



RELACIONES EXTERIORES DE ESPAÑA

La política exterior española en 2013: anodina transición

Cristina Manzano,
Directora de global

Algo debe de fallar en la política exterior española cuando dos de los temas que más energías requirieron a sus responsables en 2013 fueron Gibraltar y Cataluña: la primera, porque la habitual crisis veraniega en torno al Peñón fue algo más grave y más larga; la segunda, porque el proceso soberanista ha sido foco de curiosidad, interés y preocupación, más o menos declarado, tanto para los socios europeos como para otros interlocutores.

Al margen de ambos hechos, 2013 puede ser considerado un año de transición en dos aspectos cruciales de la dimensión exterior. Por un lado, porque en su segunda mitad comenzaron a apuntarse indicios de una recuperación macroeconómica que podrían significar un cambio de tendencia en la crisis; por otro, porque por primera vez se han desarrollado diversos instrumentos que podrían significar una visión más estratégica del modo de estar en el mundo, como la Estrategia de Seguridad Nacional, la tramitación parlamentaria de la Ley de Acción Exterior y el lanzamiento de un ejercicio de reflexión sobre una futura estrategia de política exterior. Solo el tiempo confirmará la consolidación de ambas trayectorias.

Por lo demás, fue un año con pocos acontecimientos relevantes. La lista de prioridades siguió encabezada, según lo fijado por el Partido Popular desde que llegó al poder en diciembre de 2011, por dirigir todos los esfuerzos a sacar al país de la crisis y devolverlo a una senda de crecimiento y de creación de empleo. La diplomacia económica o comercial mantuvo el protagonismo otorgado desde el arranque de la legislatura, junto a los intentos de promoción de la Marca España.

Bruselas siguió recibiendo buena parte de la atención de los responsables de Economía y de Exteriores, lo que acabó dando sus frutos: en las negociaciones para el nuevo marco presupuestario de la Unión, 2014-2020, España logró seguir siendo receptora neta, cuando no estaba inicialmente previsto que fuera así.

En cuanto a Iberoamérica, se percibe un cambio de época. Alentadas por el pragmatismo económico, las relaciones bilaterales con un contado grupo de países están ganando peso frente a los esfuerzos multilaterales y el concepto iberoamericano.

El Sur y el Mediterráneo han reclamado también su cuota de atención, con Malí, Siria y el drama de la emigración irregular como sus principales exponentes.

Un comienzo de año agitado

El año 2013 comenzó, literalmente, con la necesidad de atender la emergencia en el Sahel. El 11 de enero, a petición del propio presidente de Malí, Francia lanzó la Operación Serval con el fin de detener el avance de los yihadistas hacia la capital Malí, Bamako, iniciado unos días antes. La intervención francesa llegaba tras meses de un conflicto en el que la combinación de extremismo religioso y actividades criminales derivadas del tráfico de drogas, armas y personas había convertido la región en una de las principales amenazas para la seguridad en Europa, a solo 1.000 kilómetros de la costa española.

España, que había seguido de cerca y con preocupación la evolución de los acontecimientos ofreció rápidamente su apoyo a Francia con un destacamento aéreo desde Dakar. Asimismo, ratificó su compromiso con la estabilización del país al contribuir con hasta 110 efectivos a la Misión de Entrenamiento de la UE en Mali (EUTM) destinada a entrenar a efectivos del ejército maliense y a asesorar a su Estado Mayor en la reforma global del sector de seguridad. España es el segundo contribuyente a esta misión, tras Francia, hecho que resulta significativo dada la precaria situación económica del Ministerio de Defensa.

Gracias a la intervención francesa y al decidido apoyo de la comunidad internacional, Malí ha recuperado a lo largo de 2013 su soberanía territorial y un grado considerable de estabilidad. Muestra de ello fueron las elecciones presidenciales, celebradas en verano.

Pero la operación militar francesa tuvo otra consecuencia indeseada: a los pocos días de iniciarse, un grupo terrorista secuestró a 790 empleados de la planta gasística de In Amenas, Argelia, exigiendo el fin de la intervención. Aunque no afectó directamente a intereses españoles —salvo la necesidad de reforzar la seguridad en las instalaciones de Cepsa y Repsol en el país— el episodio volvió a poner de manifiesto la vulnerabilidad de Europa por su frontera sur, no solo en cuestiones de seguridad, sino de suministro de gas. El debate sobre seguridad energética se avivaría a finales de año con la crisis de Ucrania, el deterioro de las relaciones de la UE con la Federación Rusa y la necesidad de diversificar las fuentes y la procedencia de la energía.

No dio tregua el inicio de 2013 tampoco en el frente interior. Aunque el fantasma del rescate total parecía alejarse —después, eso, sí, de haber recibido de Bruselas un préstamo multimillonario para rescatar a la banca



en apuros-, la sensación de degradación económica, social, e institucional lo impregnaba todo. A la grave situación económica –el paro consiguió su peor cifra en el primer trimestre, superando los 6.200.000 desempleados-, se sumaba la desazón por la evolución del proceso soberanista catalán y la desmoralización por los casos de corrupción. En ese ambiente, la publicación de los llamados “papeles de Bárcenas” supuso tal vez el capítulo más grave, por su impacto en la opinión pública, por implicar directamente al partido en el poder y por figurar en ellos el nombre del presidente del Gobierno.

Todo ello no hacía sino contribuir, además, a la debilidad de la imagen exterior de España minando uno de los objetivos del Gobierno de Mariano Rajoy y del ministerio de José Manuel García Margallo: recuperar el prestigio internacional perdido durante la crisis. Es más, en corrillos diplomáticos se llegó a rumorear que la reticencia de la Casa Blanca ante la insistencia española para celebrar un encuentro entre Obama y Rajoy se debía, en parte, a querer despejar antes cualquier duda sobre el segundo. Del mismo modo, expertos, diplomáticos, periodistas o empresarios extranjeros mostraban, en conversaciones privadas, su preocupación y desconcierto ante los casos de corrupción y ante la deriva del proceso independentista catalán.

“El europeísmo naïf de la sociedad española ha dado paso a una alta desafección con la UE”

A lo largo de todo el año, el presidente de la Generalitat, Artur Mas, recorrió un sinfín de países, dentro y fuera de la Unión Europea, con el fin de explicar y ganar adeptos para “la consulta” y su proyecto soberanista. Igualmente, el Gobierno español, en este caso con el ministro Margallo a la cabeza, trató de contrarrestar tales acciones buscando, sobre todo, la confirmación de que en una hipotética separación de Cataluña de España, la primera tendría que empezar de cero un nuevo proceso de adhesión a la Unión Europea.

En otro frente, el verano vio un aumento de la tensión sobre Gibraltar, a raíz del lanzamiento de unos bloques de hormigón en el mar por parte de las autoridades gibraltareñas que en la práctica impedían la pesca habitual por parte de barcos españoles. Las represalias españolas en forma de controles en la frontera y las posteriores respuestas del ministro principal del Peñón, Fabian Picardo, llevaron a una escalada en el tono, en las formas y en el contenido. El hecho de que desde hace unos años no existan canales adecuados de diálogo no contribuyó a mejorar las cosas. Las relaciones hispano-británicas se vieron así afectadas por un contencioso que no estaba previsto en la agenda, en un momento inoportuno para ambos. Los incidentes se siguieron repitiendo en los meses siguientes. Finalmente, en noviembre, España y Reino Unido acordaron una declaración conjunta en la ONU que si no ha resuelto el problema al menos sí ha contribuido a reorientar el discurso.

Esperando a Merkel

Pese a todas esas circunstancias, España salió mejor parada de lo inicialmente previsto en las negociaciones del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020 de la UE, aprobado en Consejo extraordinario a comienzos de febrero y ratificado en noviembre por el Parlamento Europeo; de hecho, seguirá siendo beneficiario neto durante el próximo septenio. Es especialmente significativo teniendo en cuenta que el presupuesto de la Unión se contrae por primera vez en su historia, que el proceso negociador fue largo y complejo y que las dos principales partidas para España, la Política Agraria Común y la de cohesión, sufrieron recortes en relación con el período anterior (Kölling y Serrano, 2013).

En este último capítulo se encuentra una de las principales innovaciones del nuevo MFP: un fondo para apoyar a las regiones con una tasa de desempleo juvenil superior al 25%, para el que se han destinado 6.000 millones de euros. España, que pujó porque se incluyera el desempleo entre las prioridades de la nueva política presupuestaria, podría llegar a recibir más de 900 millones de euros de dicho fondo.

Una vez salvado el escollo de la negociación presupuestaria, el conjunto de la Unión estuvo a lo largo de 2013 en buena parte supeditado al resultado de las elecciones generales en Alemania, celebradas en septiembre. Después, hubo que esperar a que el partido de Angela Merkel, vencedor en los comicios, cerrara su coalición de gobierno.

La promesa realizada el año anterior por Mario Draghi, presidente del Banco Central Europeo, de que haría todo lo necesario para salvar el euro logró devolver cierta estabilidad a los mercados. Sin embargo, el proceso hacia la unión bancaria, aprobado por el Consejo en junio de 2012, no pudo avanzar en la medida en que estaba previsto ni responder a las expectativas generadas, especialmente en países que, como España, buscaban garantizar el futuro del euro como asidero de salida de la crisis. El objetivo de *européizar* las funciones fundamentales del sector bancario para asegurar la estabilidad de la zona euro se fue diluyendo (Whyte, 2013). Los retrasos en la puesta en marcha de un supervisor único, dentro del Banco Central Europeo (BCE), y de la creación de un fondo de protección de depósitos, entre otros, respondían a los intereses de Alemania pero perjudicaban a los estados del Sur al no resolver el problema del crédito ni las dudas sobre la solvencia de los bancos (Steinberg, 2013).

La relación Rajoy-Merkel se ha resentido ante la petición española, en diversos foros, de cierta comprensión con los países del Sur y la insistencia alemana en que la austeridad es el único camino para la salida de la crisis. Por el contrario, España y Francia han buscado a lo largo de 2013 unir fuerzas para contrarrestar la posición alemana. A ello ha contribuido la buena sintonía entre Mariano Rajoy y François Hollande. Ambos mandatarios, pese a sus obvias diferencias ideológicas, han

apelado conjuntamente a la relajación de las políticas de austeridad y a la lucha contra el desempleo como objetivos de la Unión.

España había logrado ya retrasar el famoso objetivo de déficit del 3% hasta 2016 y establecer en un 6,5% el objetivo para 2013. El alivio de las tensiones financieras, el buen comportamiento del sector exterior y el freno en la caída de la demanda interna llevaron a que en el tercer trimestre del año la economía española saliera técnicamente de la recesión. Pese a ello, el año cerró con una caída del 1,2% del PIB.

Una evolución similar ha seguido la opinión pública española con respecto al proyecto europeo. En la segunda mitad del año la percepción general sobre la UE fue mejor que en la primavera; un 23% de españoles pensaba que las instituciones comunitarias están mejor preparadas para luchar de manera eficaz contra la crisis, frente a un 17% que opinaba que era el Gobierno español.

Sigue siendo preocupante, sin embargo, el altísimo desconocimiento autodeclarado acerca de los asuntos europeos: el 81% de los españoles declara estar poco o nada informado frente a un 69% de media en la Unión. El europeísmo *naïf* de la sociedad española ha dado paso a una alta desafección, sin una base de conocimiento real.

Prueba de ello fueron tres episodios que convirtieron a la UE en blanco de todas las críticas, sin un análisis detallado ni profundo, y en clave absolutamente nacional. El primero tuvo como protagonista a Joaquín Almunia, vicepresidente de la Comisión y responsable de Competencia, que decidió que los astilleros españoles debían devolver determinadas ayudas incompatibles con la legislación europea. El segundo fue el inicio de un expediente a varios clubes de fútbol españoles también por haber recibido, supuestamente, ayudas incompatibles con lo establecido por la UE. El último, mucho más sensible desde el punto de vista de la opinión pública, fue la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo contra la doctrina Parot que supuso la excarcelación de varios terroristas y delincuentes comunes.

En el terreno de la política exterior europea, España sigue defendiendo, como en otras áreas, la necesidad de una Unión más fuerte y una postura común. Ha apoyado y se ha sumado a los esfuerzos diplomáticos ligados a algunas cuestiones esenciales, como Siria o Irán, incluso si como, en este último caso, iba en contra de los propios intereses españoles. En otras ocasiones, la diplomacia española ha tenido un papel relevante, aunque no haya logrado capitalizarlo en términos de imagen y capacidad de liderazgo. Un ejemplo ha sido su impulso a la participación serbia en las negociaciones con Kosovo (Lasheras, Torreblanca, 2014).

Según el European Foreign Policy Scorecard 2014 del European Council on Foreign Relations (ECFR), España ha mostrado dosis de liderazgo en algunos temas concretos, como las reclamaciones por *dumping* ante China por el caso de los paneles solares, la mayor disputa comercial del año, las directrices sobre productos israelíes

procedentes de los territorios palestinos ocupados, o el compromiso por una mayor cooperación en seguridad en África, incluida su participación en la misión naval de la UE en Somalia. Pero en todo lo demás, la política exterior española en el marco de la europea es de perfil bajo, lo que no acaba de corresponderse con el peso del país en el conjunto de la Unión.

Una mejor noticia viene de la presencia española en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Si bien sigue siendo reducida en los cargos más altos, en 2013 volvió a crecer, hasta 17, el número de “embajadores” españoles al frente de delegaciones europeas, lo que representa un 12% del total. En total, los españoles representan cerca de un 10% del conjunto de los puestos de responsabilidad dentro del SEAE. Desde la Secretaría de Estado de la UE junto con la Representación Permanente en Bruselas, se ha impulsado una campaña para que más jóvenes españoles accedan a más puestos en las instituciones comunitarias (Ayllón, 2013).

Cambio de época en la relación con América

Del lado americano, el año comenzó con la cumbre CELAC-UE, celebrada en Santiago de Chile. Para Mariano Rajoy fue una oportunidad para invitar a los países del otro lado del Atlántico a invertir en España. Para todos los participantes, fue la ocasión para constatar el cambio hacia una relación más simétrica que en el pasado, con unas economías pujantes, las americanas, frente a otras inmersas en la crisis, las europeas (Gratius, 2013). Más allá de eso, la cumbre no tuvo mayor trascendencia.

Es la misma tendencia que se viene observando desde hace años en la relación iberoamericana: la política de cumbres, por la que España apostó en su momento como elemento clave de su política hacia América Latina, languidece. Su revisión oficial se lanzó en la Cumbre de Cádiz, en 2012, con un informe encargado a ex presidente de Chile, Ricardo Lagos. (Lagos, 2013; Palacio, 2013) En dicho documento se refuerza el valor de lo iberoamericano en sus variables política, económica y, muy especialmente, cultural; se propone un cambio de frecuencia, para pasar a ser cada dos años, alternando con las de la UE-CELAC; se asignan nuevas competencias a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y se plantea un reequilibrio en la asignación de cuotas presupuestarias, para que en el futuro la aportación llegue a ser paritaria para España, Portugal y Andorra, por un lado, y los países americanos, por otro.

En ese contexto, la Cumbre de Panamá, celebrada en octubre, tuvo un cierto aire de fracaso. Las múltiples ausencias y la negativa a modificar el reparto de cuotas, junto con el decreciente peso de España en la región van a hacer necesarios nuevos esfuerzos para mantener la maquinaria y el espíritu iberoamericanos rodando (Bastienier, 2013).



“La política exterior española en el marco de la europea es de perfil bajo, lo que no se corresponde con el peso del país en el conjunto de la Unión”

A ello se suma un cambio de época en la Segib, con el fin del mandato de Enrique Iglesias, secretario general desde la creación de la institución. Es más que probable que su sustituta, la costarricense Rebeca Grynspan, también con amplia experiencia en tareas de gobierno y en organismos multilaterales, quiera imprimirle un nuevo rumbo.

Así las cosas, España, que había basado buena parte de su relación con América Latina en el multilateralismo, ha comenzado a buscar una mayor profundidad en algunas relaciones bilaterales (Brasil, México...), con el objetivo principal de mejorar los intercambios económicos.

Paradójicamente, en ocasiones los intentos oficiales por ampliar los horizontes para los intereses españoles tropiezan con la realidad de unas relaciones complejas. A final de año, la disputa entre las autoridades del Canal de Panamá y la corporación española Sacyr por los sobrecostes en el desarrollo de las obras, movilizaron toda la capacidad de la diplomacia, económica y política. Una vez más se pudo constatar la difusa línea entre los intereses privados y los públicos, y cómo la actuación de una empresa privada puede comprometer repentinamente, con razón o sin ella, todos los esfuerzos por mejorar la imagen de marca país.

Otro episodio que suscitó cierta tensión diplomática tuvo lugar cuando varios países europeos no permitieron al avión del presidente boliviano, Evo Morales, sobrevolar su espacio aéreo ante la sospecha de que en él viajaba Edward Snowden, reclamado por la justicia norteamericana. El hecho de que el embajador español en Viena solicitara inspeccionar el avión hizo que, posteriormente, el Gobierno tuviera que presentar disculpas al boliviano.

Curiosamente, la reacción más airada procedió del presidente venezolano, Nicolás Maduro, quien declaró que revisaría su relación con España a raíz del incidente, aunque no llegó a pasar de las palabras.

En la balanza positiva se encuentra el logro español de acabar con la exigencia de visado a colombianos y peruanos para entrar en la Unión Europea, aprobada a finales de año, si bien su aplicación definitiva llevará aún un tiempo.

Por lo que respecta a la relación con Estados Unidos, 2013 puede considerarse también un tiempo de transición, con un cambio de embajador incluido. La celebración del 500 aniversario del descubrimiento de la Florida por Ponce de León —que pese a la retórica oficial pasó sin pena ni gloria—, y los trabajos para acoger, ya en 2014, los cuatro destructores norteamericanos que se desplegarán en Rota como parte del programa de defensa antimisiles de la OTAN y el inicio de las negociaciones para un tratado de libre comercio entre la UE —cuyo jefe de equipo es el español Ignacio García-Bercero— y Estados Unidos, que podría ser muy beneficioso para España, ocuparon buena parte del año.

El hecho más relevante, por su repercusión en la opinión pública, fueron las revelaciones de Edward Snowden sobre el espionaje masivo llevado a cabo por el Gobierno norteamericano. Las progresivas informaciones fueron añadiendo incredulidad e incomodidad en la sociedad española —al igual que en el resto de las europeas— y en el Gobierno, respectivamente. Pero más allá de la indignación generalizada y una tímida solicitud de explicaciones, el caso no tuvo consecuencias mayores. España no quería dar ningún paso que pusiera en juego su relación con Estados Unidos, uno de los objetivos de su política exterior, en un momento en el que estaba tratando de recomponer su imagen y su presencia en aquel país y de conseguir la anhelada visita de Rajoy a la Casa Blanca (Manzano, 2013).

¿Pivote hacia el Sur?

Algunos expertos sostienen que España debería centrar más esfuerzos en su frontera Sur, origen tanto de inestabilidad como de oportunidades (Molina, 2013).

Ya se ha comentado la contribución española a la crisis de Malí. Por otra parte, en 2013 se puso de manifiesto el buen momento de las relaciones con Marruecos guiadas por el componente económico. En verano, una delegación encabezada por el rey y por Rajoy, junto con varios miembros del Gobierno, cinco ex ministros de Exteriores, más un considerable grupo de empresarios visitó el país vecino. España volvió a ser el principal exportador a Marruecos, por delante de Francia.

A raíz de dicha visita, y a solicitud de don Juan Carlos, el monarca alauí otorgó el indulto a varios presos españoles encarcelados a su país, alguno de ellos con serios problemas de salud; la torpe y confusa inclusión en la lista de liberados de un pederasta dio lugar a una inesperada tensión momentánea. Fuera de eso, otros temas como el Sahara o la muerte por parte de la Marina marroquí de dos jóvenes melillenses se encuentran en la parte baja de la lista de prioridades. El pragmatismo se impone por encima de otras consideraciones políticas.

Lo que sí está sobre la mesa, aunque sin avances realmente significativos, es la inmigración. Ante la continua llegada de subsaharianos en su tránsito hacia Europa, Marruecos comienza a considerarla también una cuestión interna, si bien el auténtico debate está en el lado europeo. A lo largo del 2013 se sucedieron diversos episodios especialmente dramáticos que hicieron sonar de nuevo y con fuerza las alertas sobre una tragedia que tiene lugar en las puertas de la Unión Europea (los terribles naufragios frente a la costa de Lampedusa o la muerte de emigrantes en el desierto, los intentos de saltos masivos a las vallas de Ceuta y Melilla, la controvertida instalación de cuchillas en dichas vallas...). En total, algo más de 7.500 personas intentaron entrar en España por el Sur, 558 más que en el año anterior; en los tres primeros meses de 2014, la cifra global, tanto española como comunitaria, se había triplicado con respecto al mismo período del año anterior.

España ha venido impulsando la necesidad de que sea la UE la que se involucre en la solución a esta cuestión y apoye a los países del Mediterráneo en su intento de controlar las fronteras comunes. Fruto de ello fue la puesta en marcha del proyecto *Seahorse Mediterráneo*, con el que se pretende desarrollar un marco de colaboración para luchar contra la inmigración irregular (liderado en España por la Guardia Civil). Bajo impulso español se incluyó también esta cuestión en la última Cumbre UE-África, celebrada en abril de 2014, que finalmente aprobó un plan de acción trienal (González Enríquez, 2014).

Por cierto, que también bajo impulso español se aprobó a finales de año el Acuerdo pesquero entre Marruecos y la Unión Europea.

En otros temas del Mediterráneo, como Libia o Siria, España ha se ha sumado a las políticas (o a la ausencia de ellas) de la Unión Europea. En el caso de Siria, en ningún momento se planteó participar en una intervención militar directa, pero sí apoyó la propuesta rusa para el desmantelamiento del arsenal nuclear. Por otra parte, su mayor contribución ha sido servir de anfitrión a diversas reuniones de la oposición siria (en mayo de 2013 y enero de 2014), con el fin de buscar consensos entre los diferentes grupos opositores.

Capacidades mermadas frente a planteamientos estratégicos

La acción exterior de España en 2013, al igual que en los años anteriores, se vio claramente condicionada por la constante disminución de los presupuestos destinados a los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa (ver anexos sobre los presupuestos del Ministerio de Exteriores y del Ministerio de Defensa). Es lo que Lasheras y Torreblanca (2014) consideran como un contexto de *capability crunch*, el déficit de capacidades que afecta sobre todo a la defensa, al desarrollo y a la diplomacia.

En el caso del Ministerio de Defensa, desde que empezó la crisis ha perdido un tercio de su presupuesto: de los 8.494 millones de euros de 2008 se ha pasado a 5.745 millones para 2014, lo que supone un 0,57% del PIB, el porcentaje más bajo entre los países de la OTAN. Según algunos mandos, los recortes que afectan al funcionamiento ordinario, entrenamiento, maniobras, mantenimiento y renovación de material y sistemas de armas, así como la falta de inversión en modernización podrían estar llevando al Ejército al límite de su capacidad operativa. Afecta también al desarrollo de la industria de un sector considerado estratégico (Collado, 2013).

El Ministerio, por su parte, dedicó en 2013 un gran esfuerzo a cuestiones financieras con el fin de reducir y renegociar la enorme deuda, en torno a los 30.000 millones de euros, que arrastra desde hace años.

En ese contexto se produjo a lo largo del año la retirada de las tropas españolas de Afganistán, en el marco de la misión de la OTAN (ISAF), cuyo acto más emblemático fue el traspaso de la base de Qala-i-Naw, situada en la

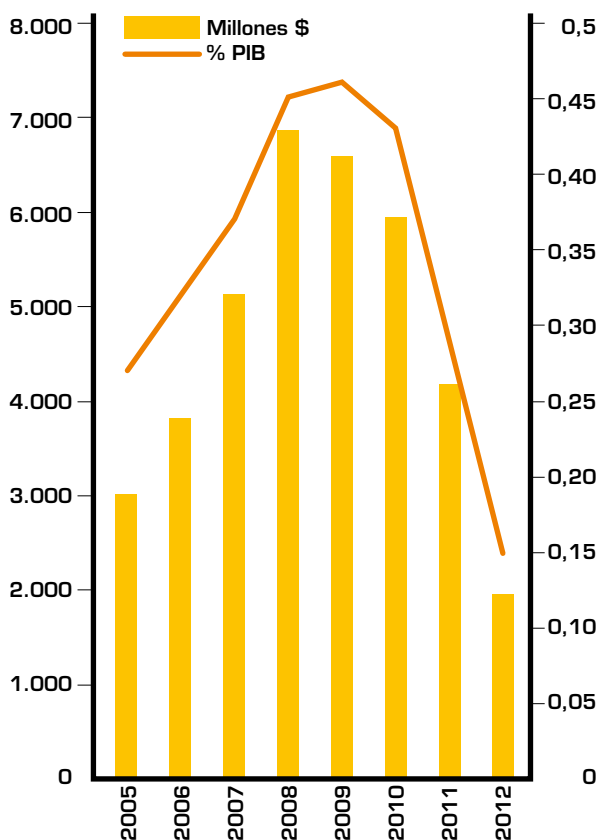
provincia de Badghis, a las fuerzas de seguridad afganas. De un total de 1.500 efectivos en enero se pasó a unos 400 que permanecerán en Herat hasta el fin de la misión internacional, a finales de 2014, e incluso más allá.

España siguió, sin embargo participando en diversas misiones internacionales (Atalanta, Somalia, Ocean Shield, Líbano...) y en 2013 se sumó además a la EUTM Malí (de entrenamiento), a la de apoyo a Francia para acabar con la inestabilidad en aquel país y a la misión de apoyo a la República Centroafricana. Es parte de su compromiso con el orden global y refleja también algunas de las prioridades de la política exterior española en materia de seguridad.

Más complicada si cabe todavía es la situación de la cooperación española. De ser uno de los pilares de la visión exterior de España, ha perdido cerca de un 70% de su presupuesto desde que comenzó la crisis económica. Fiel reflejo de este cambio es el *Índice de compromiso con el desarrollo*, publicado anualmente por el Center for Global Development (2013), que puntúa a 27 de los países más ricos del mundo en función de su dedicación a políticas que benefician a países pobres: España ha pasado del puesto nº 7 en 2009 al 16º en 2013.

GRÁFICO I. LA EVAPORIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2005-2012

(Millones de \$ y % PIB)



Fuente: Informe del CAD, OCDE, varios años
Elaboración: CIDOB

GRÁFICO II. EL BAILE DE LA COOPERACIÓN: COREOGRAFÍAS COMPLEMENTARIAS (1981-2011)



Nota: los valores no expresan puntuaciones absolutas o valor del desempeño, sino la posición relativa en el ranking (1-30) para cada una de las áreas de cooperación. Se muestran los 16 primeros países. Fuente: Center for Global Development: Informe de país, España 2013. Elaboración: CIDOB

En paralelo a la tarea de reordenación de la ayuda iniciada el año anterior, por concentración geográfica y sectorial, continuó el debate entre los que argumentan la necesidad de los recortes por la coyuntura económica y los que consideran que se está llevando a cabo un auténtico desmantelamiento del sistema de cooperación español por motivos ideológicos. El debate se vio azuzado a mediados de año por el cese del director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), cargo que fue asumido desde entonces por el secretario general de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Este puesto fue creado por el Gobierno de Rajoy como instancia intermedia entre la Agencia y la Secretaría de Estado de Cooperación (Cabra, 2013)

Por último, la falta de recursos también es aguda en el mismo despliegue diplomático, lo cual condiciona la capacidad de acción en el exterior. En 2013 se convocaron, tras dos años de no hacerlo, oposiciones al cuerpo diplomático para cubrir ¡15 plazas! En la ocasión anterior, en 2010, habían sido 17. Ello coincide con la escasa disponibilidad de puestos para dar salida, al haberse reducido las plantillas en embajadas y otras oficinas diplomáticas, a los opositores de las convocatorias anteriores a la crisis.

Esta apabullante precariedad que impregna la acción exterior –en realidad toda la gestión pública–, supone asimismo un tremendo recorte práctico y real en las ambiciones internacionales del país. Ello contrasta, sin embargo, con el hecho de que por primera vez hayan coincidido varios ejercicios de carácter estratégico que venían siendo reclamados desde hace tiempo.

Para empezar, en primavera se aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional. Se trata en realidad de una revisión del documento aprobado en 2011, “adaptando y actualizando su contenido a los cambios del escenario estratégico, configurando un nuevo Sistema de Seguridad Nacional e implicando a la sociedad civil en los ámbitos de interés prioritario de la Seguridad Nacional”, según afirma el presidente del Gobierno en su preámbulo. Además de definir una visión integral de la seguridad en tiempos modernos, de identificar los principales riesgos y de plantear unas líneas de acción estratégicas, establece una serie de órganos e instrumentos que deben asegurar su aplicación y configurar ese nuevo sistema. Entre ellos, las mayores atribuciones corresponden al Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el presidente del Gobierno y formado por un buen número de ministros y de secretarios de Estado.

Uno de sus cometidos es la preparación de una Ley Orgánica de Seguridad Nacional que cree una arquitectura institucional que permita la constitución de un sistema de seguridad integral y que debía ser redactada en el plazo de seis meses. De entrada, ese plazo no se cumplió. Las que sí se presentaron a lo largo del año son dos estrategias “secundarias”, la de ciberseguridad y la de seguridad marítima, que están contempladas en el documento marco. La primera refleja la necesidad de hacer frente a un conjunto de nuevos riesgos de modo sistemático y organizado.

GRÁFICO III: RIESGOS, AMENAZAS Y SUS POTENCIADORES, SEGÚN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

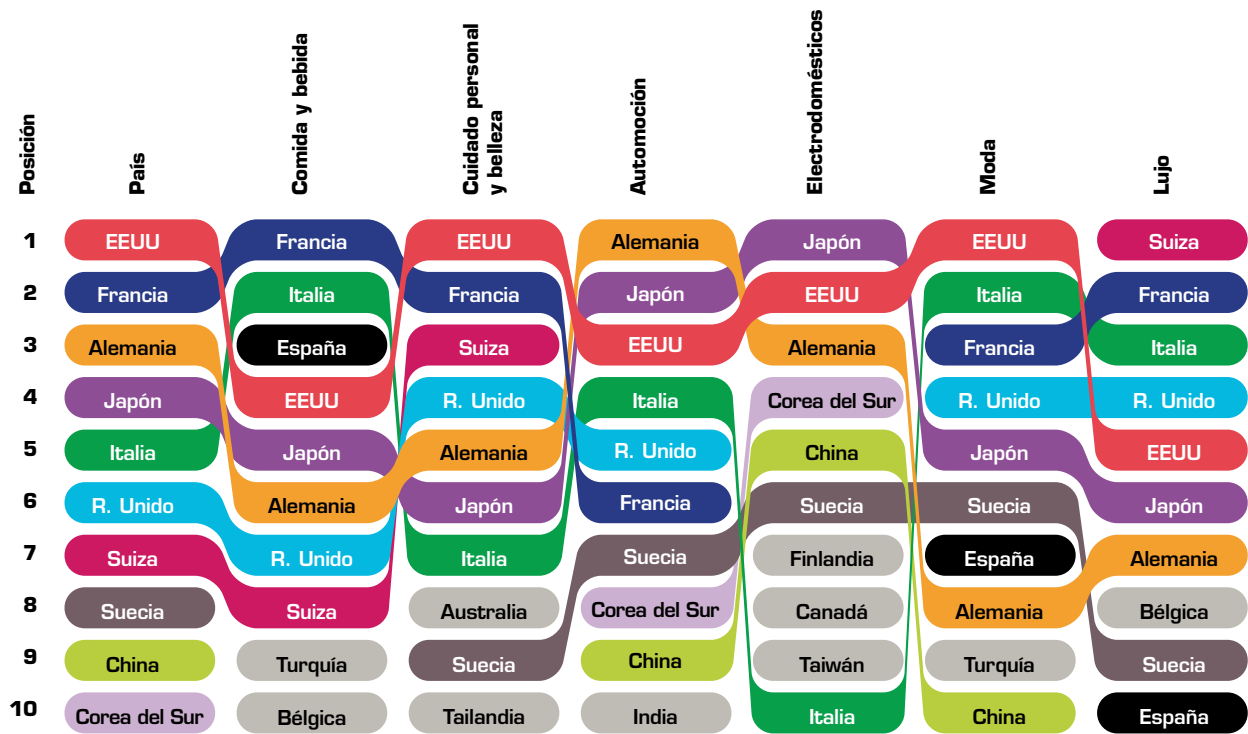


Fuente: Estrategia de Seguridad Nacional 2013, Presidencia del Gobierno de España. <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-2013-EstrategiaSeguridad-3105.pdf>
Elaboración: CIDOB

Más allá de los textos, está por ver la auténtica voluntad política de colegiar y coordinar las consultas y las decisiones tocantes a la seguridad nacional, y por tanto, la utilidad real del Consejo. Otro punto crítico para el futuro será su coordinación con el Consejo de Política Exterior que contempla la Ley de Acción Exterior. De hecho, este órgano, bajo diferentes composiciones y nombres, ha existido durante años, sin que los respectivos gobiernos hayan hecho uso de él.

La Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE) es, precisamente, una de las principales novedades. Presentada para su tramitación parlamentaria el 18 de junio, fue aprobada, nueve meses después, en marzo de 2014. La Ley arranca con un elemento de base a su favor y otro en contra. A favor está el mismo hecho de haber logrado redactar, tramitar y aprobar un texto que recoja los puntos esenciales sobre por qué se hace política exterior, cómo se hace y por quién. En ese sentido es un logro histórico, pues otros intentos anteriores fracasaron. En contra, que la gran mayoría de expertos coinciden en que el resultado final es *descafeinado* con respecto a la ambición original; que durante su debate parlamentario se ha ganado tibieza y ambigüedad; que en las batallas del Estado con las comunidades autónomas y en las del MAEC con el resto de ministerios involucrados en la acción exterior se ha perdido la oportunidad de contar con un instrumento realmente moderno y clarificador.





Fuente: Future Brand, "Made in: The value of Country of Origin for Future Brands", http://www.futurebrand.com/images/uploads/studies/cbi/MADE_IN_Final_HR.pdf
Elaboración: CIDOB

En su intento de planificar más y mejor, uno de los requisitos que introduce la Ley es la elaboración de una Estrategia de Acción Exterior. Anticipándose a este objetivo, el Real Instituto Elcano inició, a instancia del MAEC un documento que pueda servir de borrador para ese ejercicio. Desarrollado a lo largo de varios meses, y presentado en febrero de 2014 bajo el título *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, "pretende proporcionar una panorámica ordenada de los elementos a tener en cuenta" para acometer dicha renovación (Molina, 2014). En las diferentes fases de su elaboración han participado numerosos expertos y decisores de todos los sectores y todos los espectros relacionados de un modo u otro con el exterior. Esa colaboración le otorga un grado de consenso del que ha carecido en su aprobación final la LASEE.

El documento describe el contexto en el que se desenvuelve España como país, fija seis objetivos estratégicos (democracia, seguridad, competitividad y talento, integración europea, responsabilidad internacional e influencia) y analiza los modos y los medios para alcanzar tales objetivos. Al igual que ocurre con Ley, el solo hecho de haber realizado este ejercicio es una noticia positiva y contribuye a dar un paso para subsanar una carencia —la de la visión estratégica— tantas veces apuntada por los que se dedican a la reflexión sobre la política exterior en España.

No es solo una cuestión de imagen

Mucho énfasis se ha puesto en la política exterior reciente en la Marca España, concebida como un programa, o un conjunto de programas, destinado a mejorar la dañada imagen de España en el exterior y para coordinar las más diversas acciones en ese terreno.

La machacona insistencia en el propio rubro Marca España y el hecho de dar prioridad a un concepto que se presentaba más como marketing que como estrategia suscitó numerosas críticas desde su lanzamiento. El contraste entre el *buenismo* de sus planteamientos y el goteo constante de noticias negativas (los efectos de la crisis económica e institucional y los casos de corrupción, fundamentalmente) hacían cuestionar la oportunidad del momento para darle tanto protagonismo a una iniciativa semejante.

A lo largo de la primera mitad de 2013 la Marca España fue omnipresente. En torno a ella se organizó un buen número de actividades de todo tipo —seminarios, debates, conferencias, charlas—. Una de las más "sonadas" fue la presentación celebrada en Bruselas a la que, sin embargo, asistieron fundamentalmente medios y representantes españoles.

En la segunda mitad del año la presión institucional y mediática en torno al concepto pareció ir declinando. En paralelo, a medida que la situación general comenzaba a

estabilizarse, se empezó a reflejar un cambio de tendencia, principalmente en el tratamiento de algunos medios de comunicación extranjeros. Junto a los esfuerzos del MAEC cabe destacar en este sentido la tarea realizada desde el Ministerio de Economía, que de un modo discreto, pero eficaz, ha ido trasladando mensajes más positivos a la prensa y a los mercados internacionales.

En 2013 se observó asimismo un cambio de planteamiento en la comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores. Uno de las muestras más palpables ha sido el muy necesario rediseño y reestructuración de su página web, ahora mucho más moderna y clara en la presentación de sus contenidos. A ello se suma la publicación de una serie de blogs y la incursión del propio Ministerio en las redes sociales. De hecho, en marzo de 2014 se ha nombrado un embajador en Misión especial para la diplomacia digital, todo un signo de que los tiempos, en un departamento tradicionalmente alejado de la luz pública, están cambiando.

Conclusiones

En el capítulo de los temas pendientes, habrá que ver si 2014 puede recoger algunos frutos. Una de las dos principales apuestas del Gobierno en materia exterior es conseguir un puesto destacado en la próxima Comisión Europea –los rumores apuntan a una vicepresidencia– o en alguno de los otros altos cargos de la Unión –se rumorea también la “candidatura” de Luis de Guindos a presidir el Eurogrupo–. La otra, conseguir un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el bienio 2015-2016.

Como se apuntó al inicio, 2013 ha sido un año relativamente anodino en política exterior; un año con escasas iniciativas propias, en el que ha prevalecido la reacción sobre la planificación, pero en el que también se han sentado las bases para una visión más estratégica del futuro. Si realmente se lleva a la práctica esta nueva aproximación a la forma de estar en el mundo, puede ser una transición fundamental para el futuro exterior de España.

Para ello sería también necesario que se consolidara la transición hacia una recuperación económica, de modo que en un tiempo no muy lejano la acción exterior volviera a disponer de unos recursos mínimos acordes con otro nivel de ambición diferente al de los últimos años.

Referencias bibliográficas

Ayllón, Luis. “Más españoles en ‘Embajadas’ de la UE”. Madrid: Terminal Cero, Blog de *ABC*, 2-9-2013, (en línea) <http://abcblogs.abc.es/luis-ayllon/public/post/mas-espanoles-en-embajadas-de-la-ue-15934.asp/>

Bastenier, Miguel Ángel. “La derrota de Iberoamérica”. Madrid: *El País*, 22-10-2013, (en línea) http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/22/actualidad/1382438046_309869.html

Cabra, Mar. “Hacienda toma el control de la cooperación internacional y recorta más que en Grecia”. Madrid: *El Confidencial*, 1-12-2013, (en línea)

http://www.elconfidencial.com/espana/2013-12-01/hacienda-toma-el-control-de-la-cooperacion-internacional-y-recorta-mas-que-en-grecia_60964/

Center for Global Development. Commitment to Development Index 2013, 18-11-2013, (en línea)

<http://international.cgdev.org/publication/commitment-development-index-2013>

Collado, Ángel. “Los recortes dejan bajo mínimos la operatividad de las Fuerzas Armadas”. Madrid: *El Confidencial*, 1-10-2013 (en línea)

http://www.elconfidencial.com/espana/2013-10-14/los-recortes-dejan-bajo-minimos-la-operatividad-de-las-fuerzas-armadas_40790/

Estrategia de Seguridad Nacional, 2013, (en línea)

http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad_1406connavegacionfinala.ccesiblebpdf.pdf

European Council on Foreign Relations. *European Foreign Policy Scorecard 2014*, January 2014, (en línea)

<http://www.ecfr.eu/scorecard/2014>

González Enríquez, Carmen. “La inmigración irregular y la Cumbre Euro-Africana”. Madrid: *Real Instituto Elcano*. Comentario, 8-4-2014, (en línea) http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/comentario-gonzalez-enriquez-inmigracion-irregular-cumbre-euro-africana

Gratius, Susanne. “Sin compromisos”. *Foreign Policy en español*, 28-1-2013, (en línea)

<http://www.esglobal.org/sin-compromisos>

Kölling, Mario y Serrano, Cristina. “El MFP 2014-2020 visto desde España: ¿beneficiario neto en un presupuesto de crisis o el exitoso balance entre beneficiario neto y contribuyente neto?”. Madrid: *Real Instituto Elcano*, ARI 7/2013, 6-5-2013, (en línea)

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari7-2013-kolling-serrano-mff-mfp-spain#.U3BTMvI_up4



Lagos, Ricardo; Espinosa, Patricia; Iglesias, Enrique V. *Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas*. Panamá: Segib, 2013 (en línea)
http://segib.org/sites/default/files/Informe_comision_Lagos.pdf

Lasheras, Francisco de Borja y Torreblanca, José Ignacio. “España, ¿repliegue estratégico en su política exterior?”. Madrid: *Política Exterior*, n° 158, marzo-abril 2014 (en línea)
<http://www.politicaexterior.com/articulo?id=5378>

Ley de Acción y de Servicio Exterior, Ley 2/2014, 25-3-2014, (en línea)
<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/FuncionesEstructura/Documents/BOE-Ley%20Acci%C3%B3n%20y%20del%20Servicio%20Exterior%20del%20Estado%2026.03.14.pdf>

Manzano, Cristina. “Snowden and state surveillance in Spain”. *Open Democracy*, 13-12-2013, (en línea)
<http://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/cristina-manzano/snowden-and-state-surveillance-in-spain>

Molina, Ignacio (coord.). “España en el mundo durante 2013: perspectivas y desafíos”. Madrid: Real Instituto Elcano, Elcano Policy Paper, 13-2-2013 (en línea)
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorspanola/dt4-2013_espaa-en-2013-perspectivas-desafios-elcano

Molina, Ignacio (coord.). “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española”. Madrid: *Real Instituto Elcano*, Informe 15, febrero 2014, (en línea)
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2/InformeElcano15_PolExtEspaa.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2

Palacio, Vicente (coord.). *Cumbres Iberoamericanas: una mirada atrás, un nuevo rumbo*. Madrid: Fundación Alternativas-Funglode, 2013, (en línea)
file:///C:/Documents%20and%20Settings/Usuario/Mis%20documentos/Downloads/cumbres_iberam_def15julio.pdf

Steinberg, Federico. “Obstáculos en la unión bancaria”. Madrid: *Expansión*, 5-7-2013 (en línea)
http://rsocial.expansionpro.orbyt.es/epaper/xml_epaper/Expansi%C3%B3n/05_07_2013/pla_3634_Nacional/xml_arts/art_10149900.xml?SHARE=6C23C0F29C6C4F158F7CA6264B48630585A941BB21AD52F7A-B2C52D560242EDB88D56169921A337C9B578D6C6202F1BECA68925D46EB79715A2F7D04DC4D7CFE708B796510C6D9A6275BDA193846B0895D0A34-FBD4773989D4C88C95A5C740CB

Whyte, Philip. “¿Unión bancaria o pueblo *Potemkin*?”. Madrid: *esglobal*, 2-10-201 (en línea) <http://www.esglobal.org/union-bancaria-o-pueblo-potemkin>