

# Claves de la política exterior española: abril-junio 2012

Manuel Manrique

>> La actualidad española durante los últimos tres meses ha estado dominada por el empeoramiento de la crisis bancaria y la presión sobre la deuda del país, culminados con la concesión por parte de la Unión Europea (UE) de hasta 100.000 millones de euros para sanear el sector financiero español el 9 de junio. Esta difícil situación ha marcado el tono de las actuaciones del Gobierno en política exterior, dominadas por un carácter reactivo y de gestión de crisis. Si bien más visible en el ámbito europeo, este tono también ha estado presente en otras cuestiones como la respuesta a la nacionalización argentina de la compañía YPF, la tensión suscitada en torno a Gibraltar o el aplazamiento de la presentación del proyecto Marca España.

Frente a estas, a menudo difíciles, situaciones el Ejecutivo español no ha sabido, o querido, transmitir la sensación de seguir una estrategia definida. Esta falta de claridad, así como otras carencias en la coordinación interna, han dado la impresión de que la acción exterior se limita a respuestas *ad hoc* a los acontecimientos. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) está desarrollando líneas de acción estratégicas, pero de forma lenta y poco visible. Las lecciones aprendidas en estos meses sugieren la necesidad no sólo de acelerar este trabajo, sino también de mejorar la coordinación y comunicación para conseguir una política exterior proactiva y eficaz.

## EL NUEVO ESCENARIO DEL RESCATE

Los debates sobre las crisis del euro, la deuda española y el sistema financiero han dominado incontestablemente la actualidad durante la

### CLAVES

- La falta de una estrategia clara en Europa ha contribuido a que España parezca actuar de forma confusa y descoordinada.
- Esta percepción se ha extendido a otras actuaciones de la política exterior española dominadas por un carácter reactivo y de gestión de crisis.
- Es necesario establecer líneas estratégicas y mecanismos de coordinación que mejoren la capacidad de respuesta y reduzcan la sensación de improvisación.

»»»»» primavera. Pese a su gran importancia, este documento no se centrará en hacer un análisis detallado de éstos –por exceder tanto las limitaciones de espacio como de enfoque, al solaparse con la política nacional. No obstante, sí se señalarán los aspectos más relevantes para la acción exterior. El primero es la constatación de que España ha realizado un gran número de acciones, en especial tras el empeoramiento de la crisis bancaria en mayo, sin que éstas hayan ayudado a visualizar la estrategia española. Es difícil dictaminar, sin embargo, si esto se ha hecho de forma intencionada durante la negociación europea, o si las complicadas circunstancias han sido las que han impedido desarrollar tal estrategia.

En el plano discursivo, el presidente Rajoy ha mantenido desde su llegada al gobierno el compromiso con la austeridad y las indicaciones dictadas por Berlín, pese al empeoramiento de la situación económica (véase *Claves de la política exterior española: enero-marzo 2012*). Esta proximidad fue escenificada por el propio Rajoy y Angela Merkel con una foto conjunta en un barco durante la cumbre de la OTAN en Chicago. El ministro de Economía Luis de Guindos (principal interlocutor con la UE en materia económica) se ha reunido también en diversas ocasiones con su homólogo alemán Wolfgang Schäuble. Esta posición tan cercana parece haberse mantenido al menos hasta mediados de junio, más allá del propio convencimiento, debido a la constatación de que nada se mueve en Europa si Alemania no lo apoya.

No obstante, de forma simultánea –aunque más discreta–, España ha respondido a los cambios en Europa, especialmente a la victoria de François Hollande en las presidenciales francesas. El cambio de poder en Francia ha abierto la puerta a políticas de crecimiento y quizá a una mayor integración de la zona euro. Rajoy mostró una buena sintonía con Hollande en su encuentro del 23 de mayo y dos semanas después, tras una primera reunión entre De Guindos y Pierre Moscovici (ministro de Finanzas francés), éste apoyó el rescate a la banca española, anunciado tres días más tarde. La recapitalización de los bancos españoles

desde la UE fue propuesta en un principio por el presidente francés y recibida fríamente por su homólogo español, pese a su posterior aceptación. Rajoy también se ha entrevistado con otros líderes europeos en cumbres bilaterales: Polonia (12 de abril) y Portugal (9 de mayo); y se ha encontrado con el primer ministro holandés durante su visita el 7 de junio. En todas estas reuniones España ha buscado el apoyo de sus socios (sin encontrarlo en el caso holandés). Los contactos internacionales aumentaron tras la nacionalización de Bankia, el 10 de mayo, y la consiguiente presión sobre el sistema financiero: la vicepresidenta Soraya Sáenz de Santamaría viajó el 31 de mayo a EE UU donde se reunió con el secretario del Tesoro estadounidense, Timothy Geithner, y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, Christine Lagarde.

La falta de una única voz y de una estrategia clara, así como el gran número de interlocutores existentes, ha contribuido a la sensación de que el Gobierno actúa en este tema de forma confusa y descoordinada. Incluso las implicaciones del rescate de 100.000 millones para el sector bancario son difíciles de interpretar por la falta de datos y por las indicaciones contradictorias del Ejecutivo, que en un principio había mostrado, firmemente, su oposición a cualquier intervención europea hasta que se produjo. Entonces ésta se presentó como una victoria. Esta reacción, teñida de un cierto nacionalismo –al igual que la consideración del déficit como tema de “soberanía nacional” (ver CPEE enero-marzo)–, no gustó a los socios europeos. El escenario dado el 9 de junio marcará los parámetros de la política de España en los próximos meses, por lo que es importante que Moncloa mejore su coordinación interna y estrategia de comunicación de cara a reuniones clave como el Consejo Europeo que se celebrará el 28 de junio.

## **EL CASO YPF Y AMÉRICA LATINA**

La otra gran cuestión de política exterior marcada por la actualidad ha sido la nacionalización de YPF por parte del Gobierno argentino. Las, cada

## El Gobierno lanzó tras el caso YPF una ofensiva diplomática destinada a limitar los daños políticos y económicos

vez más claras, indicaciones de que Cristina Fernández de Kirchner buscaba expropiar la filial argentina de REPSOL-YPF movilizó al Ejecutivo español. Cuando, en la segunda semana de abril, la decisión parecía inminente, los ministros de Exteriores e Industria adoptaron un tono duro en sus declaraciones para intentar paralizar esta decisión. Sin embargo, y al contrario de algunas indicaciones de Moncloa, la reacción no fue suficiente. El anuncio de nacionalización de YPF se materializó el lunes 16, tras el regreso de la

presidenta argentina de la cumbre de la Organización de Estados Americanos (OEA), y cogió por sorpresa al Gobierno de Rajoy que tuvo que hacer frente a su primera crisis exterior importante.

Tras el anuncio, además de adoptar medidas unilaterales de poco calado –como frenar las

importaciones de biodiesel argentino–, el Gobierno español centró su estrategia en la búsqueda de apoyos internacionales. Rajoy, de gira en México y Colombia, fue respaldado por ambos países. La Unión Europea también se posicionó del lado español, aunque no llegó a aceptar la propuesta de excluir a Argentina de las negociaciones entre la UE y Mercosur. Sólo EE UU ofreció una fría reacción a la petición de apoyo española. Optar por la vía multilateral y buscar el amparo de los tribunales son los únicos recursos viables para España, pese a lo que pudieran sugerir los intentos iniciales de hacer de la disputa una cuestión nacional. Esta reacción, junto al exceso de confianza y el retraso en el control de daños, acabó por perjudicar al Estado español. La expropiación de la filial boliviana de Red Eléctrica de España el 1 de mayo (al margen de las notables diferencias en cuanto al carácter de la nacionalización y el tamaño de la empresa) puso de manifiesto los riesgos que conlleva una estrategia de confrontación

con una región en la que España tiene importantes intereses.

Consciente de esto, el Gobierno lanzó en las semanas siguientes a la nacionalización de YPF una ofensiva diplomática destinada a limitar los daños políticos y económicos. Lo que ha llevado a intensificar los contactos con socios estratégicos como Brasil. Hasta allí han viajado sucesivamente el secretario de estado para Iberoamérica (abril), el ministro de Asuntos Exteriores, el Rey Juan Carlos (mayo) y Rajoy (junio). Este acercamiento es un paso más en el reconocimiento del valor estratégico que tiene este país para España, por su creciente peso global, por la posible colaboración en ámbitos como la cooperación triangular al desarrollo o las oportunidades para empresas españolas en el mercado brasileño y en sus licitaciones públicas –como demuestra la importante delegación de empresarios que acompañaron al Monarca español en su viaje. Tras su paso por Brasilia –donde consiguió el compromiso de Dilma Rousseff de acudir a la Cumbre Iberoamericana de Cádiz– Don Juan Carlos continuó su viaje hasta el desierto de Atacama en Chile, donde asistió como invitado al lanzamiento de la Alianza del Pacífico, formada por Chile, México, Colombia y Perú. Estos acontecimientos reflejan no sólo la importancia que tienen estos países para España, sino también que la redefinición de su estrategia con América Latina debe profundizar tanto en las relaciones bilaterales como en la triangulación global con otros socios importantes.

### LA PLURALIDAD DE LA ACCIÓN EXTERIOR

El viaje del Rey fue también objeto de numerosas miradas al tratarse de una calculada aparición internacional destinada a recuperar la imagen pública del Monarca, dañada tras su lesión durante un viaje de caza a Botsuana en abril. La Casa Real está considerada como una herramienta importante para la política exterior española, como demuestran tanto el despliegue a América Latina como el reciente aumento de las tensiones suscitadas en torno a Gibraltar. En la tercera semana de mayo la Reina Sofía canceló su viaje a



»»»»» Londres como señal del descontento de España por la visita del príncipe Eduardo al Peñón (que se produjo el 11 de junio), así como por el acoso a los pesqueros españoles en las aguas que rodean al territorio inglés –y al que España respondió enviando a patrulleras de la Guardia Civil como escolta a los barcos. Esta tensión es el resultado de estos sucesos puntuales y de la decisión del ministro Margallo de revisar el Foro Tripartito (ver CPEE enero-marzo). Y puede prolongarse con la decisión española de denunciar el régimen fiscal del territorio ante la UE. Pese a la menor importancia de las tensiones en torno a Gibraltar comparadas con el caso YPF o la crisis de deuda, es aquí donde se vislumbra mejor la estrategia marcada por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Estrategia que participa del carácter “patriótico” que, según Margallo, debe estar en el centro de la política exterior española. Hecho que, sin embargo, puede tanto molestar a los socios europeos como chocar con los intereses económicos y empresariales en el exterior.

Esta tensión entre los intereses de España y sus empresas es algo a lo que debe prestarse especial atención, ya que se trata de un elemento clave de la iniciativa principal del ministro Margallo: la Marca España. El devenir de este proyecto constituye un ejemplo simbólico de los problemas que acucian a la política exterior española. Pese al trabajo realizado por el MAEC durante estos meses, la fecha de lanzamiento de la Marca España ha sido aplazada tres veces (25 de abril, 15 de mayo y 13 de junio), para ser finalmente pospuesta hasta otoño. Estos retrasos han aumentado la sensación de improvisación y falta de estrategia por parte del Ministerio, pese a tratarse de un problema que podría haberse evitado. Más allá del ejercicio de *branding* que supone esta iniciativa, las empresas cosechan éxitos en el exterior y la diplomacia española avanza en la promoción de estos intereses de forma más discreta.

Además de América Latina –principal referencia para empresas y bancos españoles– el Gobierno está realizando movimientos de apertura a los Estados del Golfo, como demuestran las dos giras realizadas por el secretario de estado de

Asuntos Exteriores a seis países de la región para explorar oportunidades en sectores como las infraestructuras, las energías renovables, el agroalimentario y el turismo. España recibió también la visita del ministro saudí de Defensa, país con el que se está negociando la venta de unos 200 tanques Leopard por un valor estimado de 3.000 millones de euros. En el mercado estadounidense, Abengoa (señalada como modelo por el propio Barack Obama) ganó a mediados de junio un contrato de casi 300 millones de euros para diseñar y construir una planta de energía solar en California. Pero más allá de la dimensión económica, no se han producido avances significativos en la relación trasatlántica. Obama y Rajoy coincidieron en las Cumbres de Seguridad Nuclear de Seúl (Corea del Sur), de la OTAN en Chicago (EE UU) y del G20 en Los Cabos (México), pero no se reunieron bilateralmente en ningún caso. Pese a la voluntad de firmar los acuerdos de cooperación militar para la incorporación de Rota al escudo antimisiles, su tramitación se ha retrasado y entrarán en vigor un año más tarde de lo anunciado.

## CONCLUSIÓN

Cuando se cumplen los primeros seis meses del Gobierno de Mariano Rajoy, la acción exterior aparece separada en dos dimensiones desequilibradas. De un lado el MAEC sigue dedicando esfuerzos a promover la diplomacia comercial, relanzar las relaciones con América Latina y desarrollar documentos estratégicos. Dos de estos –el IV Plan Director de la Cooperación Española y la nueva Estrategia Española de Seguridad– serán actualizaciones de documentos ya existentes, pero el anuncio de un Plan de Acción Exterior para los próximos cuatro años (cuyos detalles aún se desconocen) podría avanzar en una estrategia a medio plazo que ayude a seleccionar las prioridades de la acción exterior. También pueden tener lugar cambios institucionales con la anunciada Ley de Reforma del Servicio Exterior, si esta llega a buen término. Todos estos procesos, sin embargo, avanzan de forma lenta y sin haber conseguido aún resultados tangibles.

---

En paralelo, estos meses parecen haber llevado al límite las capacidades del Gobierno en la acción exterior. Aunque en parte sea el resultado de sucesos impredecibles, su impacto aparece magnificado por la gestión del Ejecutivo. La ausencia de una estrategia clara -principalmente en Europa, bien porque no existe o bien porque se quiere ocultar-, la falta de coordinación y una fallida estrategia de comunicación contribuyen a la sensación de falta de rumbo. Se trata de un problema importante, más aún considerando que el ámbito exterior -especialmente el europeo- será clave durante los próximos meses, incluso años. Avanzar hacia la salida de la crisis implicará jugar a un tiempo en casa, en Europa y en regiones como América Latina y el Mediterráneo, promoviendo intereses estratégicos, económicos y políticos. Esto hace necesario acelerar y hacer visible la definición de líneas estratégicas, así como establecer mecanismos de coordinación de la acción exterior para mejorar la capacidad de respuesta y reducir la sensación de improvisación.

*Manuel Manrique Gil es investigador en FRIDE.*

**e-mail: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
www.[fride.org](http://fride.org)**