.

América Latina debe ser otra área prioritaria, probablemente la más sensible a los argumentos, valores y objetivos de la UE en el ámbito internacional; por ello, el gobierno español debe trabajar durante su presidencia en profundizar esta relación estratégica para el país.

Como condición para operar en este contexto global, la UE debería además reafirmar su papel como ancla de estabilidad. Por ello es esencial ajustar la arquitectura europea de seguridad de modo que se reconozca el papel de la UE en este ámbito, a la vez que se dan garantías a los actores que menos consolidada ven su seguridad. Estos se encuentran en el este del continente: desde Rusia hasta Georgia, es preciso tener en cuenta las preocupaciones en asuntos de seguridad de todos los actores del sistema europeo.

Finalmente, el espacio mediterráneo y de Oriente Próximo es el foco principal de conflictividad internacional. Sólo en la medida en que pueda contribuir a la contención y eventual solución de los principales conflictos de la región, la UE tendrá seguridad en su flanco Sur, a la par que legitimidad para reclamar un papel en la seguridad internacional.

*Hacia una nueva arquitectura de seguridad europea.* Este año puede ser propicio para que la UE impulse definitivamente el desarrollo de una política de seguridad y defensa más coherente, creíble y eficaz. Tres principios deberían marcar esta política: la defensa y la protección de las personas, la consolidación de la paz y el diálogo con los principales actores internacionales.

La UE no debe ni puede actuar en todos los conflictos existentes o latentes, pero si la seguridad europea es seguridad humana, entonces la decisión de qué misiones deben desplegarse no puede pivotar sólo sobre los

criterios de proximidad geográfica o intereses de algunos Estados miembros. La máxima responsabilidad de la Unión debe ser la protección de las personas, de sus derechos y libertades. Es decir, debe estar basada en la primacía de los derechos humanos, la responsabilidad de proteger y la idea de que es mejor prevenir que intervenir. El gobierno español, en múltiples ocasiones, se ha comprometido con la seguridad humana. La presidencia semestral sería, en consecuencia, el momento oportuno para dar un paso más en esta dirección y consolidar la perspectiva civil de todas las operaciones de la Política Europea de Seguridad y Defensa.

La seguridad europea consiste también en contribuir más y mejor a la consolidación de la paz, ya sea a través de la ayuda al desarrollo, la ayuda humanitaria o la intervención militar y civil en la resolución de conflictos. Una vez que la UE ha demostrado que es capaz de desplegar misiones militares y civiles, es momento de consolidarse como actor global. Tres son las políticas claves para impulsar esta consolidación: resolver los problemas de financiación de las misiones, evitar las vacilaciones en la decisión de despliegue de tropas dónde y cuándo sea necesario, y coordinar mejor el nivel civil y militar de cada operación internacional de la Unión.

Por último, la seguridad europea no puede olvidar el diálogo y la cooperación. Además de la imprescindible cooperación transatlántica, el diálogo con Rusia es trascendental para la seguridad europea. España puede desempeñar un papel en la mejora de la cooperación entre la UE y Rusia, siempre y cuando facilite también el diálogo entre los Estados miembros más cercanos a Moscú y aquellos más reticentes. Esto significa que España no debería ser vista por el resto como un país acrítico ante Rusia. La construcción de un nuevo marco de seguridad europeo puede ser un elemento crucial para esta nueva relación euro-rusa, una relación que condicionará inevitablemente una parte importante del futuro de la Unión como núcleo de la “Europa amplia” y como actor global creíble.

*Mediterráneo y Oriente Próximo: una prioridad de riesgo.* La agenda mediterránea y de Oriente Próximo sigue llena de dificultades. Se trata de una apuesta complicada para la presidencia española, pero son tantos los intereses en juego que España, con su vocación europeísta y mediterránea, puede y debe situar estas regiones como una prioridad.

España necesita una política europea fuerte en el Mediterráneo y ésta sólo será posible si todos los Estados de la UE la sienten como suya. Para ello, deberían explotarse al máximo las virtudes del Proceso de Barcelona, utilizar las innovaciones de la Unión por el Mediterráneo y corregir algunos de sus problemas estructurales. Sólo si el interés colectivo prevalece sobre

---

*La construcción  
de un nuevo marco  
de seguridad  
europeo puede ser  
clave en la nueva  
relación UE-Rusia*

la voluntad de protagonismos nacionales, la Unión por el Mediterráneo podrá ser construida pensando en sus destinatarios: la ciudadanía de ambas orillas de la cuenca.

España puede abordar las relaciones con los vecinos meridionales con mayor ambición. Llevar la iniciativa a los ámbitos de la política agrícola, la movilidad, la energía y las políticas activas de desarrollo tiene el potencial de generar dinámicas transformadoras. Entre todos estos ámbitos puede articularse un *new deal* para impulsar reformas sin el señuelo de la perspectiva de adhesión. A la vista de la experiencia acumulada en la región a lo largo de los 15 años del Proceso de Barcelona, las reformas que se propugnen deberán ir vinculadas a la voluntad de desbloquear contenciosos abiertos entre Estados vecinos.

Es previsible que el conflicto árabe-israelí y la delicada situación en Irak e Irán sigan marcando de forma negativa el futuro de la zona. La UE debería volver a un diálogo sin exclusiones con los actores de la región. Si es necesario y útil, los aliados podrían incluso ofrecer a israelíes y palestinos garantías transatlánticas de seguridad si avanzan por la senda de la paz. A la vez, convendría ir más allá del marco mediterráneo, con la adopción de un enfoque regional para la zona del Golfo y la península Arábiga, impulsando el acuerdo con el Consejo de Cooperación del Golfo y otros acuerdos, incluso de algún tipo de asociación, con Yemen e Irak. A la par que Irak se emancipa de la tutela estadounidense, España podría empezar a diseñar durante su presidencia del Consejo de la UE un marco institucional de relación con este país. Ante el otro gran actor regional, Irán, es preciso evitar la división entre europeos y estar preparados para la rápida reacción en caso de aparición de nuevos focos de tensión.

*Socios globales: Europa y América Latina.* La presidencia española ofrece la oportunidad de impulsar las relaciones entre la UE, América Latina y el Caribe (ALC). Estas relaciones se basan en unos valores compartidos que deben sustentar un proyecto común con visión a medio y largo plazo en el que se incorpore la heterogeneidad de ambas regiones. España debe concretar la convergencia de valores en objetivos compartidos mesurables. Su materialización práctica incluye plantear posiciones comunes UE-ALC en los debates y organismos internacionales, en particular en las Naciones Unidas, y ser consecuentes entre los objetivos que se deben alcanzar, los recursos disponibles y los obstáculos por superar. Según nuestro análisis, esta oportunidad global está poco integrada en el pensamiento de la mayor parte de Estados europeos (con algunas excepciones notables, como Francia) y es casi obligado que el gobierno español aproveche la Cumbre UE-ALC de mayo de 2010 para ponerla en el primer plano de la política exterior común.

Hay que evitar que el éxito o fracaso de la cumbre se mida en función de la conclusión o no de los acuerdos de asociación. Durante el semestre

habría que poner las bases para revisar la estrategia que desde 2005 rige la asociación entre la UE y América Latina, y que la cumbre avance en los diálogos sectoriales hasta elaborar un plan de acción birregional.

Pensamos que el apoyo de la UE a la integración regional debería huir de transponer el modelo europeo a la región, y de afrontar la cooperación con enfoques excesivamente institucionalistas. Más que abundar en éstos, hay que enfocar la cooperación europea a través del impulso de políticas que generen dinámicas integracionistas y contribuyan a una convergencia económica y social en la región, gracias a un tratamiento de las asimetrías internas entre los países y regiones. Esto implicaría una lista de acciones que incluyen infraestructuras, fondos de cohesión social, armonización de legislaciones, políticas regulatorias, mecanismos efectivos de solución de controversias, políticas de armonización de la legislación laboral, así como la gestión responsable de las migraciones y políticas industriales para el encadenamiento de sectores productivos. España puede propugnar este mejor diseño, que garantizaría además que los flujos de cooperación hacia la región inviertan su tendencia decreciente.

## **Conclusiones**

El gobierno español no debería ceder ante las necesidades perentorias de contención del gasto, sino, por el contrario, mantener y, si cabe, incrementar, los escasos recursos –sobre todo humanos– que destina a las cuestiones de política exterior y europea. En muchos de los problemas internacionales, optar por soluciones europeas antes que unilaterales suele ser más eficiente en el uso de los recursos.

Además de las estructuras de coordinación, puede ser útil preservar recursos institucionales adicionales para establecer sistemas de alerta temprana y células de crisis que puedan activarse en caso de situaciones imprevistas, así como mecanismos de diálogo con Estados miembros y actores globales. De este modo, habría más garantías y menos incentivos a que los Estados “grandes” tuviesen la tentación de rellenar el vacío o de actuar al margen de la UE. En caso de crisis, el pleno apoyo y cobertura diplomática al presidente permanente pueden significar una baza importante que redundaría en uno de los mayores resultados inducidos por el semestre de gestión española: un presidente de la Unión fuerte y capaz de liderar.

Desde el punto de vista de la arquitectura institucional, la presidencia de turno sería una magnífica ocasión para intentar mejorar el modo en que se gestiona desde el gobierno la participación de España en la UE. La coordinación interministerial de la presidencia de la UE en el seno del gobierno ha recaído en su vicepresidencia política, y de este paso sacarse una conclusión más general: la participación en la UE no debería ser coordinada principal-

mente desde el ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sino por la vicepresidencia política. De este modo, se destacaría el carácter transversal y prioritario de las cuestiones europeas y la apuesta integracionista del gobierno, enviando el mensaje a la ciudadanía de que la política europea no es ya sólo política exterior, sino parte estructural de los países miembros.

Este primer semestre de 2010 es la ocasión para afirmar el papel de España en Europa. Para un país de nuestra envergadura, el mejor modo de ser más influyente es a través de la UE, y el mejor modo de preservar los intereses propios es incorporarlos a su interés general. Reforzar la Unión es reforzar España y su futuro. Por ello habrá que elevar la vista al horizonte en un ejercicio de europeísmo convencido y plantearse renunciar a “cotos privados” en ámbitos internacionales y apostar sin ambigüedad por soluciones europeas. La influencia se demuestra, en parte, con la capacidad de introducir y mantener en un lugar prioritario de la agenda europea los asuntos propios, pero no se podrá estar en el corazón de las decisiones europeas si España se queda en segundo plano en los debates sobre algunas de las cuestiones centrales de la agenda.

En conclusión, la clave para fortalecer la UE es partir de una visión articulada y sólida, resultado de un debate al que hemos querido contribuir con nuestro análisis. La visión que proponemos –una Unión fuerte y abierta, capaz de dar soluciones y defender los derechos de su ciudadanía en tiempos de crisis, y a la vez implicarse en la resolución de los grandes retos globales– quiere servir de inspiración a la actuación del gobierno español durante 2010, pero también para la construcción de una mejor estrategia de España en Europa en los años futuros.

La presidencia española no debe renunciar a promover un modelo propio para la Unión, un modelo que puede no ser el más popular entre gobernantes y élites actuales, pero que quiere acercarse a las aspiraciones de un sector importante de la ciudadanía europea.

# Una España confusa en una Europa desorientada

José Ignacio Torreblanca

---

**El actual periodo de transición e incertidumbre en la UE abre una presidencia de gestión y no de grandes transformaciones. El G-20, la crisis financiera y el marasmo europeo obligan a España a reflexionar sobre la necesidad de construir una presencia global propia.**

---

**E**spaña inicia su presidencia europea en un momento de máxima confusión. Esta confusión tiene tres polos motrices: el G-20, el marasmo europeo y la crisis económica. Por un lado, todo lo relacionado con la participación de España en el G-20 ha hecho revivir las ansiedades sobre su posición en el mundo que han dominado la acción exterior española durante los 30 años transcurridos desde la transición a la democracia. En este tiempo, la democracia española ha estado demasiado ocupada en gestionar su plena incorporación a las instituciones internacionales, lograr el reconocimiento de sus aspiraciones y obtener una visibilidad acorde con su posición.

Por otro, la evolución propia del proyecto político europeo, que ha llevado a la Unión Europea a 27 miembros, ha puesto en cuestión el círculo virtuoso orteguiano (“España es el problema, Europa la solución”) que hasta ahora había dominado nuestra política exterior. Si “más Europa” no necesariamente significa “más España”, el europeísmo que ha guiado nuestra política durante los últimos 25 años ya no es la respuesta automática a todo nuevo desafío. Más bien al contrario, en el nuevo contexto resulta legítimo cuestionar, caso por caso, cuánta Europa necesita España para lograr sus fines. Las sucesivas ampliaciones de la UE han desencadenado una evidente dinámica renacionalizadora: para perplejidad de España, Berlín, Londres, París y Roma han puesto a Europa en segundo lugar de sus preferencias, afirmando sus deseos nacionales sin complejo alguno. España, a su pesar, se ve obligada también a optar.

---

**José Ignacio Torreblanca** es director de la oficina de Madrid del European Council on Foreign Relations ([www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)).

Finalmente, la gravedad y la profundidad de la crisis económica han erosionado la imagen exterior de España, al poner en cuestión la narrativa de éxito económico que ésta había construido, lo que ineludiblemente limita su capacidad de liderazgo internacional. Queda pendiente, sin embargo, estimar el alcance de la crisis sobre nuestra capacidad de acción exterior. Si la crisis económica es coyuntural y, como ocurriera en el pasado (1990-93), el ritmo de crecimiento se recupera en cuanto lo haga el núcleo de la economía europea, incluso de forma más dinámica que éste, no sería necesario tomar decisiones de gran calado. Pero si la crisis es estructural, y España se acaba enfrentando a una nueva “década perdida”, como ocurriera en 1974-84, sus opciones se estrecharán, obligando a una revisión en profundidad del marco de análisis.

De ahí que la presidencia española de la UE, situada en la intersección de estos tres problemas, se abra bajo el signo de la confusión. Confusión entre medios y fines, ya que, más allá de los eslóganes habituales, es evidente la ausencia de una reflexión estratégica de carácter global sobre qué se quiere lograr en Europa y cómo se quiere hacer. Y confusión entre arenas y lógicas, por cuanto la presidencia europea entremezcla de forma no muy clara prioridades políticas nacionales como el cambio de modelo productivo, la innovación y la equidad, por un lado, y las prioridades europeas, que tienen una dimensión y ambición distinta (mejorar los instrumentos de gobernanza económica, regular los mercados financieros, salvaguardar el mercado interior, preservar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, PEC, y completar la extensión de la zona euro, entre otras).

En dichas circunstancias, la presidencia española, por mucho que el presidente del gobierno se haya comprometido personalmente a imprimirle un “carácter transformador”, tendrá que conformarse con ser una presidencia de gestión. Esto no supone ningún drama ni debe ser motivo de alarma: España tiene sobrada experiencia política y administrativa para desempeñar con eficacia las tareas de coordinación asociadas a la presidencia; además, el momento político, internacional, europeo y nacional, es lo bastante malo como para aconsejar no tomar grandes decisiones. Claramente, Europa está en un momento de consolidación, no en un momento transformador.

Capear el temporal económico, lograr un mínimo consenso interno y cumplir satisfactoriamente las obligaciones que impone la dinámica europea son objetivos suficientes y a la vez realistas. Y si todavía existen fuerzas administrativas y capital político para algo más, convendría dedicarlas a dos tareas: una, sentar las bases y los procesos que puedan generar y sostener algunas decisiones importantes en el futuro (en el ámbito de la gobernanza económica o la política de seguridad y defensa, por ejemplo); dos, almacenarlas para hacer frente a alguna crisis imprevista que pudiera afectar grave-

mente los intereses de la UE (en el ámbito económico y financiero, pero también en el ámbito de la política exterior).

### **Peso e influencia: el debate del G-20**

La política exterior no es una política pública más: además de, como el resto de las políticas públicas, buscar la maximización de algún tipo de objetivo (económico o de seguridad), está íntimamente vinculada con la identidad. Aunque rara vez explicitadas, las preguntas ¿Quiénes somos? ¿Qué queremos? y ¿Con quién estamos dispuestos a lograrlo? subyacen siempre a la política exterior. Desde este punto de vista, la política exterior es acción exterior en tanto en cuanto proyecta sobre el entorno los valores e intereses de una comunidad política, pero esa proyección tiene a su vez un efecto constitutivo sobre esa misma comunidad política. Históricamente, los Estados modernos se han forjado en el entrecruzamiento de la guerra y el comercio con otros Estados. De forma similar, los debates identitarios que recorren cualquier sociedad contemporánea son incomprensibles sin una mirada atenta al contexto internacional en que tienen lugar.

Como la política exterior se presta bien a este tipo de lecturas, no es extraño que todo gobierno busque su momento histórico. Los gobiernos de Felipe González (1982-96) hicieron de la adhesión a la entonces Comunidad Europea no sólo el eje central de la política exterior socialista, sino uno vital para el propio proyecto socialista. De forma similar, los gobiernos de José María Aznar (1996-2004) afrontaron el acceso a la Unión Económica y Monetaria (UEM) como una prioridad existencial, ante el cual todos los demás objetivos tuvieron rango secundario. Tanto González como Aznar concibieron estos eventos como hitos históricos. Para González, 1986 anclaba internacionalmente el éxito de la transición a la democracia, poniendo fin a décadas de excepcionalidad española y sentando las bases de la convergencia económica con Europa. Para Aznar, el acceso de España a la zona euro cerraba 100 años de retraso económico y un largo ciclo de decadencia iniciado con la guerra de Cuba (1898-1998), habiendo que retrotraerse a Carlos IV (según la Fundación FAES) para encontrar un momento álgido similar en la historia de España.

No obstante, pese a las similitudes, es posible percibir una evolución entre ambos gobiernos. Para los socialistas, el factor internacional en general, y la variable europea en particular, encerraban una de las claves para desbloquear el llamado “problema de España” (retraso económico, aislamiento internacional, debilidad institucional, falta de cohesión social, fragmentación territorial y polarización política). De forma muy similar a lo ocurrido en la Alemania Federal que naciera de la Ley Fundamental de Bonn, y frente al franquismo, que forjó el nacionalismo español sobre la

base de las diferencias con la Europa liberal, los gobiernos de González pudieron dar luz a un nuevo nacionalismo español basado en el orgullo de la pertenencia a Europa. El nivel de compromiso de España con Europa fue tal que, transcurrida sólo una década desde la adhesión, en 1996, España no parecía uno de los últimos en llegar, sino un socio fundador.

Sin embargo, ese “España en su sitio” que proclamara Fernando Morán, tenía puestas sus referencias en el pasado más que en el futuro. Dicho de otra manera, se conformaba con liquidar el pasado y, aunque llegó a tiempo de disfrutar del éxito, careció de tiempo para especular con el futuro. En el caso de Aznar, por el contrario, la situación fue bien distinta, ya que una vez cumplido el objetivo histórico de la adhesión a la UE, la coincidencia de un momento de crecimiento económico y de súbita internacionalización de la economía española abrió de forma inesperada una serie de opciones que hasta ahora no habían estado al alcance de la mano.

Si para González la única opción era acercarse todo lo posible al eje franco-alemán, Aznar, con una predisposición ideológica distinta, pudo plantearse un contrapeso a dicho eje y, además, hacerlo desde dos variantes: una, europea, construyendo una coalición alternativa (liberal y periférica, pero al fin y al cabo europeísta); y otra más global (aunque también, más nacionalista), basada en el peso propio de España y de su economía en el mundo en coalición estratégica con Estados Unidos y Reino Unido. La primera opción, que podríamos describir como “europeísmo alternativo”, fue la adoptada entre 1996 y 2001; la segunda, que aspiró a una refundación completa de la política exterior española (jugueteando incluso con la adhesión de España al G-7), fue por la que se optó a partir del 11-S.

La combinación del éxito económico español a comienzos de la década pasada, un cierto euroescepticismo de origen thatcheriano en el Partido Popular, las pésimas relaciones de Aznar con Jaques Chirac y Gerhard Schröder, el magnetismo de Tony Blair y el 11 de septiembre de 2001 crearon el marco conceptual para que Aznar dejara de pensar la política exterior “en europeo” y comenzara a utilizar parámetros alternativos. El éxito logrado al acceder a la unión monetaria, las buenas cifras de crecimiento económico, la grave crisis italiana (que alimentó la teoría del *sorpasso* a Italia), los problemas económicos de Francia y Alemania para contener el déficit público, junto al despliegue de las multinacionales españolas por América Latina pusieron delante del gobierno de Aznar una visión alternativa de la política exterior española a la practicada por González. La crisis de Perejil con Marruecos (que supuso un duro despertar para muchos respecto a las limitaciones de Europa en materia de política exterior) fue el catalizador de una serie de elementos que, como se ha dicho, ya estaban allí.

En el caso del actual gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, la “reconceptualización” ha sido más compleja y la búsqueda de objetivos concretos de alcance histórico, por razones varias, algo más difícil, frus-

trante e incompleta. En un primer momento, la retirada de las tropas de Irak y el referéndum sobre la Constitución Europea definieron una voluntad de volver a la política exterior de los gobiernos socialistas. Interpretando el giro de Aznar (en realidad, los dos giros de Aznar) como desviaciones (léase, errores) respecto a un modelo esencialmente válido, Zapatero se planteó como objetivo “volver al corazón de Europa” y centrar la política exterior en torno al núcleo europeo, la ortodoxia federalista y el eje franco-alemán. Pero como la primavera de 2005 dejó claro, con los referendos negativos en Francia y Holanda, y posteriormente se confirmó con la salida de Jacques Chirac y Gerhard Schröder, la Europa a la que el nuevo gobierno socialista quería volver ya no estaba allí.

De ahí que, ante el marasmo europeo, la visibilidad internacional de la política exterior española quedara, consciente o inconscientemente, en manos de dos políticas novedosas de acuerdo con nuestra tradición: la Alianza de Civilizaciones y la política de cooperación al desarrollo. Ambas recibieron durante el primer mandato de Zapatero (2004-08) una inyección constante de capital político presidencial, hasta el punto de cambiar radicalmente la imagen exterior de nuestro país. Si en tiempos de Aznar se había predicado España como una potencia económica global afecta al núcleo duro de las democracias liberales occidentales, en definitiva una potencia clásica que hacía valer sus argumentos de poder en términos *duros*, con la narrativa facilitada por la Alianza de Civilizaciones y la ayuda al desarrollo, el primer gobierno de Zapatero giró hacia una política exterior basada en el poder *blando*, el atractivo y la capacidad de persuadir a través de los valores del diálogo y la conceptualización de España como una potencia normativa y cultural. Nada mejor para ilustrar esa diferencia que la posición relativa de España en el *ranking* de la cooperación al desarrollo (séptimo donante global) y en gasto militar (decimoquinto).

Pero al igual que el 11-S desbordó los objetivos que inicialmente perseguía el primer Aznar (situar España como contrapeso del eje franco-alemán); la crisis financiera global ha venido a desbaratar la construcción de España como potencia normativa y cultural que siguió el primer gobierno de Zapatero. Porque, como se vio bien pronto, una cosa era negarse a pujar por un asiento en el G-7, que a todas luces representaba todo aquello con lo que la política exterior de Zapatero quiso inicialmente romper (un orden liberal occidental excluyente basado en el poder económico), y otra cuestión bien distinta era quedar marginado de un G-20 que se dibujaba como una institución clave en la constitución del nuevo orden

---

*El estatus de España como invitado a las reuniones del G-20 le obliga a tener un perfil bajo*

mundial que, de alguna manera, la crisis financiera y la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca habían contribuido a desencadenar.

El problema residía (en realidad, reside, ya que la cuestión no se ha resuelto) en que, aunque los valores multilaterales sobre los que el G-20 aspira a construir su legitimidad son coincidentes con los defendidos por España, nuestro país no forma parte de esa institución por una compleja serie de razones (entre ellas, la ambición de los gobiernos de Aznar de formar parte del G-7). Paradójicamente, en un país obsesionado por no perder el tren de la historia, el tren del G-20 fue ignorado. De ahí que el actual presidente del gobierno se viera obligado a dar la orden de parar máquinas en la política exterior, revertir el giro normativo impreso durante el primer mandato e inundar el mercado multilateral de argumentos sobre el peso económico de España o el éxito de su regulación bancaria como vía para garantizar el derecho de España a formar parte del G-20.

Así que, súbitamente, la presencia en el G-20 se ha conceptualizado como el último gran logro de la política exterior española. Y eso que el G-20 encierra tres problemas de difícil solución: por un lado, como grupo, aunque sus criterios de acceso fueran objetivos y equitativos, su legitimidad es dudosa, como señala Anders Aslund en un provocador artículo en *Financial Times*. Por otro, ante una escasa legitimidad de origen, su credibilidad depende de su eficacia, lo que en absoluto está garantizado. Dicho de otra manera, con su actual diseño institucional y modo de funcionar, la eficacia del G-20 está supeditada a la voluntad de los Estados que la componen, pero en modo alguno le sobrevivirá. Y en tercer lugar, la participación de España en el G-20, que difícilmente será formal, sino por invitación sucesiva, supone una doble hipoteca: por un lado, España se ve obligada a endeudarse políticamente con cada presidencia sucesiva para lograr una invitación; por otro, su estatus de invitado le obliga a adoptar un perfil bajo en dichas reuniones, a diferencia de los miembros de pleno derecho, a los que no puede irritar adoptando iniciativas que les disgusten o tomando partido en los conflictos que sucedan.

Y sin embargo, pese a todos los problemas que plantea, fiel a la tradición, el actual gobierno no se ha quedado atrás a la hora de buscar las referencias históricas y los paralelismos, por forzados que éstos sean. Sin ir más lejos, en el número 129 de POLÍTICA EXTERIOR, Miguel Ángel Moratinos afirmaba que la participación de España en las cuatro cumbres de mayo de 2009 (G-20 en Londres, OTAN en Kehl, Cumbre UE-EE UU en Praga y Alianza de Civilizaciones en Estambul) suponían “un momento histórico del papel de España en las relaciones internacionales, sin precedentes en la historia contemporánea que ha puesto, por fin, a España en su sitio”, proponiendo retrotraerse a la Conferencia de Algeciras de 1906 para encontrar precedentes “de una participación de España con los principales actores internacionales en el diseño de un arreglo internacional”. Significativamente, el

ministro obviaba que su predecesor Fernando Morán (1982-85), ya había reclamado para sí tal mérito en sus memorias (*España en su sitio*, 1990). Y, de forma extraña, reivindicaba un hito histórico cuya justificación parecía más cronológica (la centena de años transcurrida) que histórica o ideológica (dado que el reparto de Marruecos decidido en una conferencia típicamente colonial como Algeciras no parece desde luego una efeméride histórica políticamente correcta).

No es extraño que España, que a lo largo de su reciente historia perdió varios trenes decisivos, haya concebido su acción exterior en términos de presencia, estatus y reconocimiento. Al fin y al cabo, la posición es un requisito para la acción. Otra cosa es, sin embargo, que como parece ocurrir en España, todo gobierno se vea obligado a declarar que ha sido él quien ha cerrado el ciclo; por problemática e inconclusa que la afirmación resulte. ¿Cuántas veces tiene España que proclamar su vuelta? ¿No se trata de una anomalía que todo gobierno se vea obligado a seguir el mismo guión? ¿No es hora de preguntarse qué hay detrás de este afán y qué justificación tiene, especialmente cuando lo que resulta evidente es que carecemos de un debate estructurado sobre estas cuestiones?

## **El marasmo europeo**

España comienza la presidencia europea en plena “reconceptualización” de los objetivos de su acción exterior. A la situación internacional, de clara transición en lo relativo a los instrumentos e instituciones de gobernanza, se suma la confusión que domina la escena política europea, y que tiene importantes repercusiones para España.

Las razones de esta confusión son varias. En primer lugar, la UE se encuentra desgastada políticamente por el proceso de reforma institucional asociado a la ampliación de la UE, que ha durado más de una década. El Tratado de Lisboa no colma las ambiciones de un buen número de Estados miembros, que hubieran querido un texto más ambicioso. Sin embargo, a la luz de las dificultades experimentadas en torno a la ratificación de la Constitución Europea, lo cierto es que la UE se haya en lo que se ha venido a llamar “una fase de consolidación”, pero que en la práctica refleja bien la realidad de que el proceso de integración ha tocado techo político.

En segundo lugar, la UE no ha digerido todavía las sucesivas ampliaciones, que la han llevado de 15 a 27 miembros en prácticamente una década. Y lo que es peor, afronta todavía una serie de demandas de adhesión en los Balcanes occidentales, pero también de Turquía e Islandia, a las que difícilmente no podrá dar cumplimiento de forma rápida y satisfactoria. La responsabilidad de esta “fatiga de ampliación” no debe verse en los nuevos socios ni atribuirse en exclusiva a ellos. Conviene recordar que el proceso constitucional descarriló en dos Estados fundadores (Francia y

Holanda). Y como han puesto de manifiesto todos los estudios solventes sobre la materia, esta fatiga de ampliación no tiene que ver con sus costes económicos (ya que ha sido un buen negocio, sobre todo para los viejos miembros); tampoco con los flujos migratorios intraeuropeos (menores incluso de lo esperado); ni tampoco con la ralentización del proceso de toma de decisiones (ya que ni en el Consejo, ni en la Comisión ni en el Parlamento se ha dado un bloqueo institucional debido a la ampliación). En definitiva, la UE se encuentra sometida a un proceso de “fatiga de integración”, que tiene consecuencias transversales sobre una serie de políticas, entre las que se incluye la ampliación.

En tercer lugar, la crisis económica y financiera ha puesto de manifiesto las fortalezas del proceso de integración, que ha servido para detener el primer golpe de la crisis, pero también ha dejado en evidencia una serie de limitaciones institucionales y de voluntad política. Por un lado, como ha demostrado todo lo relativo a la participación española en el G-20, Europa carece, pese a su enorme peso económico, de una estrategia que le garantice una presencia e influencia como tal en el ámbito económico y financiero internacional. A pesar de ser la economía más grande del mundo, sumar casi un quinto del volumen total del comercio mundial y tener una moneda propia, ni en el G-7, el G-20 o en el Fondo Monetario Internacional (FMI) se ha visto una Europa unida actuando como tal sino, una vez más, una coordinación esporádica (y no exenta de contradicciones y desavenencias) entre los socios europeos. En el G-20, como se ha dicho, hay “muchos europeos, pero poca Europa”.

Por otro lado, desde el punto de vista interno, la crisis está teniendo un coste alto en términos normativos y prácticos, en tanto en cuanto algunos elementos clave, como el mercado interior, el PEC o la agenda de Lisboa, han sido puestos en entredicho por la crisis. Destaca en particular, las desavenencias entre Londres, París y Berlín en lo relativo a la regulación de los servicios financieros, pero también en las estrategias de política fiscal necesarias para salir de la crisis, que han diferido y difieren entre Alemania y Francia, la primera centrada en la contención del déficit y la segunda en el estímulo del consumo vía endeudamiento.

En última instancia, estas diferencias coyunturales apuntan a diferencias estructurales que tendrán un gran impacto a largo plazo: Alemania ha emprendido un camino mucho más pragmático en su política exterior, lejos del emotivo europeísmo que le caracterizó hasta la unificación alemana. Esta “normalización” de la política exterior alemana ha coincidido con un giro importante en París, con un Nicolas Sarkozy también menos enfocado hacia la cooperación con Berlín. El efecto de ambos fenómenos es el enfriamiento del núcleo político europeo que constituía el eje París-Berlín. Si en el pasado Alemania “pensaba en europeo” de forma instintiva a la hora de tomar cualquier decisión o resolver cualquier problema, en los últimos años

resulta evidente que Alemania está decidiendo caso por caso. Y en las relaciones con Rusia, la respuesta viene siendo más que evidente: Moscú es demasiado importante para Berlín como para dejarlo en manos de Bruselas.

En cuarto lugar, en lo relativo a la política exterior europea y la posición de Europa en el mundo, la UE es víctima de sus indecisiones. La política exterior común ha avanzado lo suficiente para que las políticas exteriores nacionales dejen de tener sentido individual. El auge de China, India, Brasil y el resurgimiento de Rusia ponen en evidencia aún más si cabe la falta de dimensión de las potencias europeas y la necesidad de reconfigurar dicha dimensión de cara al mundo multipolar. En un mundo donde la globalización lo impregna todo, los Estados de la UE han renunciado a un instrumento tan básico de política exterior como es el comercio, a la vez que carecen de un poder militar autónomo. Como se ha puesto de manifiesto en Reino Unido a la luz del debate sobre la modernización de las fuerzas de disuasión estratégica, ni siquiera ese país, con su sólida cultura de defensa, está en condiciones de financiar el amplio espectro de necesidades que van desde la disuasión nuclear hasta la reconstrucción de Estados (léase Afganistán).

En paralelo, la cooperación europea en materia de seguridad y defensa es todavía demasiado incipiente. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), pese a su buena voluntad, se encuentra aún en una fase primaria y la capacidad de la UE para lograr los objetivos de la Estrategia Europea de Seguridad (2003) es todavía bastante hipotética. Aquí también, la fragmentación del poder europeo es más que evidente: pese a los más de 30.000 soldados europeos en Afganistán, Europa carece de un discurso político y estratégico propio, habiéndose visto obligada a esperar cruzada de brazos (aunque eso sí, enviando más tropas) a que la administración Obama concluyera el proceso de revisión de la estrategia. En el mismo sentido, pese a gastar cuatro veces más en defensa que Rusia, los Estados de la UE se sienten a menudo intimidados por Moscú.

El resultado de estas dinámicas es que la política exterior de la UE se encuentra en una tierra de nadie. Con unas instituciones centrales débiles y unas capitales fuertes (pero muy asimétricas en sus voluntades y capacidades), el sistema de incentivos es doblemente perverso: para los actores externos, como China, Rusia o incluso EE UU, las relaciones con la UE consisten en cómo obtener el máximo provecho de las divisiones internas entre los Estados miembros. Mientras, para las capitales europeas, el juego consiste en cómo endosar a Bruselas los costes de las políticas y, a la vez, retener el máximo de beneficios en casa. No es extraño que, en estas

---

*Los Estados de la UE utilizan las relaciones bilaterales para obtener lo que no logran como grupo*

circunstancias, estemos asistiendo a un auge del bilateralismo: en sus relaciones exteriores, los Estados miembros utilizan las relaciones bilaterales para obtener por esta vía lo que colectivamente son incapaces de lograr, aunque con ello debiliten su posición de conjunto.

## Repensar las prioridades de España

¿Cuáles son las consecuencias de esto para España y para su presidencia? Por razones que tienen que ver con su reciente pasado, España es un país ferviente e instintivamente europeísta. Durante los últimos 30 años, la política exterior española ha tenido un único (pero doble) objetivo: primero, la integración *en* Europa; segundo, la integración *de* Europa. Hasta fechas recientes, estos dos objetivos (la integración en y de Europa) no sólo se han complementado mutuamente, sino que o bien han relegado todos los demás de la acción exterior a un segundo plano o bien han hecho concebir éstos de forma subsidiaria a los primeros. Así, de la misma forma que un gran número de políticas nacionales han sido concebidas como subsidiarias del ámbito europeo, nuestra política exterior ha utilizado el prisma europeo para conceptualizar, desarrollar y lograr los intereses nacionales.

Como consecuencia, la europeización de la política exterior española ha sido doble: por un lado, España ha adoptado como propias las políticas europeas en áreas en las que carecía de intereses nacionales propios o heredados del pasado (piénsese, por ejemplo en Europa Central y Oriental y el espacio post-soviético); por otro, España ha intentando europeizar sus relaciones bilaterales más importantes, en especial en lo relativo al Mediterráneo y América Latina. Gracias a Europa, la política exterior española ha logrado una profundidad estratégica de la que de otra manera carecería: aunando los medios comerciales y el poder político a disposición de sus socios europeos, España se ha convertido en un actor de primera fila en, al menos, estos dos escenarios regionales.

El problema es que, este proceso, que sin duda ha generado enormes beneficios, lleva algunos años mostrando síntomas evidentes de agotamiento. Las razones, aquí también, son dobles. En primer lugar, el proceso de integración europeo ha tocado techo, lo que ha impedido continuar con la dinámica virtuosa en la que la ampliación de las capacidades de la política exterior europea reforzaba las capacidades nacionales y viceversa. Si el Tratado de Lisboa es capaz o no de restaurar los daños sufridos durante estos años de introspección institucional es todavía una cuestión pendiente de averiguar, pero al hilo de la dinámica política en Francia, Alemania, Reino Unido e Italia, parece dudoso que la política exterior europea dé algo más que pasos incrementales durante la próxima década.

Para un país como España, que no es grande ni pequeño, el parón europeo supone una frustración importante. Al contrario que los países medianos y pequeños de la UE, cuya política exterior nacional se solapa de forma prácticamente absoluta con su política europea (piénsese en Bélgica, Suecia u Holanda), España tiene una entidad suficiente como para tener una política exterior que no pase sólo y exclusivamente por los cauces bruselianos. Al mismo tiempo, al contrario que Reino Unido, Francia, Alemania e Italia, no tiene presencia en otros foros, desde el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas al G-7 pasando por el G-20, en el que sí están otros socios de la UE de similar entidad. Como ha puesto de manifiesto el debate en torno al G-20, la exclusión de España de este foro no tiene justificación objetiva en el peso económico del país, sino en una concatenación de factores políticos e históricos de carácter subjetivo y difícil corrección.

A las razones exógenas (el parón europeo), hay que sumar razones internas de calado. Dejando a un lado de forma provisional las consecuencias de la crisis económica y financiera, es evidente que el espectacular crecimiento económico registrado por España en los últimos 20 años le ha otorgado una dimensión internacional y un peso inédito en su reciente historia. Como no podía ser de otra manera, la aparición de nuevos intereses en la agenda internacional de España ha abierto la vía a una obligada reflexión acerca de su papel en el mundo.

Los gobiernos socialistas (1982-96) tendieron a concebir España como una potencia regional. Las clásicas prioridades de la política exterior socialista lo reflejan bien: Europa, Mediterráneo y América Latina. En estos tres ámbitos, la política exterior española tenía un valor añadido importante y podía resultar decisiva a la hora de configurar los resultados si se daban las condiciones adecuadas: por un lado, como se demostró en Maastricht, el europeísmo español podía resultar crucial a la hora de inclinar las negociaciones europeas hacia posiciones más integracionistas; por otro, en paralelo al *Drang Nach Osten* que experimentaba la UE a resultas de la caída del muro, la diplomacia española podía lograr que la Unión en su conjunto, y no sólo Francia o Italia individualmente, se volcaran en el Mediterráneo; y por último, España, gracias también a una incesante labor diplomática, lograba acompañar su presencia en América Latina del respaldo político y comercial de la UE. El éxito de estas empresas (parcial, en mi opinión) es cuestión aparte: lo importante es la concepción subyacente.

¿Qué ocurre si damos un salto de una década hacia delante y leemos las prioridades actuales de la política exterior española? Ahí siguen Europa,

---

*Los nuevos  
intereses en la  
agenda exterior  
de España abren la  
reflexión sobre su  
papel en el mundo*

Mediterráneo y América Latina, pero observamos cómo en la nueva letanía que todo responsable repite de carrerilla se han añadido Asia y África subsahariana. Claramente, si todo es prioritario, nada es prioritario, máxime cuando a las prioridades geográficas se añaden una serie de prioridades transversales: la erradicación de la pobreza, el terrorismo, la no proliferación y el cambio climático. De ahí que prioritario debe ser entendido en el lenguaje diplomático español, como “importante para España” o “sitio o proceso en el que España debe estar de alguna manera”. Por eso, más que polemizar sobre si Asia –a pesar de lo que sostenga el ministro de Asuntos Exteriores– es una prioridad de la política exterior española (desde luego que no lo es en cuanto a los recursos diplomáticos que su ministerio le asigna), lo que convendría es cambiar la perspectiva, dejar de hablar de prioridades y simplemente constatar que, como consecuencia de su reciente evolución, España ha adquirido intereses globales (no en vano, las principales empresas españolas, que cotizan en el Ibex 35, facturan, desde 2008, más fuera de España que dentro).

Esta constatación nos aboca a una discusión no sólo infinitamente más interesante desde el punto de vista analítico, sino imposible ya de soslayar. ¿Debe España aspirar a construir una presencia global propia (independientemente de que esa presencia, en función de las circunstancias, se pueda o no poner al servicio de Europa) o debe continuar desempeñando el papel de potencia media cuyo valor añadido está en la complementariedad entre sus intereses regionales en los tres escenarios principales (Europa, Mediterráneo y América Latina) y una fuerte europeización de su identidad y sus políticas?

Se trata de una cuestión interesante, cuya respuesta requiere primero ver hasta qué punto el modelo tradicional está agotado, o puede ser revitalizado. En este sentido, parece evidente que, aunque el modelo alternativo (global) no esté ni mucho menos perfilado, el modelo existente (regional) sí que tiene problemas evidentes: al marasmo europeo ya mencionado hay que sumar la escasez de resultados de la política mediterránea de la UE y el hecho de que la influencia española en América Latina se esté desvaneciendo progresivamente.

En el caso mediterráneo, España ha hecho todo lo que tenía que hacer: si el Proceso de Barcelona se ha agotado no es por la gestión que se ha hecho de él, sino porque los gobiernos de la ribera sur han desaprovechado deliberadamente los inmensos incentivos y oportunidades ofrecidos por Europa. La revitalización pretendida por Sarkozy con la Unión por el Mediterráneo adolece de los mismos problemas: al contrario que en Europa central y oriental y en los vecinos del Este de la UE, donde las élites y la opinión pública han optado por la europeización, la mecha europea (entendida como liberalización política y económica y modernización social) no ha prendido fuego en la ribera sur. El resultado es que, inevitablemente,

España y sus socios europeos han tenido que rebajar el umbral de expectativas, renunciar a la transformación y poner en marcha una política de contención y control de riesgos donde los escenarios positivos y la definición de éxito se basa en lo que *no* ha ocurrido: ascenso de islamistas al poder, desborde migratorio, conflictos territoriales, etcétera, más que en lo que tendría que ocurrir (liberalización política y apertura económica).

En buena lógica económica, como ocurre siempre que los rendimientos marginales son decrecientes, la política exterior española debe plantearse sus costes de oportunidad. Dicho de otra manera: ¿tiene sentido invertir más recursos en un lugar donde los retornos son decrecientes o existen políticas susceptibles de obtener un mayor retorno?

Algo parecido ocurre con respecto a América Latina, donde las muestras de agotamiento de la política exterior española son más que evidentes. De nuevo, no cabe imputar a España la responsabilidad en exclusiva: en la década de los ochenta, la América Latina y la España que emergían de un oscuro pasado de desencuentros y marginación internacional se encontraron mutuamente. Para España, América Latina representaba una oportunidad de adquirir una visibilidad internacional de la que, por su pasado reciente carecía, además de una fuente de oportunidades económicas. Para América Latina, España proporcionaba, vía Europa, un vínculo al mundo alternativo al tradicional y problemático estadounidense, a la vez que una oportunidad de solucionar sus tradicionales problemas bilaterales en esquemas birregionales. Casi dos décadas después, Latinoamérica, producto de su éxito, ya no necesita a España para estar en la globalización, aunque curiosamente, España sí necesita a América Latina para ser global. El hecho es que América Latina ha dejado de ser un continente que pueda ser tratado de forma unificada, y menos desde un esquema birregional: esta diversidad no es cuestionable, es simplemente un dato de la realidad, pero para España supone jugar en un doble plano. Por un lado tiene que mantener viva la idea de comunidad iberoamericana, a pesar de sus evidentes problemas de contenido político y económico que la convierten en un foro más simbólico y testimonial que regional (compárese el interés de América Latina en la reciente cumbre de la APEC); por otro, tiene que mantener un cuidadoso equilibrio en sus relaciones bilaterales con cada uno de los miembros de la comunidad, lo que le obliga a esconder sus afinidades políticas.

En consecuencia, en los tres escenarios prioritarios en los que se ha desenvuelto tradicionalmente la política exterior española hay síntomas de agotamiento, lo que limita el horizonte político en el que se desenvol-

---

*Latinoamérica es  
producto de su  
éxito, ya no  
necesita a España  
para estar en  
la globalización*

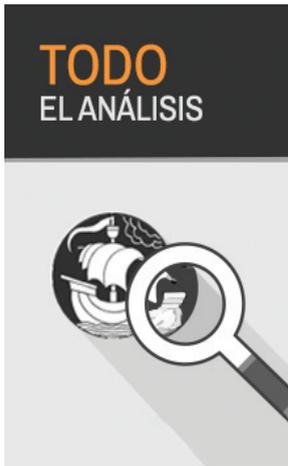
verá la presidencia y, como es natural, sus posibilidades de éxito. A ello se añade un importante elemento: las relaciones transatlánticas, que en el pasado fueron objeto también de una atención prioritaria durante la presidencia española de la UE (1995), y que hoy se definen en un marco sustancialmente distinto (como ponen de manifiesto Jeremy Shapiro y Nick Witney en este mismo número).

### Un debate inaplazable

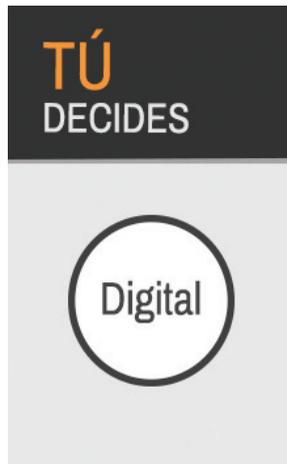
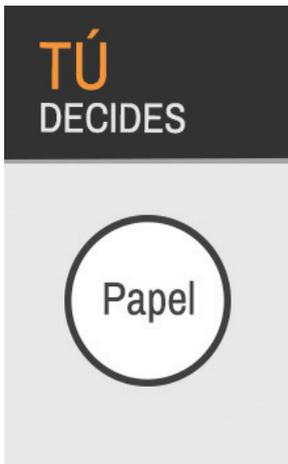
El europeísmo de España, aunque sincero, carece de objetivos de calado alcanzables sobre los que aplicarse, ya que Europa se encuentra en un periodo de transición e incertidumbre. Por más que el presidente del gobierno haya reclamado una “presidencia transformadora”, España se verá obligada a llevar a cabo una presidencia de gestión, más dedicada a asegurar la continuidad de las políticas europeas y a poner en marcha el Tratado de Lisboa que a la consecución de grandes objetivos estratégicos.

El agotamiento europeo nos aboca a un debate imposible de soslayar sobre cómo se defienden mejor nuestros intereses globales. ¿Reforzando Europa, incluso si ello supone perder autonomía y control nacional? ¿O creando, en el ámbito nacional, unas capacidades globales que pudieran eventualmente ponerse al servicio de Europa? En el pasado, España habría optado por buscar la respuesta en el ámbito europeo. Una Europa que hubiera logrado resolver satisfactoria y colectivamente la cuestión de su presencia global habría evitado a España preguntarse a sí misma. Pero Europa sigue sin actuar con una voz única, económica o políticamente, en el FMI o en el Consejo de Seguridad. Además, en el salto del G-7 al G-20, Europa ha perdido, una vez más, otra oportunidad de configurarse como un actor con voz propia en las nuevas estructuras de gobernanza mundial que han ido surgiendo al hilo de la crisis financiera y la emergencia de nuevos polos de poder. Paradójicamente, en un momento en el que el mundo se está abriendo y haciéndose más multipolar, los Estados miembros han titubeado, prefiriendo optar en última instancia por refugiarse en el bilateralismo.

Al hilo de la celebración desde 2008 de los bicentenarios de la independencia en América Latina, y en paralelo a la polémica sobre la presencia de España en el G-20, Miguel Ángel Bastenier comentaba en *El País* que “desde la víspera de Rocroi, en 1643, España no había tenido tanto peso en el mundo”, pero a la vez se lamentaba de que “la España democrática no hubiera sido capaz de generar una visión de sí misma coherente con su reciente historia”, y concluía señalando con preocupación “el silencio como mitología” y resaltando la “imperiosa necesidad de decidir qué quiere ser en el futuro”. Al parecer, ese debate va a seguir abierto algún tiempo más.



**Política Exterior  
Economía Exterior  
Afkar / Ideas  
Informe Semanal de Política Exterior**



*Si te interesa lo que pasa en el mundo, nosotros te contamos cómo y por qué.  
En todos los formatos y en español.*

[politicaexterior.com](http://politicaexterior.com)