

Claves de la política exterior española: enero-marzo 2013

Alejandro Barón

»» La intervención en Malí y la elaboración de la Ley de Acción Exterior y Servicio Exterior (LAESE) han jugado un papel prominente en el día a día de la acción exterior de España en el inicio de 2013, mientras que la crisis de la eurozona sigue marcando el paso de la agenda en las relaciones del país y sus convecinos de la Unión Europea (UE). En otro orden de motivos, la proliferación de los casos de corrupción en la vida política española ha mermado la imagen internacional de España. Encontramos las notas positivas del primer trimestre del año 2013 en el aumento de las exportaciones y el saldo positivo conseguido en el reparto de los presupuestos de la UE para el período 2014-2020.

ERUPCIÓN EN EL POLVORÍN DEL SAHEL

2013 se inició con una foto diferente a la del año anterior. El empeoramiento de la situación en el norte de África y la posterior intervención militar francesa en Malí han modificado el orden de prioridades de la política exterior española. Malí ha supuesto un cambio sustancial en la vecindad sur de la UE, dando lugar a una operación militar a gran escala en el patio trasero europeo. En los primeros compases de la intervención, la consigna repetida por el Gobierno español y en especial por el titular de Exteriores fue la importancia del Sahel en materia de política exterior para España, y la necesidad de actuar en consecuencia. Sin embargo, la importancia del problema maliense ha

CLAVES

- La intervención militar francesa en Malí ha cambiado las prioridades de la política exterior española en el inicio de 2013.
- En clave interna, han predominado los tiras y aflojas en el proceso de elaboración de la Ley de Acción y Servicio Exterior, donde se han dado avances.
- Tras figurar como alumno obediente de los países promotores de la austeridad en la UE, España podría verse abocada a otra etapa de turbulencias por la incerteza en su recuperación.

»»»»» ido menguando de la retórica gubernamental en el último mes, especialmente a raíz de las elecciones italianas y de la apertura de un nuevo frente en la sempiterna crisis del euro vía Chipre.

Sin embargo, la crisis que se generó en 2012 en Malí viene de lejos y tiene causas profundas, que han contribuido a aumentar hasta niveles críticos el desgobierno en el país y en la región del Sahel en los últimos años. Teniendo en cuenta esta deriva, España y la UE se juegan mucho en el área, y Madrid podría aportar más que un limitado número de instructores a la misión coordinada por la UE (EUTM), en aras de fortalecer la arquitectura institucional nacional de Malí y también a nivel regional. Aunque las limitaciones financieras que atenazan al ejecutivo español para operar son innegables y la primacía francesa ha sido indiscutible desde el principio, España tiene que aprovechar su exitosa y reconocida experiencia en materia de misiones de paz y refuerzo institucional en zonas posconflicto (Bosnia, Kosovo) para aportar su valor diferencial en Malí. Cualquier empeoramiento de la situación en el Sahel, con un nuevo derrumbe institucional en otro país de la zona –o en el mismo Malí una vez que se retiren las tropas francesas– puede tener consecuencias de importancia para España y, sobre todo, para sus vecinos inmediatos en el sur (Marruecos, Argelia). España tiene que evitar que se dé un efecto dominó con consecuencias en materia de seguridad energética, migraciones o un aumento de las redes ilícitas internacionales. La actual actitud de buen entendimiento y cooperación transfronteriza –aunque con altibajos– que existe entre España y estos dos países del norte de África tiene que ser un activo para evitar que se produzca un vacío institucional en la conexión política entre las dos orillas del Mediterráneo, especialmente con la UE.

UNA REFORMA DESDE CASA

En clave interna, han predominado los tiras y aflojas en el proceso de elaboración de la Ley de Acción Exterior y Servicio Exterior (LAESE), uno de los proyectos estrella del Gobierno en materia

de acción exterior, en el que se han producido avances. Empezar un inventario y una reforma de las herramientas conceptuales e institucionales de las que dispone la acción exterior del Estado era necesario, y más en un momento de crisis y puesta en cuestión de muchas estructuras institucionales.

Tras más de 30 borradores, parece que –al menos– las vigas maestras se han colocado, mientras que la publicación definitiva del documento se espera para el verano, no sin controversias previas en la arena política y social. Primeramente, porque la redacción de la Ley ha sido llevada a cabo con cierto secretismo, sin la participación de los diferentes actores políticos y sociales implicados ni una explicación en el Parlamento, lo cual hubiera añadido un punto de pedagogía social y legitimidad. De igual modo, la pugna abierta con diversas administraciones autonómicas, en especial Cataluña y el País Vasco, ha destapado fuertes desavenencias sobre quién tiene o debería de tener la exclusividad de la representación en materia de acción exterior y sobre la conveniencia de que las políticas y los responsables de las Comunidades Autónomas se sometan, al menos, a una coordinación del Estado en su acción y visitas al exterior. Por último, también hay que mencionar la abierta oposición de un nutrido grupo de diplomáticos al texto, tras la modificación al establecimiento de la dependencia orgánica de los miembros de la misión al embajador como principio en la actuación en el destino. En esta decisión mucho tuvieron que ver otros ministerios, temerosos de salir perdiendo en el nuevo reparto de poder y que lucharon hasta el final por mantener algunos de sus privilegios.

Como documento anexo a la LAESE, se dará previsiblemente una Estrategia de Acción Exterior. Su objetivo es asentar el marco conceptual y los objetivos de la acción exterior del Estado, tanto material como geográficamente. Si bien el Gobierno en su conjunto ha manifestado repetidamente su preferencia por fomentar la diplomacia comercial, es necesario poner en limpio hacia dónde va la acción exterior de España y qué coordinación quiere realizar el Ministerio de Asuntos

Exteriores y Cooperación (MAEC) a estos efectos. El discurso inaugural del ministro García-Margallo y los documentos presentados en los últimos años tanto por el MAEC como desde otros ministerios no constituyen un cuerpo lo suficientemente definido como para poder inferir un rumbo claro y definido en este sentido.

¿EXPORTAR IMAGEN?

La imagen de España en el exterior ha sufrido una evolución pendular en estos tres últimos meses, con una tendencia a la baja, pero con reseñas positivas. Mientras que el indicador de la prima de riesgo continuó con su caída moderada, las exportaciones españolas crecieron y otros asuntos de primer orden internacional –como

Malí– han ayudado a soslayar la importancia de la crisis de la eurozona. Uno de los factores que más ha afectado a la imagen de España globalmente ha sido la proliferación exponencial de los casos de corrupción en la vida política española tanto a nivel vertical –estatal, regional

y local– como horizontal –partidos políticos, empresas, fundaciones, familia real, sindicatos–, lo que ha creado una mixtura explosiva, de difícil manejo. La corrupción pesa en el análisis diario sobre la imagen exterior de España y ha sido uno de los temas recurrentes en los intercambios con la prensa durante las reuniones internacionales a las que acudieron miembros del Gobierno en el inicio de 2013, como por ejemplo ocurrió en la visita de Mariano Rajoy a Berlín el pasado 4 de febrero.

Por otro lado, una nota positiva es la continuación del moderado auge de las exportaciones que se inició en 2012 (marcando un máximo histórico en diciembre del año pasado), y que puede ser interpretado de muchas maneras, aunque sería in-

terésante recalcar la centralidad de la diplomacia económica promovida por el MAEC como palanca para la progresiva internacionalización de la empresa española. Como ya señalamos en su momento (Boletín PEE octubre-diciembre 2012), esta posición no es criticable *per se*, puesto que redundante en el interés de sectores importantes de la economía productiva española, y más en especial de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Sí es criticable en la medida que haya mermado o se haya solapado con otros campos que no pueden ser desatendidos por la acción exterior del Estado. La diplomacia comercial no tiene que sustituir a una visión más amplia de la acción exterior, incluyendo la diplomacia cultural y lingüística y un enfoque hacia las prioridades políticas a nivel europeo. Dicho esto, el auge de las exportaciones ha sido una noticia bien recibida en muchos centros de poder económico, especialmente en la UE.

Los impulsores de la Marca España se enfrentan a dos retos principales en el futuro inmediato para afianzar el proyecto en cuestión, y que éste tenga, tal y como pretende el Gobierno, tener efectos positivos para contrarrestar la caída en la imagen internacional del país. Primero, consolidarlo conceptualmente mediante la apertura de un debate en la sociedad española, lo cual evitaría imponer un proyecto político y de Nación que no todos los actores civiles comparten necesariamente. En segundo lugar, sería importante lograr una mayor coordinación institucional para que España apareciera como un actor con un desempeño institucional unificado y reconocible en el exterior. Después de un inicio fuerte, la disparidad en la actuación de los diferentes actores parece haber mermado la seguridad sobre la Marca España. La LAESE tiene que ser bien recibida como un paso adelante en aras de aportar más coherencia entre los diferentes actores de la acción exterior del Estado.

EUROPA: *COMME TOUJOURS*

Finalizamos el recorrido de este trimestre volviendo al problema más persistente que enfrenta España en materia de política y acción exterior en los



»»»» últimos años: la crisis de la eurozona. Como se ha señalado, ésta ha renacido de sus cenizas en dos escenarios nacionales –las elecciones en Italia y la crisis del sistema bancario chipriota– para luego trasladarse al debate comunitario. Los miedos del Gobierno español van precisamente por ese lado. El aparente equilibrio logrado en estos últimos meses podría verse truncado ahora. Así, tras figurar como alumno obediente de los países promotores de la austeridad en su celo por acelerar la senda de reformas y recortes, España, con una economía renqueante, podría verse abocada a otra etapa de turbulencias, con el consiguiente aumento de la especulación y el encarecimiento de la deuda española en los mercados secundarios.

Al anteriormente citado descrédito ligado a la corrupción se añade otro problema de larga fecha en el terreno europeo: la pérdida de peso de España en el equilibrio de fuerzas de la UE, y más concretamente de presencia entre los altos cargos de la administración europea, ya sea en instituciones de naturaleza intergubernamental (donde por ejemplo, el ministro de Economía Luis de Guindos se quedó sólo votando en contra de la elección del nuevo presidente del Eurogrupo), en aquellas propiamente comunitarias (Banco Central Europeo, Comisión) o en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Esto contribuye a minar la ya de por sí débil posición española en la Unión, dejando a España fuera de los principales actores influyentes en la formulación de políticas comunitaria, especialmente en lo relativo a la acción exterior de la UE. En este aspecto, tanto los “tres grandes” (Alemania, Francia y Reino Unido) como otro grupo de Estados con características heterogéneas (Italia, Suecia, Polonia) han demostrado en los últimos tiempos tener mayor influencia e impulso en la toma de decisiones en la UE que una España rozando la lona, en temas que van desde la crisis de la eurozona hasta la reforma de la seguridad y defensa europeas, pasando por las políticas de vecindad.

Con este panorama, el Gobierno español tiene que afrontar las discusiones en marcha para la unión bancaria y fiscal, saltos cualitativos en la creación de estructuras de supervisión financiera

de la UE. No obstante, mientras que los presupuestos comunitarios del período 2014-2020, aprobados en febrero, resultaron ir en la línea de la austeridad en general, en lo relativo a España, el balance fue positivo, lo cual es un haber claro para el saldo del Gobierno en los últimos meses. Este podría ser el inicio de un cambio de rumbo hacia un mayor peso de España en la toma de decisiones europeas, lo cual tendría que confirmarse con la evolución que siga el país en los próximos meses. Mantener la condición de receptor neto (en especial en los fondos de cohesión); beneficiarse cuantiosamente de las nuevas ayudas contra el desempleo (acaparando 30 por ciento del total del previsto fondo contra el desempleo europeo) y de los fondos de competitividad empresarial, laboral y de innovación para alcanzar el Horizonte 2020 fueron algunos de los mejores datos para España. Además, y como se confirmó en las recientes negociaciones por la Política Agrícola Común (PAC) de finales de marzo, a las que asistió el ministro de Agricultura Miguel Arias-Cañete, España continuará en una posición privilegiada en cuanto a las ayudas agrícolas, siendo el tercer mayor beneficiario tras Francia y Alemania. El lado de los recortes vino en los capítulos de seguridad y ciudadanía.

CONCLUSIÓN

Tras la apuesta y definición clara por la diplomacia comercial que llevó a cabo el Gobierno en el último trimestre de 2012, este año se ha iniciado con retos renovados, algunos ya señalados en el boletín del trimestre anterior, y otros nacidos de las propias circunstancias del principio de año, como Malí. Si una buena imagen exterior es en primer lugar el reflejo de una política interna sólida y saneada, algunas de las reformas que es necesario acometer en España irían en esa línea. La LAESE es una buena piedra de toque para los próximos meses, y son necesarias reformas para controlar la corrupción, que junto a la crisis, está lastrando la imagen internacional de España.

De igual modo, podemos señalar dos retos importantes a los que tendrá que atender el Gobier-

no durante el próximo trimestre, pero mirando hacia el futuro. Primero, intentar recuperar terreno en la elaboración de las políticas europeas, siendo más efectivos en el llamado *uploading* de políticas y prioridades nacionales al terreno europeo, tanto en la eurozona como en la UE-27. El camino para lograrlo pasa por manifestar las necesidades y peticiones españolas con un relato propio y creíble, que tenga mayor impacto en los demás países miembros, por ejemplo en lo que atañe a la flexibilización de los objetivos de déficit. Conjuntamente con esto, España tiene que insistir, también dentro del propio formato de la Unión, en reforzar la actuación de la UE respecto del Sahel, no dejando sólo a Francia las labores de carga en el posconflicto. Un buen instrumento para ello es la recuperación de la

importancia de la Estrategia para el Sahel que, aunque incompleta, resaltó acertadamente alguna de las diatribas a las que se enfrentaba la región, y la UE con respecto a ella. El Sahel es lo suficientemente importante para España como para que buena parte de sus esfuerzos en la UE se centren en lograr una mayor implicación de los Estados miembros, empujando hacia una actuación más contundente, al mismo tiempo que aumente su propia acción bilateral o a nivel multilateral.

Alejandro Barón es investigador en FRIDE.

e-mail: fride@fride.org
www.fride.org