

Claves de la política exterior española: enero-marzo 2012

Manuel Manrique

>> La llegada al poder del Partido Popular (PP), tras casi ocho años de Gobierno socialista, no ha supuesto, por el momento, ningún cambio radical en la política exterior de España. Si en 2004 la primera decisión de José Luis Rodríguez Zapatero fue la retirada de las tropas españolas de Irak, los primeros cien días del Gobierno de Mariano Rajoy han estado caracterizados por el bajo perfil de la agenda internacional. Existen dos razones para esto: la primera es la difícil situación económica, que hace que todos los esfuerzos del Gobierno se subordinen a un objetivo central, la salida de la recesión.

La segunda es la voluntad de distanciarse de los grandes pronunciamientos en exteriores de la administración socialista, criticados desde el PP por su carácter “ideológico” –de forma notable la Alianza de Civilizaciones, pero también la apuesta destacada por la cooperación internacional–. Si bien estas críticas podían hacer suponer un cambio claro en el posicionamiento internacional de la nueva administración, este no se ha producido. Al contrario, durante estos primeros meses lo más destacable ha sido el discreto perfil de la agenda internacional española, y las llamadas a una “política exterior de Estado”. El marco impuesto por la crisis económica ha dictado además los rasgos más destacables hasta el momento: la consolidación de Europa como principal referencia externa, la importante disminución de los recursos disponibles y el impulso a la “Marca España” bajo la cual se quiere englobar los esfuerzos de la diplomacia económica y pública del país.

CLAVES

- Los primeros cien días del Gobierno del PP han estado caracterizados por el bajo perfil de la agenda exterior.
- Esta además ha estado condicionada por la situación económica: Europa como prioridad y una importante reducción de recursos.
- El anunciado impulso a la diplomacia económica y pública bajo la “Marca España” debe integrarse en una estrategia más amplia y sustantiva.

»»»»» **“EUROPA, EUROPA, EUROPA”**

Las primera línea maestra de la política internacional de Mariano Rajoy se trazó el pasado 21 de diciembre, fecha en la que Rajoy juró su cargo y anunció el nombramiento del titular del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). La elección de José Manuel García Margallo, veterano eurodiputado y vicepresidente de la Comisión de Asuntos Económicos del Parlamento Europeo, hizo evidente que las tres prioridades de la agenda exterior española serían, como señaló un comentarista: “Europa, Europa, Europa”. Y más concretamente, la negociación en Europa de las condiciones en las que gestionar la salida de la crisis. Margallo dejó clara esta apuesta al nombrar, un día después de su toma de posesión, al también eurodiputado Íñigo Méndez de Vigo Secretario de Estado para la Unión Europea. Por el contrario, la designación de Jesús Gracia Aldaz y Gonzalo de Benito Secades como Secretarios de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y de Asuntos Exteriores respectivamente no se produjo hasta el 5 de enero.

Dada la importante dimensión económica de las negociaciones europeas, estas han tenido como protagonistas al ministro de Economía y Competitividad –Luis de Guindos– así como al propio presidente del Gobierno. En preparación de su primer Consejo Europeo, el pasado 30 de enero, Rajoy se entrevistó con Herman Van Rompuy, Nicolas Sarkozy y Angela Merkel. El mensaje en todas las reuniones fue claro: pese al cambio de Gobierno, España continuará con las reformas y seguirá siendo el “alumno aplicado” del sur de Europa. Desde entonces, el deterioro de las perspectivas económicas –el Gobierno estima que el PIB español se contraerá un 1,7% en 2012– ha obligado a España a alejarse de la trayectoria marcada por Alemania y caracterizada por el énfasis en las medidas de austeridad.

La divergencia española se ha escenificado de forma gradual, comenzando con el apoyo español a la carta de doce países en la que se pedía a la Comisión medidas que impulsasen el creci-

miento. Rajoy se alejó aún más de las exigencias de austeridad tras el Consejo Europeo del 2 de marzo, al anunciar que España incumpliría las previsiones del 4,4% de déficit en 2012 y se llegaría al 5,8%. Aunque según ciertas informaciones, esto tendría el visto bueno alemán, siempre que en 2013 el déficit fuese del 3%, la forma en que se produjo el anuncio y el retraso en la publicación de los Presupuestos Generales, por motivos electorales derivados de las elecciones andaluzas, ha generado cierto malestar en Europa. El Eurogrupo finalmente exigió a España, el 12 de marzo, un déficit del 5,3%, cifra que España parece dispuesta a cumplir, con lo que se limita el choque entre posiciones. En cualquier caso, la flexibilidad demandada por España podría convertirse en punto de encuentro para aquellos que creen necesario compaginar crecimiento y reformas, haciendo de contrapeso a la austeridad defendida por Alemania. Pero para esto España necesita formar alianzas, algo dificultado por la percepción de que el país ha negociado su posición europea como una excepción, y no como potencial referencia para un grupo más amplio de países.

REFORMAS ¿ESTRATÉGICAS? EN LA ACCIÓN EXTERIOR

La llegada al Ministerio de Margallo ha venido acompañada de reformas institucionales, en las que el Ministro ha demostrado su independencia. Frente a la estructura diseñada inicialmente por Moncloa y en la que Asuntos Exteriores y Cooperación se establecían como Secretaría de Estado común, Margallo optó por una estructura “clásica” (usada en los Gobiernos de Felipe González y José María Aznar), uniendo Cooperación e Iberoamérica. Aunque la desaparición de la Secretaría de Estado de Cooperación generó críticas desde la sociedad civil, estas se suavizaron parcialmente con la creación de una Secretaría de Cooperación –cuya titularidad ha recaído en Gonzalo Robles, ex-portavoz popular en la Comisión de Cooperación del Congreso–. Los nombramientos de Margallo, además, se han guiado por la capacidad de los responsables y no por criterios partidistas,

La anunciada reforma del servicio exterior abre una ventana de oportunidad para revisar en profundidad la visión estratégica del país

manteniéndose así un número importante de directores geográficos. Un factor más importante, sin embargo, son los limitadísimos recursos: según el “acuerdo de no disponibilidad” anunciado por el Gobierno el 29 de diciembre, los fondos dedicados a la acción exterior caerán este año un 65,7% (el porcentaje más alto de toda la Administración) reduciendo 1.016 de un total

de 1.546 millones. La gran perjudicada será la cooperación al desarrollo: se estima que la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) verá su presupuesto reducido en unos 400 millones, y el recién creado Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) en otros 500. Esta drástica disminución se suma a las de 2010 y 2011

—año en el que el porcentaje del PIB dedicado a cooperación llegó únicamente al 0,29%— y llevará la ayuda oficial al desarrollo (AOD) a los niveles de hace una década.

El pasado 22 de febrero, en su primera comparecencia parlamentaria, Margallo señaló que esta reducción se acompañará de esfuerzos destinados a mejorar la eficacia de la ayuda, mediante la concentración geográfica —Mediterráneo, África Occidental y países pobres de América Latina como prioridades— y sectorial —con la ayuda centrada en la agricultura, el agua y saneamiento y la salud—. Este esfuerzo de racionalización y eficacia irá, sin embargo, más allá de la AOD. Margallo anunció un “anteproyecto de ley de servicio exterior” para adecuarlo a las realidades actuales, que puede implicar “el cierre de algunas de nuestras unidades del servicio exterior” y la integración de los funcionarios afectados en las delegaciones del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), un modelo ya explorado por

países como Finlandia. De forma paralela, se quiere aumentar la unidad de acción exterior española, integrando a representantes de las Comunidades Autónomas en embajadas españolas —oferta ya aceptada por Galicia y La Rioja—. La comparecencia de Margallo destacó también por las frecuentes referencias a la necesidad de una “política exterior de Estado”. Llamadas que, junto a la prevista reforma del servicio exterior, abren una importante ventana de oportunidad para revisar la visión estratégica del país. Revisión que no debería limitarse a los instrumentos sino incluir una evaluación de las líneas maestras del posicionamiento internacional español en el medio y largo plazo. Algo para lo que debe buscarse no sólo el consenso político, sino también el diálogo con sectores más amplios de la sociedad civil.

ESPAÑA EN EL MUNDO: PAÍS Y MARCA

Junto a los debates europeos y la voluntad de reformar el servicio exterior, la iniciativa más destacada de la nueva administración es el impulso conjunto a la diplomacia económica y la diplomacia pública bajo la etiqueta de “Marca España”. Esta iniciativa contará con una estructura propia: un Comisionado para la Marca España dependiente del ministro y que será presentado el 25 de abril. Esta iniciativa parte de una visión que presenta la salida a la crisis como algo que se hará conjuntamente de forma interna y externa. Clave para esto serán las empresas españolas con presencia en el extranjero. El ministro recibió en enero a representantes de las 25 multinacionales más importantes del país, y se ha anunciado que se dotará de un “mandato específicamente económico” a las más de cien embajadas y consulados que carecen de oficina comercial en la actualidad. El primer viaje oficial de Margallo —con destino Arabia Saudí para ratificar el contrato ganado por un consorcio de empresas españolas para la construcción del tren de alta velocidad Medina-Meca, valorado en 6.736 millones de euros— constituye un buen ejemplo de los beneficios que esperan conseguirse en países emergentes



»»»» del Golfo y Asia. Además de la dimensión económica, la “Marca España” quiere agrupar todas las actividades españolas (deportivas, culturales, de cooperación) en el exterior y utilizar para la promoción del país valores clave como es el idioma español.

Respecto a los cambios sustantivos en la política exterior, la aproximación a América Latina aparece como aspecto más destacable. Para esto se ha fijado como gran referencia la Cumbre Iberoamericana que se celebrará en Cádiz, y que se espera vuelva a relanzarse –quizá con un cambio de formato y periodicidad– tras el muy bajo perfil de su última edición. El objetivo de estos esfuerzos es el de buscar un nuevo modelo de relación con América Latina, en el que puedan potenciarse las actividades económicas españolas en el continente. Algo que puede entrañar dificultades, como muestra el actual enfrentamiento entre el Gobierno argentino y la compañía petrolífera Repsol-YPF. Solucionarlas necesitará de un enfoque pragmático ya visible en el tono conciliador adoptado por Margallo y por el propio Rajoy al tratar temas como el de Venezuela o el de Cuba y de los que se había hecho bandera en la oposición.

Este pragmatismo se ha visto también en la decisión de Rajoy de, siguiendo la tradición, hacer a Marruecos su primer viaje oficial, el pasado 18 de enero. Apenas un año después de las críticas al Gobierno marroquí por los sucesos de El Aaiún, Rajoy viajó a Rabat y puso al país como ejemplo de las reformas que se esperan de los países de la región empujados por la “Primavera Árabe”. En la agenda estaba también la posibilidad de negociar bilateralmente acuerdos de pesca tras el bloqueo del Parlamento Europeo a un nuevo acuerdo entre Marruecos y la UE. Junto a esta decisión, la aprobación de la Eurocámara el 16 de febrero del acuerdo agrícola con Marruecos –con el voto en contra de todos los eurodiputados españoles– han sido los únicos ejemplos en que los intereses de España han chocado con las posiciones de Bruselas. Más allá de esto, España no ha liderado ninguna nueva iniciativa respecto a esta región inmersa en profundos

cambios. El país ha seguido en todo caso las posiciones comunes: tanto en el tema de Siria como en el de Irán, en este caso a pesar de la vulnerabilidad energética española que importaba un 15% del crudo del país.

Tampoco se han alterado de forma importante las posiciones del anterior Gobierno. Uno de los pocos cambios ha sido en el tema de Gibraltar: Margallo ha pedido pasar de un Foro Tripartito (España, Reino Unido, Gibraltar), a uno “cuatripartito” (en el que se incluyan las autoridades locales del Campo de Gibraltar). Algo esencialmente simbólico y con una audiencia interna, pero que no supone ninguna variación estratégica respecto al Gobierno socialista. Algo no muy difícil por otra parte, ya que Zapatero acabó por desmarcarse de muchas de sus posiciones anteriores –como ejemplo, la firma en las últimas semanas de legislatura, de un nuevo acuerdo para que EEUU utilice la base de Rota en su futuro escudo anti-misiles–. Este acuerdo, incluyendo el despliegue de cuatro destructores estadounidenses en España a partir de finales de 2013, sirve ahora como base a la política atlántica de la nueva Administración.

CONCLUSIÓN

La política exterior del nuevo Gobierno español durante sus primeros cien días, se ha caracterizado por su bajo perfil y la continuidad en las grandes líneas y objetivos estratégicos. Lo más visible han sido los debates europeos –que por otra parte podrían considerarse como un área mixta entre política interna y exterior–. Más allá de esto, el nuevo ministro ha marcado como prioridad aglutinar los esfuerzos de diplomacia económica y pública bajo el paraguas de la marca “Marca España”.

A pesar de los limitados recursos, las llamadas al consenso y la anunciada reforma del servicio exterior constituyen una buena oportunidad para revisar las líneas maestras de la posición española en el mundo. Es innegable que la recuperación económica interna y la posición exter-

na del país están estrechamente ligadas; como es igualmente deseable el objetivo de mejorar el lugar de España en el mundo. Sin embargo, ambos objetivos requieren una verdadera visión estratégica, que debe definirse en consulta con amplios sectores de la sociedad. Los próximos meses, en los que llegan a su fin documentos como el Plan Director de Cooperación y el Plan África, serán clave para ello.

La ambición de conseguir un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU en 2015-16 puede servir como objetivo final de este ejercicio estratégico, y puede verse ayudado por la denominada “Marca España”. Sin embargo este envoltorio no es suficiente: dicha “Marca” debe dotarse de contenido, acompañándose de un profundo ejercicio de reflexión sobre dónde está, y dónde quiere y puede estar, España en el mundo. Durante los últimos años –y aunque criticado desde el partido ahora en el Gobierno– el discurso internacionalista y las contribuciones de AOD han definido y aumentado el perfil global del país. Si estas se ven reducidas, bien por la crisis, bien por un cambio de prioridades, España debe compensarlo no sólo impulsando su “Marca”, sino dotando a su acción exterior de un verdadero carácter estratégico y sustantivo.

Manuel Manrique es investigador en FRIDE.

e-mail: fride@fride.org

www: www.fride.org