

# Claves de la política exterior española: julio-septiembre 2012

Alejandro Barón

»» La actualidad política española en los últimos tres meses ha estado marcada principalmente por el discurrir de la crisis en la Eurozona y las presiones sobre la deuda del Estado. La actitud del Gobierno ha sido más la de aguantar la tormenta aprovechando el parón veraniego -dejando el fardo de las culpas en el tejado de las autoridades comunitarias- que la de generar una actuación proactiva de asunción de responsabilidades y de liderazgo en Europa. La incertidumbre se ha apoderado de la acción exterior hacia la Unión Europea (UE), extendiéndose paulatinamente a otros ámbitos como la política *vis-à-vis* del Sahel, la Primavera Árabe y la presencia diplomática y empresarial española en Iberoamérica y el resto del mundo.

Además, han ido surgiendo elementos interesantes que permiten esbozar algunas líneas de futuro sobre la política exterior de España, tras los primeros seis meses de gestión del gabinete de Mariano Rajoy. Con un segundo rescate en ciernes, la tendencia a escorarse hacia los asuntos económicos continentales demostrada por el Ministerio de Asuntos Exteriores en este último período ha dejado espacios libres que han sido cubiertos por otras carteras, destacándose la notable influencia de Defensa. Por otra parte, los hechos acaecidos en el Norte de África en las últimas semanas señalan una escala de preocupaciones que sigue eminentemente orientada hacia el vecindario sur. También apuntamos un cambio en el rumbo ideológico del modelo de gestión exterior, con un endurecimiento de las políticas estratégicas y un enfoque más orientado hacia la diplomacia comercial.

## CLAVES

- La persistencia de la crisis de la Eurozona ha coincidido con una falta de coordinación de la acción española en Europa.
- Los asuntos estratégicos y el aumento de la diplomacia comercial han ocupado buena parte de la acción exterior durante el verano.
- El Gobierno tiene que reforzar su posición en los foros internacionales y retomar un discurso atractivo, con una mayor actividad exterior de Mariano Rajoy.

»»»»» **TORMENTA EUROPEA:  
CAÍDA EN PICADO**

La tormenta en la UE ha obligado al Gobierno a asumir un rumbo y unos postulados en su política europea distintos de los planteados al asumir el mandato. Tras unos inicios caracterizados por el perfil bajo de las actuaciones del nuevo gabinete (como señala Manuel Manrique en el anterior boletín trimestral sobre la PEE española, “*Claves de la Política Exterior Española: abril-junio 2012*”), la principal misión de los responsables políticos españoles a todos los niveles ha sido la de despejar las dudas que atañen al cumplimiento del déficit esperado y suavizar el goteo de malas noticias sobre la salud de la economía del país. La finalidad es doble: calmar a los temidos “mercados” e intentar contentar las férreas aspiraciones nórdico-germanas sobre el cumplimiento de los objetivos de déficit. En el plano personal, se ha visto al ministro de Economía Luis de Guindos como actor forzosamente destacado de las diversas cumbres económicas europeas del verano (la del 26/6/2012 y la del 23/7/2012). Conviene también reseñar el papel desempeñado por el Ministerio de Asuntos Exteriores en Europa a través del secretario de Estado para la UE Íñigo Méndez de Vigo, ejerciendo de *sherpa* del ministro José Manuel García-Margallo en las cumbres europeas de esta cartera de julio y principios de septiembre.

La relevancia cobrada por algunos departamentos y ministros no implica que la actividad presidencial haya desaparecido, al menos en términos cuantitativos. A pesar de su sigilosa actuación internacional en general, Rajoy ha intentado transmitir en las reuniones con otros dirigentes europeos una sensación pública de seriedad y compromiso por más Europa (especialmente en la reunión de los llamados “cuatro grandes” de la Eurozona –Alemania, Francia, Italia y España– celebrada el 22 de junio en Roma), que ha arrojado de momento magros resultados. Durante la segunda mitad del verano, su principal desempeño se tradujo, en diversas reuniones bilaterales que ha mantenido con parte de la flor y nata de la política continental desde inicios de agosto. Entre sus encuentros se subrayan las visitas del

primer ministro italiano (2 de agosto), la del presidente del Consejo Europeo (28 de agosto), la del presidente francés (30 de agosto), el Encuentro Empresarial Hispano-Alemania, al que asistió la canciller Angela Merkel (6 de septiembre) y la reunión con el primer ministro finlandés (10 de septiembre) en la Moncloa.

Sin embargo, parece que la acción del Gobierno en Europa vive el día a día, con un rumbo difuso y con algunos deslices que podrían denotar cierto nerviosismo e improvisación. En este sentido, las críticas vertidas por la vicepresidenta Soraya Sáenz de Santamaría y los ministros de Asuntos Exteriores y Economía sobre las actuaciones del Banco Central Europeo (BCE) y del Banco de España han resultado ser poco oportunas, y desde luego no han contribuido a evitar la pérdida de un puesto para España en el Consejo Directivo del BCE. Precisamente, Mario Draghi ha sido un actor influyente en el cuadrilátero de la política europea para con España. Con sus amagos y su declaración del 6 de septiembre amenazando con abrir el frasco de la compra de bonos, el presidente del BCE ha ejercido su fuerza de disuasión en los mercados, lo cual ha comprado cierto tiempo al ejecutivo español para seguir suministrando sedativos al mercado y a Alemania en forma de recortes indiscriminados. La decisión final de Draghi, junto con la sorprendente convergencia condicional de varios países con posturas críticas hacia sus vecinos del sur (en especial Alemania y Finlandia) apoyando la labor del ejecutivo español, puede ser considerada el único punto con balance positivo del verano en el ámbito europeo para el Gobierno de Mariano Rajoy.

En todo caso, a la vista de las fluctuaciones de la prima de riesgo y de la cascada de informaciones recientes sobre las presiones ejercidas desde instancias europeas para reclamar un rescate cuanto antes, no parece que la actuación gubernamental esté encontrando una respuesta favorable en los mercados financieros. Para el Gobierno, el panorama para el otoño es poco halagüeño, ya que deberá afrontar el diálogo en el ámbito europeo de manera más coordinada y responsable, empezando por la cumbre del Consejo Europeo que se celebrará el día 19 de octubre en Bruselas.

---

## ¿HONRA O BARCOS? UNA NUEVA DEFENSA

El vuelco general de Exteriores en los asuntos europeos ha liberado campos de actuación que han sido aprovechados por otros ministerios. En este papel ha destacado Defensa. El cambio ha sido especialmente notorio a raíz de la adopción de la Directiva Nacional de Defensa y de Seguridad aprobada en julio, documento que traza las

líneas maestras a la sazón vigentes para los próximos años. Del contenido del texto emana una nueva concepción de la seguridad estratégica como elemento horizontal de las relaciones de proximidad no estrictamente ceñida a la actuación del Ministerio de Defensa. Esto entronca con la necesidad de actuaciones regionales, especialmente en el área mediterránea, resultando sorprenden-

dente que se aborde la relación estratégica con nuestros vecinos del sur demostrando trasuntos de marcialidad. Por otro lado, se soslaya la importancia de la diplomacia con terceros países y con las organizaciones internacionales como vías de solución a los riesgos y amenazas globales, a excepción hecha de la OTAN y de Estados Unidos, a los que se menciona repetidamente como modelos de gestión estratégica. También se omite el papel de las ocho misiones internacionales en las que se encuentran presentes militares españoles. Las difusas menciones al terrorismo *yihadista* mediante la fórmula genérica “*organizaciones no estatales*” contrastan con la preocupación geográfica principal que se desprende del documento, con una zona de líneas rojas bien delimitada: el Norte de África y el Sahel. Esta posición coincide con uno de los asuntos destacados del verano: la repatriación

*manu militari* de los cooperantes españoles en Argelia y los contactos hispano-franceses sobre una posible intervención conjunta de carácter armado en Mali.

Adicionalmente, el Gobierno de Mariano Rajoy ha demostrado una gran sensibilidad hacia las plazas e islas de soberanía española en África, situando a Ceuta y Melilla (lo que se denomina crípticamente “*amenazas no compartidas*”) como clave de bóveda de la protección estratégica de los intereses territoriales españoles fuera de la península. Cabe preguntarse si el sentido de esta decisión es la de ejercer una disuasión real en Marruecos endureciendo el tono del discurso, o ahuyentar un problema que crea la propia posición de mayor dureza planteada por el ejecutivo. En este sentido, el Gobierno utiliza una doble vara de medir, alzando el tono en la orilla sur pero buscando salidas diplomáticas al contencioso mantenido con el Reino Unido por la faena de pesqueros españoles en el estrecho de Gibraltar. La posición del Gobierno debería de alejarse de reminiscencias de antaño, centrándose en forjar una imagen positiva de España como promotor de la paz y de la democracia en la orilla norte de la zona Euro-mediterránea.

En el plano de las cuentas públicas, el cierre de las embajadas españolas en Yemen y Zimbabue y los recortes en Exteriores no han encontrado, de momento, su reflejo en materia de Defensa y Seguridad, y ello aunque la Directiva cite explícitamente a las dificultades económicas como una preocupación principal. Así, mientras el presupuesto destinado a la cooperación internacional ha sido reducido a casi un tercio de su anterior montante, el ejecutivo ha asignado un 28 por ciento de fondos adicionales a Defensa, aunque sea para atender al pago de deudas previas. Al mismo tiempo, los proyectos de armamento y venta de material militar han encontrado un aliado en el ministro Pedro Morenés y su equipo (al alcanzar acuerdos comerciales con diferentes países como Australia, Turquía o Alemania), lo cual concuerda también con una mayor inclinación hacia la diplomacia comercial por parte de todo el Gobierno.



**El de la diplomacia comercial ha sido uno de los frentes que más se ha intensificado con la acción del actual ejecutivo**

»»»»» **INVERSIONES E INSTITUCIONES.**  
**¿ALGO MÁS QUE ORO?**

El de la diplomacia comercial ha sido uno de los frentes que más se ha intensificado con la acción del actual ejecutivo. Los viajes comerciales al exterior de responsables de Exteriores, Economía, Industria y Agricultura, además de los realizados por el Rey y el Príncipe de Asturias, han tratado de fortalecer la presencia empresarial española en el extranjero. Con ello se pretende restablecer la imagen de la maltrecha economía del país en el exterior y aprovechar el tirón de las exportaciones, único componente de la economía nacional que ha crecido en el último año. También se ha llevado a cabo una campaña de incentivación a la inversión extranjera en España que ha requerido la movilización exterior del Gobierno. La inversión china parece seguir siendo la más interesada en nuestro país, especialmente en lo que atañe al sector industrial y eléctrico, tal como pudo comprobar el ministro de Industria José Manuel Soria en su reciente viaje al país asiático.

En Iberoamérica, la situación del ejecutivo durante el verano se auguraba más tensa. Ciertamente es que tanto el Príncipe Felipe como el ministro García-Margallo han viajado al continente con la intención de dar una sensación de normalidad institucional tras las airadas reacciones que generó la expropiación de YPF y REE (en menor medida) por los gobiernos argentino y boliviano, respectivamente. Además, en Brasil, México y Costa Rica, algunas empresas españolas han logrado firmar acuerdos comerciales y concesiones, lo cual no ha evitado tensiones con inversores españoles en otros lugares, como Guatemala o la República Dominicana.

Frente a la contrapartida comercial, conviene situar en otro orden de motivos la acción exterior del Gobierno en su faceta institucional y en foros internacionales. Con respecto a las relaciones con Iberoamérica, la actividad diplomática se ha intensificado para preparar la Cumbre birregional que tendrá lugar en Cádiz los próximos 16 y 17 de noviembre: con este horizonte se desarrollaron tanto la reunión de secretarios de Cooperación Iberoamericanas del 12 y 13 de julio en Madrid

como la visita institucional del presidente del Senado a varios países de la región en el mes de julio y la reunión de ministros del Interior del 18 de septiembre en Valencia. El calendario presidencial también ha llevado a Mariano Rajoy a ejercer sus funciones como máximo representante gubernamental en el exterior (fuera de la esfera europea), en la cumbre de la ONU los días 24 y 25 de septiembre. Su principal cometido fue el de conseguir un asiento para España en el Consejo de Seguridad. Con un talante conciliador y multilateralista Rajoy fue incluso benévolo con la ya enterrada Alianza de Civilizaciones. Por su parte, el Rey participó en el foro *Clinton Global Initiative*, debatiendo con actores de la sociedad civil estadounidense en los días previos a la visita presidencial. Ya de vuelta en España, el presidente del Gobierno recibirá a los primeros ministros de Líbano y Marruecos el 1 y el 3 de octubre, respectivamente.

En último lugar destacamos el –tímido– apoyo diplomático que el ministro García-Margallo y el secretario de Estado de Exteriores, Gonzalo de Benito, han mostrado a la situación del pueblo sirio, reuniéndose con el presidente del Consejo Nacional Sirio en agosto y septiembre. El Rey transmitió el mismo mensaje al presidente ruso Vladimir Putin en la reunión celebrada en Moscú en el mes de julio, sin éxito aparente. Ello contrasta con la posición española respecto de la Primavera Árabe, donde, tras haber apoyado moderadamente las transiciones en Libia y Egipto pero sobre todo en Túnez, la actuación del Gobierno ha sido mucho menos intensa durante el verano, coincidiendo con el auge generalizado del Islamismo en la región.

**CONCLUSIÓN**

Siguiendo la línea de los tres meses anteriores, la política exterior del Gobierno de España no ha tenido un rumbo consistente. El gran peso otorgado a la política europea –en parte política exterior e interior, como se señalaba en el anterior boletín– no ha sido una elección incondicionada, habida cuenta de la situación económica de la Eurozona. España se encuentra en una situación

de funambulismo, en la que, al menos a corto plazo, el rescate parece ser la única vía para poder seguir avanzando por la cuerda. Ante los acontecimientos que se avecinan, sería deseable apostar por una mayor coordinación de todo el ejecutivo.

Más allá de Europa, la situación ha tomado un nuevo cariz en el plano ideológico. El papel desempeñado por Defensa (con la publicación de la Directiva Nacional de Defensa y Seguridad) no es una mera casualidad. Junto con ello, el auge de las relaciones comerciales dibuja una acción exterior menos centrada en el discurso internacionalista y más en la protección de “lo español” a todos los niveles: un buen botón de muestra es el tono paulatinamente endurecido hacia al Norte de África. Además, ciertos documentos clave siguen haciéndose esperar, como el Plan Director de Cooperación, que presumiblemente resultará muy disminuido por los recortes que se han llevado a cabo. Adicionalmente, habrá que analizar a fondo qué restricciones financieras sufrirá el conjunto de la acción exterior en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado a principios de octubre.

El Gobierno debería de explorar más las posibilidades que otorga la pertenencia a numerosos foros de diálogo, sobre todo teniendo en cuenta su carácter de miembro de la UE y su situación en el área euromediterránea. Esto podría resultar mucho más fructífero que un endurecimiento en las relaciones exteriores en la región. La capacidad exterior de España ya no se corresponde a la de una gran potencia militar ni comercial. En este sentido, resulta crucial asegurar el éxito de la XII Cumbre Iberoamericana del mes de noviembre de Cádiz y su posición en Europa, frentes en los que España se juega mucho más que un simple éxito organizativo o de política intra-europea.

*Alejandro Barón es investigador de FRIDE*

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