



RELACIONES EXTERIORES DE ESPAÑA

Guiados por la crisis: la política exterior y de seguridad en España en 2011

Richard Gillespie,
Catedrático de Ciencias Políticas,
Universidad de Liverpool

Si 2010 había sido un año terrible para España por lo que respecta al debilitamiento de su posición internacional (Molina y Tovar, 2011), la actividad diplomática española en 2011 iba a verse afectada aún más decisivamente por las repercusiones de la crisis financiera y sus ramificaciones en Europa.¹ La política exterior y de seguridad iba a sufrir importantes recortes en el gasto público, afectando a la actividad diplomática y sobre todo a la cooperación internacional. Pero no fue sólo la capacidad operativa de España para desarrollar una política exterior y de seguridad la que se vio afectada: la crisis llevó a su gobierno a obsesionarse con el reto de poner fin a los infortunios económicos y financieros del país. Y dado que estos estaban ahora tan estrechamente vinculados a la crisis de la eurozona, Europa se convirtió inevitablemente en el foco principal de la actividad política y diplomática.

La política exterior no había sido previamente un área notable por sus logros bajo los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero (Powell, 2009). Zapatero no destacó precisamente por su comprensión estratégica de las relaciones internacionales o por una visión muy coherente de su política exterior, y sin embargo la tendencia hacia la “presidencialización” de esta área política no cambió en absoluto. En 2011, la toma de decisiones fue esencialmente reactiva más que proactiva ya que las presiones externas sobre la economía española provocaron respuestas improvisadas por la fuerza de las circunstancias. La política estaba ahora determinada, si no dictada, por el empeño de asegurar el apoyo internacional a los esfuerzos que hacía España para hacer frente a su problema de deuda pública y al malestar económico general, unos esfuerzos cruciales para la calidad de vida del país y para su credibilidad externa. Inevitablemente, esto significaba poner primordialmente el foco en el nivel europeo de las relaciones exteriores, mientras que al mismo tiempo la

política exterior en general se vio sujeta a consideraciones geoeconómicas.

Todos estos factores —una reducida capacidad para la acción exterior, la preocupación europea y la falta de orientación estratégica— contribuyen a explicar por qué la respuesta de España a los históricos levantamientos populares en el mundo árabe fue tan recatada. La denominada primavera árabe, en una región de fundamental importancia para España, planteó serias dudas acerca de la capacidad del país para seguir desempeñando un papel influyente en su vecindario meridional, al que había dado una importancia prioritaria en su política exterior desde finales de los años ochenta, con un éxito considerable en la propia cuenca mediterránea y como una gran fuente de oportunidades para reforzar la influencia española en toda la UE. España se encontró de repente teniendo que adaptarse a unos acontecimientos que no había previsto y estando en unas condiciones para responder peores que muchos de sus socios europeos. La dependencia de una actividad europea más amplia, más que un énfasis inconfundiblemente español en la política mediterránea de la UE, parecía ahora caracterizar una nueva fase en la implicación de España en las relaciones euromediterráneas, aunque con la propia Europa discapacitada por el impacto del intergubernamentalismo en la UE y por la crisis del euro.

El contexto también explica la considerable continuidad en la política exterior y de seguridad que acompañó a la alternancia entre el PSOE y el PP en el gobierno después de las elecciones generales celebradas el 20 de noviembre de 2011. Las presiones sobre el gobierno socialista de Zapatero durante su segundo mandato habían generado una profunda preocupación por las relaciones económicas con el exterior, y esto se convirtió en materia de doctrina para el gobierno de Mariano Rajoy.² Este último iba a centrarse más en el nivel europeo de la política de lo que lo había estado José María Aznar durante el período 1996-2004. En comparación con su predecesor del PP, que en ocasiones había adoptado unas posturas más ideológicas, particularmente respecto a Cuba en 1996-1998, hubo pronto indicios también de que Rajoy adoptaría una política más pragmática respecto a América Latina.

Sin embargo, si bien el contexto de la crisis financiera y su impacto en la eurozona llegaron a configurar la política exterior y de seguridad de España hasta el punto de ser “guiadas por ellos”, no estamos seguros de que sea posible llegar a describir esta política como “determinada” o “dictada” por la crisis. Un desarrollo muy curioso, que dará a los biógrafos de Zapatero mucho material para especular en el futuro, fue la sorprendente decisión “presidencial”, que prácticamente puede considerarse como su canto del cisne como presidente, de firmar un acuerdo en virtud del cual se proporcionaba a la OTAN las instalaciones de la base de Rota para el componente naval de su planeado escudo de defensa antimisiles. Esta iniciativa, que llenó de alegría a Estados Unidos y que contrastaba enormemente con su debut en política

exterior como presidente (retirada de Irak en 2004), mostró que aún había cierto margen para la discreción política en la toma de decisiones. Los desarrollos en las relaciones entre España y Estados Unidos merecen, por tanto, ser incluidos junto con los otros temas más arriba introducidos en este repaso de la política exterior española en 2011.

Europa, Europa, Europa

Europa, especialmente la Europa Occidental, resultó ser cada vez más central para la actividad de las relaciones exteriores de sucesivos primeros ministros y ministros de Asuntos Exteriores durante 2011, y tanto las instituciones como los Estados Miembros más grandes de la UE fueron el objetivo de las presiones ejercidas por España en busca de apoyo. Irónicamente, las preocupaciones españolas cambiaron rápidamente desde la noticia que el país iba a convertirse en un contribuidor neto al presupuesto de la UE el 2012 –en parte como resultado del progreso económico (aunque también de la ampliación por el Este del período 2004-2007)–, a una situación de presiones externas cada vez mayores sobre la economía española derivadas de la pérdida de confianza en –especialmente– el punto débil meridional de la UE. Los dirigentes españoles iniciaron una ofensiva muy activa para convencer a actores europeos clave de la seriedad de su determinación de proceder a una reducción de la deuda pública, y para demostrar de este modo que España merecía recibir apoyo, potenciando al mismo tiempo el argumento de que la austeridad por sí sola no podría sacar a la economía europea de su crisis.

“En 2011 la política exterior en general se vio sujeta a consideraciones geoeconómicas”

Europa se convertía así en una pieza fundamental para los intereses españoles por razones casi existenciales. No era tanto una visión del lugar o del papel de España en el mundo lo que había debajo de esta orientación, sino más bien el reconocimiento de que la seguridad española, en el sentido más amplio del término, dependía en estos tiempos de crisis de la comprensión y de la solidaridad europeas. El hecho de que el propio proyecto europeo mostrase síntomas de desintegración, en contraste con las pruebas de nuevos empeños integracionistas entre algunos de los actores de la UE, no constituía un motivo para distanciarse del redil europeo. Efectivamente, la convicción de que el destino de España estaba ligado al de Europa se vio reforzada por el reconocimiento del reto creciente planteado por los nuevos poderes emergentes, una tendencia que implicaba un relativo declive de la influencia internacional española, en particular en la América Latina. Habiendo caído cuatro lugares en el *ranking* del PIB per cápita ya a finales del 2010, las posibilidades que tenía España de ejercer alguna influencia,

incluso a medio o largo plazo, parecían estar ligadas al contexto europeo y al escenario de una eventual recuperación de la eurozona.

A nivel bilateral, España concentró la mayoría de sus esfuerzos en dirección a Alemania y Francia, principales orquestadores de las respuestas políticas a la crisis monetaria; pero con el proceso de toma de decisiones políticas europeas dominado en última instancia por Berlín, estaba claro que el país al que España tenía que demostrar su buena disposición era Alemania. Sus líderes eran cada vez más consultados acerca de las medidas fiscales, de los recortes en el gasto y de las reformas estructurales a realizar en España. Zapatero dio los primeros pasos para ganarse la aprobación alemana durante la visita de Angela Merkel a Madrid a comienzos de febrero de 2011. Allí Merkel expresó públicamente su apoyo, junto con su petición de un mayor control sobre el gasto público. Más tarde, a comienzos de septiembre y con el apoyo del PP, Zapatero dio el paso demostrativo de hacer que el Parlamento aprobase una polémica reforma constitucional por la que España se comprometía a poner un límite legal firme y permanente a su futura deuda pública y al déficit presupuestario estructural (Abad y Hernández Galante, 2011). Su objetivo era no sólo tranquilizar a los líderes políticos europeos y al Banco Central Europeo, sino también hacer que España fuese uno de los primeros Estados Miembros en hacerlo, junto con Alemania.

Mientras Zapatero trataba un poco tarde de inspirar confianza en Europa, Rajoy contribuía al esfuerzo mediante ocasionales gestos bipartidistas como líder de la oposición “hinchando el valor” de la economía española en una reunión con Angela Merkel en Berlín el 11 de abril de 2011, aunque esto estaba en franca contradicción con su discurso doméstico, invariablemente encaminado a desacreditar la gestión económica de Zapatero. Una vez en La Moncloa, Rajoy confirmó la priorización de Europa nombrando como ministro de Asuntos Exteriores a José Manuel García-Margallo, que tenía fama de europeísta y de ser un experto en materia monetaria, y que había sido vicepresidente del Comité sobre Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo.

España todavía aspiraba a ser tomada en serio, tanto por una preeminente Alemania necesitada de socios menos influyentes que pudiesen ayudarle a evitar el estigma de la hegemonía, como por Francia, con quien las relaciones se habían intensificado bajo Zapatero; pero también necesitaba obtener refuerzos como Estado Miembro de segundo orden de una expansión de relaciones con otros países, como la Italia post-Berlusconi, Reino Unido y Polonia, todos los cuales figuran en la iniciativa diplomática lanzada por la nueva administración del PP.

Detrás de la intensa actividad europea de España estaba también el objetivo de asegurar que el estatus del país como miembro intermedio de la UE estaba garantizado, y que el país era percibido como un aliado fiable para los países más influyentes. Que no podía convertirse en

parte de un grupo puntero lo confirmó la planificación inicial del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE; en inglés, ESM), diseñado para sustituir eventualmente el mecanismo temporal de rescate ideado en respuesta a la crisis griega, para impedir el contagio en el caso de que, en el futuro, miembros individuales de la eurozona perdieran la confianza del mercado internacional. Esta experiencia confirmó la importancia que tenía para España tener varios aliados dentro de Europa; pues, basándose en la fuerza económica relativa de los países, el sistema de votación adoptado por el ESM concedía poderes de veto solamente a Alemania, Francia e Italia, cada uno de los cuales contribuiría con un 15% de los fondos o más (comparado con el 11,9% de España). Juzgando por su PIB nominal en 2010, España ocupó la cuarta posición entre los Estados Miembros del MEDE, por delante de Holanda, Bélgica y Grecia.

Con Europa ocupando un lugar preponderante en la diplomacia externa de España, la perspectiva de una renovada influencia en el futuro dependía de manera más inmediata de conservar la confianza de los principales decisores políticos de la UE. Pese a oponerse en principio al concepto de una Europa de varias velocidades, España se adaptó a la evidencia cada vez mayor de que este era un fenómeno emergente alineándose con la dirección de Alemania y Francia. Tanto Zapatero como Rajoy estaban entre los partidarios del nuevo pacto fiscal acordado el 9 de diciembre de 2011, que fue la base de un nuevo tratado intergubernamental firmado por 25 Estados Miembros de la UE tres meses más tarde. La dificultad para España estaba en continuar inspirando confianza externa en las medidas tomadas para reducir el déficit, dado que las estimaciones de su alcance, ya comunicadas a la UE, tenían que ser revisadas al alza a finales de año. Este desfase y las vacilaciones iniciales del gobierno Rajoy a la hora de abordarlas por miedo a perjudicar las posibilidades de victoria del PP en las elecciones regionales andaluzas de marzo de 2012, alimentaron de nuevo las inquietudes europeas (*Financial Times*, 29 de febrero de 2012).

Recursos reducidos para la política exterior

Siendo Europa vista ahora como fundamental para que España pueda remontar la adversidad económica, los recursos disponibles para respaldar una política exterior más global se vieron reducidos drásticamente en 2011 y en los primeros meses del 2012, aumentando el impacto de los recortes más modestos en la asignación presupuestaria del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) anunciados en los dos años anteriores. El gobierno de Zapatero había conseguido incrementar el tamaño del presupuesto del cuerpo diplomático y de la ayuda exterior, pero el ímpetu se había ahora invertido decisivamente y el ministerio se convirtió en uno de los principales objetivos de los recortes gubernamentales.

La principal víctima de los recortes en el gasto público anunciados a finales de 2011, que privaron al ministerio de las dos terceras partes de su presupuesto anual de 1.500 millones de euros, fue el capítulo de la ayuda exterior.³ Si bien este hecho por sí solo prometía hacer a España más dependiente de la UE por lo que respecta a su influencia en relación con los países menos desarrollados, fue también un golpe contra la imagen internacional de España como país que, bajo Zapatero, había incrementado la ayuda exterior significativamente hasta un 0,4% del PIB en 2011, pero ese mismo año cayó de nuevo hasta prácticamente el nivel del 2004, llegando a un 0,29% (*El País*, 8 de enero de 2012; Manrique, 2012). Más allá del daño a la imagen nacional, este fue también un severo golpe a la capacidad autónoma de España de utilizar el *poder blando* como instrumento de influencia en las relaciones internacionales. Una preocupación específica para España era la perspectiva de que, si tenía que reducir sus contribuciones a las agencias de las Naciones Unidas, la ambición de ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU en 2015-2016 podría verse en peligro.

La provisión de recursos para la actividad de defensa parecía presentar un cuadro más saneado, pues el año 2011 España gastó la cifra récord de 861 millones de euros en compromisos militares en el extranjero. Pero la realidad era la de los recortes, con un 10% inicial de reducción de fuerzas anunciado en junio para Afganistán, y con la retirada de Bosnia-Herzegovina prevista, después de 18 años, para el mes de noviembre. La participación en misiones militares internacionales prosiguió en Afganistán (de momento), en el Líbano y frente a la costa de Somalia (para combatir la piratería). Estos indicios de racionalización de los gastos se verían confirmados con los recortes en defensa de 340 millones de euros anunciados en enero de 2012, acompañados por las predicciones de grandes recortes en programas armamentistas. Para situar todas estas cifras en un contexto aún más revelador, la cuota militar de la inversión del gobierno central se había reducido desde un 24% en 2008 a menos de un 15% en 2010, y el incremento del siguiente año aún dejó el nivel de 2011 apenas a la mitad de la cifra del 2008 (*El País*, 21 de marzo de 2012). Incluso así, hubo críticas desde la izquierda de que los recortes afectaban más gravemente a bienestar que a Defensa.

“Diplomacia económica”

Si la actividad europea se preocupó fundamentalmente de buscar ayuda para superar la crisis financiera española, lo mismo puede decirse de su política exterior respecto a otras partes del mundo, particularmente las gobernadas por regímenes autoritarios, desde China a Federación Rusa y desde el Golfo a Guinea Ecuatorial. Cada vez más, el discurso en el Ministerio de Asuntos Exteriores fue el de la “diplomacia económica”, mientras que para los analistas de las relaciones internacionales la

palabra clave era “geoeconomía”, con lo que se referían a la forma en que la actividad en las relaciones exteriores se centraba ahora básicamente en tres objetivos: atraer inversión exterior directa (de la que España estaba sufriendo un flujo de salida neto), encontrar compradores para la deuda soberana española y diversificar el suministro de energía en un momento de turbulencia en Oriente Medio y el Norte de África. Lejos de ser un rasgo específicamente español, las influencias mercantilistas eran ahora evidentes entre la mayoría de los Estados Miembros medios y grandes, debilitando de este modo los esfuerzos de la UE para desarrollar la Política Exterior y de Seguridad Común (Prislan y Torreblanca, 2011; Keohane y Youngs, 2012). Esto implicaba el abandono de unas preocupaciones más amplias en política exterior, incluidos temas relativos a la democracia y a los derechos humanos, que sólo iban a plantearse en los términos más generales por temor a que perjudicaran a los resultados económicos buscados.

En el caso de China, 2011 fue notable por la visita a España (además de a Alemania y al Reino Unido) del viceprimer ministro Li Keqiang a comienzos de enero, y por la breve gira asiática de Zapatero en abril, durante

la cual se reunió con el presidente Hu Jintao, que se había referido recientemente a España como

“el mejor amigo de China en la UE” (*El País*, 11 de abril de 2011). La visita de

“Europa se convirtió inevitablemente en el foco principal de la actividad política y diplomática”

Li Keqiang tuvo una importancia añadida para sus anfitriones

en vista de su esperada designación como primer

ministro al año siguiente, pero de manera más inmediata fue valorada

en términos de beneficio económico: 6.000 millones de euros prometidos

y contratos por un valor de 5.600 millones de euros en sectores económicos clave. La confirmación de la adquisición por Sinopec de un 40% de Repsol en Brasil reflejó las recientes ambiciones de España de convertirse en plataforma de una mayor implicación de China en América Latina. El viaje a Asia incluyó la cuarta visita de Zapatero a China como primer ministro y una parada en Singapur para asistir a la versión asiática de Davos.

La visita de Zapatero a Qatar y a Emiratos Árabes Unidos (EAU) a finales de febrero produjo unos resultados tangibles, pero fue cuestionada por motivos políticos debido al escenario cada vez más amplio de levantamientos populares en el mundo árabe. Qatar era un país de nuevo interés para España, principalmente como suministrador de gas, y también como posible suministrador de ayuda financiera. Esta etapa de la gira produjo compromisos por parte del estado del Golfo de invertir unos 3.000 millones de euros en los sectores energético y de telecomunicaciones en España, de contribuir con 300 millones de euros a la capitalización de las cajas de ahorros españolas y de cooperar en la infraestructura del transporte, con vistas a los preparativos de Qatar como

sede de la Copa del Mundo en 2022. También se tomó la decisión de crear un fondo de inversión conjunto pensado para España y América Latina. La visita a EAU tuvo como resultado una contribución de 150 millones de euros para las cajas de ahorros y consolidó la firma de contratos con compañías españolas por un valor de 1.400 millones de euros. Su inclusión en el itinerario de viaje de Zapatero reflejó en parte la nueva importancia de los EAU como principal inversor extranjero en España después de la compra de Cepsa, pero también la forma en que se había convertido en el mayor mercado para las exportaciones españolas en Oriente Medio, como ilustra la presencia de 120 empresas españolas en la Feria de la Alimentación del Golfo, que Zapatero visitó durante su estancia.

Informados por una lógica similar, aunque sin dar lugar a tantos titulares periodísticos relativos a avances comerciales, hubo esfuerzos bilaterales en relación con la Federación Rusa y la antigua colonia española de Guinea Ecuatorial. España buscaba ayuda en la Federación Rusa, como en China, en relación con la deuda, y consideraba el país como una potencial fuente de turistas, por lo que la cuestión de los visados fue una de las más destacadas. La necesidad de hacer más esfuerzos en relación con el grupo de naciones emergentes conocido como los BRIC (Brasil, Federación Rusa, India y China) fue ampliamente aceptada por los principales partidos políticos españoles por razones eminentemente pragmáticas; seguiría siendo subrayada bajo el PP con vistas a mejorar el modesto nivel de penetración de las exportaciones españolas en estos mercados (7%).⁴

Más polémica, y generadora de críticas por parte de diversos partidos de la oposición, fue la visita de una delegación parlamentaria encabezada por José Bono a Guinea Ecuatorial en febrero, que se produjo pese a numerosos reveses a anteriores intentos de acercamiento diplomáticos por parte de España. Si alguna de las iniciativas de política exterior económicamente motivadas representó un apaciguamiento (aunque no al nivel político más alto) fue esta, pues con ella se daba respetabilidad a una de las dictaduras más represivas de África tratándola con deferencia. Los críticos condenaron la visita como un intento poco escrupuloso de preparar el terreno a la entrada de empresas españolas en aquel país rico en petróleo, porque en el precio de admisión se descartaba explícitamente plantear cualquier tipo de temas sensibles respecto a las libertades civiles y a los derechos humanos en la reunión con el gobernante Teodoro Obiang.

La diplomacia económica fue un camino al que España se vio llevada debido a las circunstancias económicas profundamente adversas en las que se encontraba, unas circunstancias críticas para el futuro del país, pero hasta qué punto debía comprometerse con los estándares éticos y los intereses más amplios en política exterior era una cuestión a debatir. Por lo que respecta a normas y principios, no es que España destacase por sus posturas “moralistas” en política exterior, de la forma en que lo hace, por ejemplo, Suecia: de hecho, había sido uno de

los Estados Miembros de la UE más cautelosos por lo que respecta al fomento externo de la democracia y los derechos humanos, especialmente en relación con sus vecinos del sur. Sin embargo, el grado en que sus representantes estaban ahora negociando con absoluta normalidad con unos socios autoritarios y el hecho de que su economía tuviese problemas que obligaban a reducir mucho la actividad en cooperación internacional, tenían que afectar con toda seguridad la percepción externa de España. Su imagen internacional se estaba viendo afectada, especialmente en aquellas sociedades centradas en los retos que plantean la modernización y la democratización.

Al mismo tiempo, la reducción de la política exterior al ámbito económico representaba un riesgo debido a las consecuencias imprevistas que ello podía tener para los intereses españoles a largo plazo. Uno de estos riesgos era que la competencia económica por determinados mercados podía estropear las relaciones constructivas que España había desarrollado con sus socios europeos e incluso hacer que estos estuviesen menos dispuestos a ayudar a España en su larga lucha por volver a la prosperidad. Asimismo, cabía la posibilidad de que el comportamiento comercialmente competitivo entre algunos de los Estados Miembros debilitase aún más a la UE, en la medida en que los países emergentes en otras partes del mundo se aprovecharan de ello para enfrentarlos entre sí. Ya había ejemplos de esto en el caso de China e India, especialmente respecto a cuestiones como la venta de material para la defensa. Un comportamiento mercantilista también podía dificultar que Europa cerrase tratos con China acerca de varios asuntos de seguridad que están en la agenda de la UE.

Si bien sería injusto juzgar a cualquier Estado según unos parámetros poco realistas de rectitud moral en asuntos internacionales, España estaba adquiriendo una reputación cada vez mayor de ser uno de los países de la Europa Occidental más propensos a ceder ante China argumentando en contra de la prohibición europea sobre la venta de armas y mostrándose reticente con respecto a la posibilidad de una acción europea común encaminada a ejercer presión en temas relativos a los derechos humanos. No estaba nada claro que esta situación fuese a cambiar con la entrada de la Administración Rajoy.

Sorprendidos por la primavera árabe

Pese a su proximidad al Norte de África y a su considerable experiencia académica respecto al mundo árabe, España —como el resto de Europa— se vio sorprendida por la marea de rebelión popular que empezó en Túnez en diciembre de 2010 y prosiguió durante todo el 2011. Temiendo los efectos que producirían las secuelas de la convulsión social y la posibilidad de que se formasen regímenes islamistas hostiles, España había trabajado previamente a favor de una ampliación de la cooperación con los regímenes autoritarios existentes; no les

había presionado para que llevasen a cabo reformas ni había apoyado a los grupos de la oposición, y en cambio había manifestado su aprobación a las reformas políticas cuando estas eran introducidas “desde arriba”, especialmente en Marruecos.⁵ Confrontado ahora con la realidad de las manifestaciones populares a favor de un cambio de régimen, la respuesta del gobierno Zapatero fue algo ambivalente. Por un lado, fue emocionalmente positiva, especialmente allí donde las protestas tenían un amplio apoyo popular; y la confianza aumentó con las demandas normales de los actores favorables al cambio, compatibles con los valores de la opinión pública “moderada” en Europa. Probablemente con mayor rapidez que Francia, España se adaptó a los triunfos electorales de los partidos reformistas islamistas en Túnez y Marruecos, que ofrecían garantías acerca de su compromiso con el pluralismo y unas relaciones constructivas con Europa. Por otro lado, los representantes españoles seguían mostrando sus preferencias por las reformas propiciadas por el régimen y continuaron albergando inquietud acerca de los riesgos para la seguridad derivados del mundo árabe. Habiendo evitado la propia España en 1976 una ruptura democrática, sus élites políticas y diplomáticas seguían teniendo en general preferencia por las pocas monarquías árabes que anunciaban reformas (en Marruecos y Jordania) sobre el modelo de cambio en los países en los que la principal fuerza impulsora de las reformas era la presión popular.

Convirtiendo las ideas en acción, surgieron las primeras manifestaciones de apoyo y aprobación de la primavera árabe, particularmente la visita de Zapatero a Túnez el 2 de marzo de 2011 —la primera de un primer ministro europeo desde la revolución— y el contacto relativamente temprano de su administración con la oposición libia en Bengazhi. Pero también hubo algunos casos de retención por parte de España, instando a tener cautela dentro de la UE y manteniendo relaciones con los regímenes autoritarios cuando varios países europeos habían roto ya con ellos, o estaban pidiendo al menos a los gobernantes autoritarios que abandonasen el poder. España estuvo dando largas, especialmente en el caso de Siria, donde el régimen de Bashar al-Assad mostraba capacidad de resistencia frente a la rebelión y donde el resultado no era fácil de predecir. Influida también por los intereses económicos de España en el país y por las preocupaciones de seguridad en el contexto general del Oriente Medio, Trinidad Jiménez —la última ministra de Asuntos Exteriores europea en visitar a Bashar al-Assad mientras crecía la oposición política en Siria— hizo el polémico comentario de que “en cada país los ritmos [del cambio político] son diferentes”, comentario que los críticos consideraron como “una forma conveniente de hacer como si no pasara nada” (*El País*, 6 de marzo de 2011; Echagüe, 2011). Pese al fracaso de un intento español por parte de Bernardino León de negociar una solución pacífica para el conflicto sirio en julio, y del recurso del régimen a la represión militar, Madrid siguió absteniéndose de pedirle a al-Assad que dimitiera. Tanto en el caso de Siria como

en el de Libia, España siguió manteniendo relaciones diplomáticas con estos países durante mucho más tiempo que otros países de la UE.

La política exterior española se vio confrontada con un importante reto histórico en el Mediterráneo meridional debido a que en un espacio de tiempo muy breve el contexto geopolítico regional se fue transformando radicalmente y las situaciones políticas nacionales se fueron diferenciando paulatinamente. La coherencia y la consistencia en las respuestas eran por tanto difíciles de alcanzar, y la acción estaba condenada a ser modesta respecto a todas aquellas medidas que requiriesen un gasto adicional. Sólo se mandó un diplomático más para reforzar la embajada española en Túnez, por ejemplo. España contribuyó a la respuesta colectiva europea incrementando su aportación al Banco Europeo de Inversiones (BEI), creando una línea de crédito BEI para Túnez de 300 millones de euros durante los próximos tres años, y gastando un total de 94 millones de euros en su participación en la operación de la OTAN en Libia “Protector Unificado”. Esto, sin embargo, no hizo mucho para aumentar el prestigio español, ni siquiera en Túnez, donde la improvisada visita de Zapatero se vio comprometida a los ojos de los activistas de la sociedad

“La reducida acción exterior, la preocupación europea y la falta de orientación estratégica explican la recatada respuesta a la primavera árabe”

civil por el hecho de que la hizo aprovechando el viaje de vuelta a casa después de las cordiales reuniones que había mantenido con los autócráticos gobernantes de Qatar y los EAU.

Dejándose llevar seguramente por las celebraciones populares de las que había sido testigo en Túnez el 2 de marzo, Zapatero generó unas expectativas poco realistas cuando afirmó que España estaba y estaría a la vanguardia de las luchas para garantizar un futuro de “democracia y libertad” en el mundo árabe (*El País*, 3 de marzo de 2011). Pero viendo las cosas en frío, demostró que no sería capaz de mantener su promesa. A lo sumo, puede argumentarse que España actuó de acuerdo con su capacidad en el caso de la intervención en Libia (Núñez, 2011), y en esta ocasión se situó en una posición de autoridad moral mediante la insistencia de Zapatero en la necesidad de la aprobación previa del Consejo de Seguridad de la ONU, el Consejo Europeo y el Parlamento español, y manifestando no estar dispuesta a ir más allá del mandato de la ONU. Sin embargo, el secretario de Defensa norteamericano Robert Gates criticó a España y a otros varios países de la OTAN por no estar poniendo lo suficiente de su parte (*Financial Times*, 9 de junio de 2011). Naturalmente, cualquier percepción de la contribución española estaba condenada a palidecer comparada con la imagen que se había forjado el país con los esfuerzos excepcionales que había hecho en el pasado en relación con las misiones internacionales militares y humanitarias, cuando su economía estaba en mejores condiciones.

La respuesta española a la primavera árabe debería evaluarse no sólo por lo que respecta al apoyo político y material, sino también por la habilidad del gobierno para revisar constructivamente las relaciones euromediterráneas a un nivel más fundamental, teniendo en cuenta el cambiante contexto. En este sentido, no se produjo ningún cambio respecto a la anterior postura española, pese a propugnar un mayor esfuerzo europeo para responder al desafío de contribuir a la transformación económica en el Mediterráneo meridional, sin la cual los gobiernos representativos difícilmente podrían prosperar. Los representantes españoles se opusieron al acuerdo Marruecos-UE sobre la liberalización gradual del comercio de productos agrícolas, finalmente aprobado por el Parlamento Europeo en febrero de 2012.⁶ Les preocupaban las consecuencias negativas que ello tendría para los productores nacionales y el previsible impacto electoral de las mismas. Mientras, a nivel multilateral, parecían satisfechos de permitir que la Unión por el Mediterráneo siguiera en pie, pese a la extensión de las percepciones según las cuales este marco euromediterráneo era un fracaso comatoso que se reflejaba en España debido a su apoyo a la iniciativa liderada por Francia (Gillespie, 2012) y a la existencia de su Secretariado en Barcelona.

España, cuyos diplomáticos habían hecho tanto para estimular y dar forma a la cooperación euromediterránea 15-20 años antes, no tenían ahora propuestas propias sobre cómo tenía que responder la UE como un todo a la primavera árabe. Consciente de las severas limitaciones impuestas a su actividad nacional, se dedicó básicamente a esperar una respuesta de la UE, que llegó por medio del reforzamiento de la Política Europea de Vecindad (PEV). Sin embargo, no era posible esperar que el enfoque bilateral de esta última a las relaciones entre la UE y sus vecinos pudiese hacer frente a los impedimentos Sur-Sur al progreso económico y a la cooperación política, por lo que eran todavía muchos los expertos mediterráneos que veían la necesidad de algún tipo de estructura regional euromediterránea eficaz para complementar la PEV. Sin embargo, el único indicio de un retorno del sentimiento regionalista en la política mediterránea española durante 2011 se produjo en la modesta forma de la participación de España en un revisado foro mediterráneo occidental, cuando el “grupo de los 10” intentó adoptar una actitud más ambiciosa que su predecesor, el grupo de “5+5”.

Afortunadamente, España todavía tenía su propia experiencia de democratización y descentralización del poder por explotar, y el interés cada vez mayor por estos procesos en el Magreb proporcionó potencial para una mejora de las relaciones con las nuevas élites emergentes y con las organizaciones de la sociedad civil construidas en torno al intercambio de conocimientos (Segura, 2012; Amirah Fernández, 2012). Aunque España no estaba en absoluto sola a la hora de ofrecer los beneficios de su propia experiencia, sí tenía algunas ventajas respecto a otros, como el hecho de no ser percibida dentro de la región como una de las principales potencias excoloniales.

Evolución de intereses regionales especiales

El cambio de gobierno trajo consigo algunos cambios en el énfasis puesto en relación con algunas partes del mundo que tenían un interés especial para España, aunque se dio una continuidad subyacente en los tradicionales enfoques regionales en el Magreb y en América Latina. A juzgar por las afirmaciones hechas por los encargados de definir la política exterior, la nueva administración encabezada por Rajoy se esforzaría en superar lo que muchos críticos consideraban como un exceso de confianza en las relaciones con Marruecos mediante intentos de aproximación complementarios a Argelia y una mayor atención a Túnez. Ciertamente, la importancia del Mediterráneo la tenía ahora clara el PP, al menos por lo que respecta a los riesgos para la seguridad. Momentáneamente, al menos, los acontecimientos en el Norte de África habían eclipsado el conflicto en Oriente Medio, pese a los esfuerzos palestinos por asegurarse la entrada como miembros en la ONU. En este tema, España optó por la abstención como la única forma de minimizar las divisiones en la UE, aunque cuando los palestinos solicitaron ser miembros de pleno derecho de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) a finales de octubre, España votó a favor.

También parecía existir una clara determinación por parte del PP de abordar la cuestión de la decreciente influencia española en América Latina. Allí, el ascenso del Brasil y la emergencia de gobiernos populistas radicales han llevado a cuestionar cada vez más la idea de una comunidad iberoamericana, por medio de la cual España y Portugal habían buscado desarrollar unas relaciones multilaterales con América Latina. El fracaso de su última cumbre, en Asunción, a la que sólo asistieron la mitad de presidentes de la región, alimentó la inquietud acerca del descenso de la influencia española, y lo propio hicieron los desafíos políticos a la posición de Repsol-YPF en Argentina. A estas alturas había un consenso creciente en España de que sus relaciones con América Latina tenían que ser revisadas y enfocadas de un modo más equitativo que en el pasado. Este iba a ser el propósito de la próxima cumbre, programada para celebrarse en Cádiz en noviembre de 2012, y con la llegada del PP al gobierno se ha emprendido un importante esfuerzo diplomático que prevé el uso completo de las visitas reales y de otras personalidades de alto nivel a países individuales de América Latina, con el objetivo de garantizar una buena participación. Este esfuerzo multilateral fue acompañado de unos planes para establecer unas relaciones bilaterales más estrechas con Brasil, así como con otros países considerados prioritarios, como México, Chile y Colombia.

El canto del cisne de Zapatero

Si la decisión política de retirarse de Irak había sido la primera acción definitiva de Zapatero como presidente,

y había disgustado profundamente a la Administración Bush, también Estados Unidos figuró en su última decisión de política exterior, sólo que esta vez —que fue, efectivamente, la primera— Washington se alegró. Esta decisión fue la inesperada iniciativa de firmar un acuerdo con la OTAN el 5 de octubre por el que se permitía a esta utilizar las instalaciones navales de Rota para las operaciones relacionadas con el planeado escudo de defensa antimisiles. Los fundamentos de este desarrollo se establecieron mediante la cooperación entre las armadas española y norteamericana,⁷ pero sólo se llevó a cabo después de recibir autorización política al máximo nivel. Efectivamente, Zapatero se aseguró de poner su sello personal en la decisión viajando a Bruselas y anunciándola en la reunión de ministros de la OTAN en la que su presencia no era en absoluto necesaria.

El acuerdo implicaba la concesión de permisos para utilizar las instalaciones de la base a 4 fragatas, 1.200 militares y 100 civiles, e iba acompañado de la promesa de crear indirectamente varios puestos de trabajo, aunque esto no era suficiente para explicar la decisión, que era claramente política, y parecía deberse a que Zapatero estaba escribiendo en tiempo real el capítulo final de sus memorias como presidente. Su administración había sufrido las consecuencias negativas de sus malas relaciones con Washington desde su cambio de rumbo de la política española en Irak, y ni siquiera la elección de Obama había representado una revaloración inmediata de la situación por parte de la Casa Blanca. El acto final de Zapatero parecía pensado para poner fin a este distanciamiento transatlántico y al mismo tiempo para establecer su propia reputación para la posteridad como un líder “nacional” no solamente conocido por sus reformas domésticas. La iniciativa desconcertó a muchos españoles. Desde la izquierda fue vista como un vergonzoso cambio de chaqueta que no sólo buscaba apaciguar a los americanos sino que también representaba un retroceso respecto a la anterior negociación por parte de Felipe González sobre una reducción de la presencia militar norteamericana en España. También fue cuestionada sobre la base de que España parecía estar recibiendo poco o nada a cambio, y debido al daño potencial que podía causar a otras relaciones más cercanas al país. Dentro de Europa, molestó a Italia, un competidor directo por el mismo papel de colaborador de los norteamericanos en asuntos de defensa; y entre los movimientos por el cambio en el Norte de África no causó precisamente muy buena impresión.

Zapatero también fue criticado por consultar solamente a Rajoy y no implicar al Parlamento antes de firmar el acuerdo, explotando de este modo el hecho de que había iniciado la salida de La Moncloa. Muy pronto iba a transferir el poder a un partido que daría la bienvenida a este paso hacia una total restauración de las relaciones con Estados Unidos, en los que la cooperación en defensa continuaría teniendo un papel importante, sesenta años después. También había indicios de que el PP haría grandes esfuerzos por introducir marcas españolas en el mercado americano, aprovechando los lazos culturales con la comunidad hispánica.



Así pues, 2011 vio una mayor preocupación en España por la crisis financiera, hasta el punto de que el foco en el contexto europeo y en la actividad geoeconómica se convirtieron en los rasgos más destacados de la política exterior y de seguridad. El año también trajo consigo un cambio de gobierno, presagiando nuevos intentos de aproximación a América Latina y a Estados Unidos, pero con el principal foco de atención centrado todavía en Europa y en las relaciones económicas con el exterior. La subordinación de todo lo demás a la supervivencia financiera en la eurozona y las reformas estructurales diseñadas para crear una economía más competitiva tuvieron unas implicaciones enormes para la política exterior, haciéndola menos global, lo que significa que Berlín y Bruselas estarán más involucrados en cuestiones fundamentales relativas al futuro de España (Mallet, 2012). La pérdida de influencia en América Latina y la débil respuesta a la primavera árabe plantearon la duda de si la era de la influencia de España como potencia media había terminado, no sólo a consecuencia de la prolongada recesión económica nacional, sino también como parte de unos cambios más generales en la distribución de la prosperidad y el poder en el sistema internacional.

“Buscar ayuda exterior para superar la crisis implicó el abandono de temas más amplios en política exterior, como la democracia y los derechos humanos”

La posición geopolítica de España todavía le otorga la posibilidad de desempeñar un papel internacional importante en el futuro, dentro de la UE y a través de ella, aunque esto requiere la adopción de unas estrategias adecuadas por parte de los decisores políticos del país y, más allá de esto, un regreso a la cohesión y a la visión que hagan posible restablecer la suerte del propio proyecto colectivo europeo.

Notas

1. El autor desea agradecer a Charles Powell, Vicente Palacios, Iván Martín, Haizam Amirah Fernández y a diversos diplomáticos españoles por compartir con él sus puntos de vista personales sobre el tema de este artículo.

2. El coordinador de la política internacional del PP, Jorge Moragas, anunció una futura política exterior basada en “el crecimiento económico, la creación de empleo y la recuperación de nuestra reputación internacional” (*El País*, 28 de agosto de 2011).

3. *El País* del 31 de diciembre de 2011 decía que estos recortes significaban “la práctica desaparición del presupuesto para cooperación internacional”.

4. Véase la entrevista con Mariano Rajoy en *El País* del 17 de noviembre de 2011.

5. En marzo de 2011, la ministra de Asuntos Exteriores Trinidad Jiménez describió al rey Abdullah de Jordania como “el más reformista de todos” [los gobernantes árabes], pese a su modesto historial en este sentido. El apoyo español al proceso reformista en Marruecos lo expresaron Zapatero en marzo, el rey Juan Carlos durante una reunión con Mohamed VI en Marrakech en mayo, y de nuevo después de la victoria del Partido Justicia y Desarrollo en las elecciones legislativas en noviembre, seguidas por un llamamiento “a una democracia avanzada que respete plenamente los derechos humanos” (*El País*, 28 de enero de 2012).

6. ENPI Information, Bruselas, 16 de febrero de 2012.

7. Agradezco a Charles Powell que atrajera este hecho a mi atención.

Referencias bibliográficas

ABAD, José M. y HERNÁNDEZ GALANTE, Javier. “Spain’s Constitutional Reform: What is seen and not seen”, *CEPS Policy Brief*, 257. Brussels: Centre for Policy Studies (www.ceps.eu), 2011.

AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam. “España ante un Mediterráneo transformado”, *Política Exterior*, enero-febrero 2012.

ECHAGÜE, Ana. “Time for Spain to lead the EU’s Mediterranean Policy”, *FRIDE Policy Brief*, 74, abril 2011.

GILLESPIE, Richard. “Adapting to French ‘Leadership’? Spain’s Role in the Union for the Mediterranean”. In BICCHI, Federica y GILLESPIE, Richard (eds.) *The Union for the Mediterranean*. London: Routledge, 2012.

KEOHANE, Daniel y YOUNGS, Richard. “Is the EU trading foreign policy for commercial gain?”. Brussels: E!Sharp, 12 de marzo de 2012.

<http://esharp.eu/big-debates/external-action/28-is-the-eu-trading-foreign-policy-for-commercial-gain?>

MALLET, Victor. “A Gathering Gloom”, *Financial Times*, 23 de marzo de 2012.

MANRIQUE, Manuel. “Spanish foreign policy monitor: January-March 2012”. *FRIDE Policy Brief*, 121, marzo de 2012.

MOLINA, Ignacio y TOVAR, Juan. “El año en que estalló la otra burbuja: la política exterior y de seguridad española en 2010”. *Anuario Internacional CIDOB 2011*. Barcelona: CIDOB, 2011.

NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús. “España en Libia: ¿más madera?”. *El País*, 13 de junio de 2011.

POWELL, Charles. “A Second Transition, or More of the Same? Spanish Foreign policy under Zapatero”. *Southern European Society and Politics* 14/4. Diciembre 2009.

PRISLAN, Nika y TORREBLANCA, José Ignacio. “The UK, France and Spain: commercial diplomacy rising”. In MARTININGUI, Ana y YOUNGS, Richard (eds.) *Challenges for European Foreign Policy in 2012: What kind of geo-economic Europe?* Madrid: FRIDE, 2011.

<http://www.fride.org/publicacion/971/desafios-para-la-politica-exterior-europea-en-2012.-una-europa-geoeconomica>

SEGURA, Antoni. “The Spanish Transition and the Arab Spring”, *Euromesco Paper* 12, marzo 2012 <http://www.euromesco.net>



