

## Claves de la política exterior española: octubre-diciembre de 2012

Alejandro Barón

>> El último trimestre de 2012 ha sido un período de consolidación del rumbo marcado durante el año para la política exterior española, con ciertas renovaciones necesarias. En cuanto a las continuidades, destacan especialmente la política europea, en la que el Gobierno de España zozobra ante los coletazos de la crisis de la eurozona, y el énfasis por la diplomacia comercial y pública, incluyendo la promoción de la Marca España. Mientras que la situación del país en el primer ámbito produce un constante desgaste para el Gobierno y la economía española, el segundo ha sido presentado como un ambicioso plan de renovación, aunque se enfrenta a importantes retos y a deficiencias estructurales. Desde esta óptica, el tono general de las actuaciones del Gobierno en el exterior sigue teniendo un marcado sello económico. Por otra parte, las renovaciones vienen definidas por hechos consumados (IV Plan de Cooperación) e intencionalidades reconocidas (Ley de la Acción Exterior). Además, hay que destacar una sucesión de hechos que constituyen, en cierto modo, la "crónica social" de la acción internacional de España en el final de año: desde visitas importantes y cumbres, pasando por las relaciones de vecindad más calientes, como Gibraltar y nuestro vecindario sur.

### ¿OLVIDAR O RECORDAR EUROPA?

El recorrido por la situación de la acción exterior de España en el último trimestre del año tiene que comenzar, una vez más, por el ámbito europeo. De alguna manera, el Gobierno ha querido olvidar a Europa de cara al interior, teniendo sin embargo que recordar su apuesta por la austeridad de manera constante. Afortunadamente, la sensación de colapso inminente

### CLAVES

- El último trimestre de 2012 ha sido un período de consolidación del rumbo marcado durante el año para la política exterior española, con ciertas renovaciones necesarias.
- El tono general de las actuaciones del Gobierno en el exterior sigue teniendo un marcado sello económico.
- 2013 es un año con retos que requerirá renovar esfuerzos, a fin de que España pueda ser un actor destacado en varios frentes.

»»»»» que planeó sobre la economía del país durante los meses de verano se ha relajado, especialmente a raíz de la concreción del préstamo de €37 mil millones otorgado a cuatro entidades financieras locales y a la compra cada vez menos encubierta de bonos soberanos en el mercado secundario por parte del Banco Central Europeo. Las preocupaciones parecen ahora centrarse en el cumplimiento de los objetivos de déficit, mantra de difícil alcance que está añadiendo dudas a la solvencia de las cuentas públicas del país en los mercados financieros, una vez confirmadas las relativas al propio sector financiero. El dato del déficit definitivo para 2012 que Eurostat publicará entrada la primavera será fundamental para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos impuestos a dúo por Bruselas y Berlín. A grandes trazos, estos dos problemas (cumplimiento del déficit y solvencia de país) han sido el principal quebradero de cabeza para el Gobierno español durante 2012 y lo serán probablemente también en los próximos 12 meses.

Además, el jugar al escondite con un posible rescate (o “línea de crédito”) es un boomerang de órbita peligrosa. Mientras que Mariano Rajoy y su equipo económico han tensado la cuerda para conocer las condiciones de un posible rescate antes de aceptarlo, numerosas presiones se han levantado entre diferentes actores políticos y económicos continentales pidiendo al presidente del Gobierno que dé un paso al frente y lo acepte. Las contrapartidas son conocidas: en el corto plazo, un balón de oxígeno en forma de dinero fresco otorgado por el Fondo de Estabilidad para cuadrar las cuentas del año correspondiente, conllevando inevitables consecuencias inmediatas y posteriores, así como una posición difícil en los mercados de crédito en los próximos meses.

### **DIPLOMACIA COMERCIAL Y MARCA ESPAÑA: UN PROYECTO, UNA APUESTA**

Dicho lo anterior, la diplomacia comercial es el ámbito que indiscutiblemente ha cobrado mayor protagonismo en el final de año. Esta ha encontrado su empuje en tres ejes principales: el incremento de los viajes oficiales con presencia y vocación

empresarial española, la voluntad de unificar toda la acción exterior bajo la égida del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y, por último, el interés público por afianzar la Marca España como proyecto político de primer orden.

Aupados por la ola creciente de exportaciones, los altos responsables de Exteriores han mostrado una febril actividad en el terreno de los viajes orientados a la consecución de objetivos comerciales. Hay que anotar una mayor predisposición hacia Asia, en especial hacia India y Asia Oriental, y en menor medida, hacia África, una vez consolidados el entorno europeo y el salvavidas iberoamericano como espacios de inversiones consolidados (como se vio en la XXII Cumbre Iberoamericana). La reciente visita del ministro de Asuntos Exteriores a Libia ahonda en esta idea, al ser el Gobierno español el primero de la comunidad internacional en comparecer ante el recién constituido ejecutivo libio, favoreciendo su faceta de intermediario comercial por sobre otras como la de la seguridad o el fortalecimiento institucional.

La voluntad expresada por José Manuel García-Margallo de unificar toda la actuación exterior del Estado con la aprobación de una Ley de la Acción Exterior es al mismo tiempo encomiable y criticable. Es encomiable, porque la unidad de la acción exterior es un principio de actuación loable que todos los ministros de Asuntos Exteriores desde Marcelino Oreja han querido establecer. De tener éxito la iniciativa, el peso del MAEC se vería fuertemente incrementado en su labor de coordinador interdepartamental, evitando duplicidades e incoherencias. Las críticas se deben a que el situar la coordinación bajo un desempeño económico-comercial orquestado por el MAEC puede resultar peligroso por dos razones: primero, por la posible minusvaloración de otros campos de acción imprescindibles, y en segundo lugar, que se produzca una verdadera guerra de taifas entre departamentos, dadas las tensiones desveladas entre cuerpos técnicos del Estado al haberse propuesto el MAEC como *primus inter pares* en la dirección de la acción exterior de España. La tarea es complicada: el Estado cuenta a día de hoy con 118 Embajadas, 182 Consulados y 94 Oficinas Económicas

y Comerciales por todo el mundo, aparte de que la acción exterior incluye instituciones del Estado tan distintas como el Gobierno, la Corona, las Cortes Generales, las Fuerzas Armadas, y también las Comunidades Autónomas como los Entes Locales, con intereses propios.

En este contexto se ha profundizado el discurso sobre la necesidad de afianzar y realzar el valor de la Marca España. Concebida como mucho más que un mero rótulo distintivo, ésta se ha proyectado políticamente como un “*proyecto de Nación*”, en palabras del alto comisionado encargado de su promoción. La publicación del Estudio “*Retos de Nuestra Acción Exterior: Diplomacia Pública y Marca España*”, guía programática para entender su amplitud tiene tal objetivo.

El proyecto abarca mucho más que las relaciones económicas internacionales de España, pretendiendo cambiar paradigmas sociológicos, culturales e históricos de la percepción del país en el exterior mediante una labor activa de la diplomacia pública (aunque poco desarrollada sobre el terreno).

Además, el excesivo enfoque en el campo económico y empresarial puede tener repercusiones para uno -entre otros- de los activos primordiales de la presencia española en el exterior: el de la diplomacia cultural y la difusión lingüística, y no debería de dejar de considerar valores consolidados, como el turismo. Tampoco se incluyen referencias al cambio climático; y son escasos en materia de cooperación al desarrollo.

Por otro lado, a pesar de tener una clara vocación exterior, el proyecto de la Marca España esconde un arma política de uso interno, imbuyendo de patriotismo un proyecto que debería centrarse en la proyección exterior y la mejora de la imagen de país. En este sentido, las declaraciones del ministro de Exteriores y, en menor medida, de otros responsables del

MAEC sobre situaciones tan delicadas como las ambiciones independentistas del gobierno autonómico catalán y la insolvencia de ciertas comunidades autónomas, no ayudan a mantener el perfil diplomático propuesto por los impulsores de la Marca España de cara al exterior.

### CORTES Y RECORTES COOPERACIÓN

Como ocurre en todo final de año, la actividad parlamentaria ha sido intensa, lo cual también ha afectado a la acción exterior. Mientras que el recorte presupuestario que afectará al MAEC (con una disminución del 10 por ciento del presupuesto global respecto de 2012 debido a los recortes en cooperación) ya estaba fijado al aprobarse el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado el pasado mes de septiembre, han sido elaborados otros textos legislativos. Por ejemplo, el anteproyecto de la ya mencionada Ley de la Acción Exterior, y el IV Plan Director de Cooperación aprobado el pasado 21 de diciembre en el Consejo de Ministros, que conviene atender.

El documento de líneas maestras del IV Plan Director de Cooperación presenta notables cambios respecto del anterior. Primero, porque subordina las prioridades en cooperación a la situación económico-financiera actual, suponiendo un reajuste de escalas en relación al plan previo. Algunos actores de la cooperación han afirmado que lo importante para el Gobierno es el cumplimiento del presupuesto en sí, y no de los compromisos en materia de cooperación. En segundo lugar, porque supone un intento de adelgazamiento normativo con respecto al anterior texto legislativo, mucho más detallado y complejo. Tercero, porque establece un nuevo ámbito de prioridades geográficas, reduciéndose a apenas 23 países. Éstas se centran en América Latina (en especial América Central y algunos países andinos), África (con mención especial para el Sahel, África Subsahariana y otros destinatarios tradicionales como Mozambique) y en Asia, con Filipinas como único destinatario. En cuarto lugar, también se opta por la concentración sectorial y por priorizar aquellos proyectos y campos donde la cooperación española tenga una “*ventaja comparativa*” respecto de



**Mientras que la incertidumbre planea sobre ciertos frentes, la diplomacia comercial continúa ganando peso**

»»»»» otros países emisores de ayuda. El IV Plan presenta, en quinto lugar, una reordenación de contenidos que va más allá de la dicotomía de prioridades estratégicas/temáticas (central en el anterior plan), ahondando en la flexibilidad de contenidos para cada proyecto concreto. En sexto lugar, se quiere apostar por la rendición de cuentas a la ciudadanía, y por último, se resalta la intención de abrir a la empresa privada el ámbito de la cooperación, como actor comprometido en su desarrollo y ejecución, y no sólo de manera cosmética.

De confirmarse las cifras destinadas a cooperación adelantadas por el Gobierno (estas alcanzarían en el mejor de los casos un 0,23 por ciento del PIB), se incumplirían los objetivos internacionales adquiridos. España podría volver a niveles de 1981 en materia de cooperación al desarrollo. Conviene recordar que se trata de una obligación derivada de compromisos internacionales que repercute en zonas del mundo donde su ausencia tiene un impacto negativo inmediato, en algunos casos irreparables.

#### **FIN DE AÑO: CRÓNICA DE SUCESOS Y RECESOS**

En último lugar, una multiplicidad de temas variados ha ocupado la actividad exterior de España en los últimos meses de 2012. Dada su naturaleza, se puede elaborar una miscelánea a modo de *“crónica social”*, que revela intencionalidades más o menos reconocidas en materia política.

En primer lugar, cabe mencionar la XXII Cumbre Iberoamericana celebrada en Cádiz el pasado mes de noviembre. La cita, diseñada en clave eminentemente económica, era una piedra de toque para España. Y ello por tres motivos: i) por el necesario reequilibrio de fuerzas entre las partes europea y latinoamericana del cónclave, con la primera en profunda depresión y la segunda en situación boyante a nivel de crecimiento e institucional; (ii), por ver cuál sería la profundidad de la reunión, avanzando temas en concreto o siendo una mera reunión de personalidades; y (iii) por medir el vacío creado por las seis ausencias

excusadas (Argentina, Cuba, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela). Los resultados fueron bastante positivos para España: una buena organización; el logro de unos objetivos que aunque escuetos, marcan un rumbo para las relaciones comerciales futuras (especialmente en el terreno de las PyMEs); un compromiso para rediseñar las cumbres y un lavado de imagen frente a los países iberoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la figura del Rey. El futuro es incierto una vez que cambie el formato de las cumbres a partir de 2013 en Panamá, aunque de momento España ha reubicado sus posibilidades en el entorno iberoamericano.

Mirando hacia Gibraltar, las relaciones no han sido tan dulces. La incursión de una fragata española en aguas disputadas ha desatado un conflicto de baja intensidad entre Londres y Madrid azuzado por eventos colaterales, como escaramuzas entre patrulleros de las dos partes y la áspera negociación sobre las cuotas de pesca del atún en aguas del estrecho. Al margen de las arengas para el consumo interno sobre la voluntad española de recuperar Gibraltar, la llamada a consultas de los respectivos embajadores y las reuniones mantenidas a lo largo de estos tres meses –con las alertas en modo activado– no suponen un motivo de orgullo para ninguna de las dos partes. Igual de relevante para España es la situación en el arco que va del Sahel a Oriente Medio, verdadera zona de prioridades estratégicas. El año 2012 se cerró con el siguiente saldo: conversaciones sobre una posible participación de la defensa española en una intervención de la UE en Mali, visitas de delegaciones españolas a Libia y Argelia encabezadas por el ministro de Exteriores y reuniones con los representantes de la oposición Siria y el presidente palestino Mohamed Abbas tras la emisión del voto positivo otorgado por España en favor del reconocimiento del Estado Palestino en la ONU.

A modo de cierre, conviene pasar revista a alguna de las visitas más relevantes, tanto a las realizadas fuera de nuestras fronteras como a las que han marcado la agenda en España. Entre ellas se destacan las visitas a Madrid del presidente mexicano Enrique Peña

Nieto en octubre, y la de Dilma Rousseff en noviembre. La presidenta brasileña demostró en Madrid la fortaleza del poder blando que empieza a caracterizar a Brasil en la escena internacional. En el terreno de las cumbres bilaterales, se destaca la franco-española, en octubre, la Reunión de Alto Nivel España-Marruecos, la IV Reunión Hispano-Turca y el Foro España-Japón en noviembre. También hubo buenos gestos realizados por el MAEC al reunirse con opositores sirios, tanto a nivel de Secretarías de Estado como por parte del ministro. No obstante, los responsables de Exteriores no han demostrado el mismo celo con los opositores en Cuba o Marruecos, privilegiando una *entente cordiale* en el primer caso (con vistas a poder solucionar el caso Carrame-ro, pero no únicamente) y oportunidades de negocio en el segundo frente a los respectivos regímenes.

## CONCLUSIÓN

Al contrario que en boletines anteriores, se puede dividir claramente la acción del ejecutivo en materia exterior en dos estados de ánimo: el de la incertidumbre, representado por el impredecible futuro de la eurozona (con la incógnita del resca-

te), y el del rumbo concreto, en el cual se ha impuesto la voluntad política del Gobierno en ciertos temas de la política exterior. Sin entrar a valorar su acierto o no, la realidad diseñada por la preponderancia hacia la diplomacia comercial, el empuje al proyecto de consolidación de la Marca España y la renovación de la cooperación consolidan la apuesta que José Manuel García-Margallo hizo en su discurso inaugural como ministro.

2013 es un año con retos que requerirá renovar esfuerzos, a fin de que España pueda ser un actor destacado en varios frentes, como el debate sobre un progresivo fortalecimiento de competencias de la eurozona, la redefinición del mapa geopolítico en el mundo árabe y Oriente Próximo, y el avance en la consecución de un asiento para España en el Consejo de Seguridad de la ONU para el período 2014/2015, entre muchos otros.

*Alejandro Barón es investigador en FRIDE*

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