

Claves de la política exterior española: abril-junio 2013

Alejandro Barón

>>> Los principales hechos en materia de política exterior española (PEE) en el segundo trimestre de 2013 pueden distribuirse siguiendo cuatro grandes bloques: geopolítica en el Sahel y Oriente Medio, redefinición de la seguridad nacional, intercambios comerciales con el exterior y actualidad europea y devenir de la Marca España. En el primer apartado, mientras que el Sahel sigue siendo una herida abierta en el flanco sur de España y varios movimientos en escenarios contiguos como el Sáhara Occidental indican un reordenamiento de fuerzas de varias potencias en la zona, el recrudecimiento de la guerra civil en Siria ha llevado al Gobierno de España a involucrarse en propiciar una solución negociada a la misma. En segundo lugar, la aprobación de una Estrategia de Seguridad Nacional, junto con el reconocimiento y acometimiento de las deudas contraídas por el Ministerio de Defensa, sugieren cambios conceptuales y también restricciones en la política de seguridad del futuro. El relato de los puntos fundamentales de la PEE durante la primavera continuará haciendo alusión al sector exterior de la empresa española, que continúa en expansión y en el cual se percibe una reordenación hacia nuevos mercados, para terminar con un repaso del estado del proyecto de Marca España (ME), encallado y con serias averías, y del momento europeo, en el cual la austeridad a ultranza empieza a mezclarse con estímulos pormenorizados, en aras de retomar la senda del crecimiento abandonada que alarga la ya conocida como “gran recesión”.

CLAVES

- El Sahel, Siria, la seguridad nacional, la diplomacia comercial y la Marca España han dominado la política exterior española en el último trimestre.
- En Europa, algunos acontecimientos del último mes podrían ayudar a mejorar la situación de la economía española.
- Las deudas acumuladas por el Ministerio de Defensa durante la última década suponen un perjuicio para el futuro estratégico de España.

»»»»» **SAHEL Y ORIENTE MEDIO:
APRETANDO LAS TUERCAS**

Como se señaló en el anterior monitor (Claves de la PEE: enero-marzo de 2013), la apertura de heridas en el Sahel y en el Levante del mediterráneo ha modificado el mapa de prioridades para la PEE respecto de años anteriores.

En Malí, el rápido avance de las tropas francesas ha aportado una cierta estabilidad, aunque esta calma puede ser engañosa y momentánea. El Gobierno de España tiene motivos para estar preocupado por la situación en el Sahel. En este marco, la contribución de tropas como parte de la misión de instrucción militar EUTM (European Union Training Mission) debería ser el principio de un mayor involucramiento de España en la región. Madrid, como parte muy interesada en el embrollo saheliano, tiene que atender a los reclamos hechos desde París, en los cuales se invita a aportar más tropas y cualificación civil para labores de entrenamiento y asesoramiento sobre el terreno. De momento, a los aproximadamente 60 militares que se encuentran en Malí desde el pasado abril se les unirán otros 50 en julio, de los cuales 25 se dedicarán a tareas de instrucción. El contingente español es actualmente el tercero en términos de tropas en Malí, lo cual es un esfuerzo considerable dadas las constricciones presupuestarias, pero una mayor contribución es necesaria dados los riesgos que corre España en la región. Las querellas entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y el de Defensa sobre si conviene enviar más tropas o no, y una precaución general hacia el hecho de desplegar tropas en el extranjero tras las experiencias pasadas en Afganistán e Irak han impedido reforzar de momento el contingente español en Malí. Es necesario reflexionar sobre cómo mejorar la contribución española a través de un enfoque integral que cuente con los recursos apropiados, visto lo que se juega España en el Sahel.

Por su parte, Estados Unidos está reforzando su presencia en el Norte de África y el Sahel, lo cual ha supuesto para España el reciente despliegue de 550 marines americanos, 6 aeronaves multi-funcionales MV-22 Osprey y 2 aviones de

transporte KC 130-J “Súper Hércules” en la base área de Morón de la Frontera (Sevilla), merced a un acuerdo alcanzado entre el Gobierno español y el estadounidense el 19 de abril. Aunque se encuentre dentro de los límites del tratado bilateral existente entre los dos países, la noticia ha causado malestar en la opinión pública española por el incremento de la presencia de soldados americanos en territorio español y la falta de explicaciones en sede parlamentaria. Siguiendo en el Norte de África, la reciente reapertura de la discusión sobre el estatus del Sáhara Occidental hecha al albur de la propuesta americana de encomendar el seguimiento del estado de los derechos humanos en el territorio saharauí a la MINURSO (comisión de la ONU encargada del seguimiento en el Sáhara Occidental) ha generado tensiones entre varios Estados protagonistas. El tema del Sáhara Occidental es espinoso para Madrid, por el pasado colonial de España y la negativa contribución a la estabilidad regional que podría tener un vacío de poder en la zona. La cuestión fue rápidamente zanjada por Francia y Rusia, opuestas a cualquier solución que no involucrara a Marruecos, el gran interrogado en el asunto.

Volviendo la vista hacia Oriente Medio, el conflicto de Siria también ha ocupado renglones en el esquema de prioridades de la PEE en el último trimestre. El progresivo apoyo del Gobierno de España a la oposición siria y su ofrecimiento para mediar en el conflicto se han plasmado en la reunión de la oposición siria organizada en Madrid el pasado mayo bajo los auspicios del programa Masar, destinado a acompañar los procesos de gobernanza democrática en el mundo árabe. De ésta salió la Declaración de Madrid, uno de los resultados más tangibles para la diplomacia española en los últimos tiempos. España también expresó un voto favorable al levantamiento del embargo a la venta y provisión de armas a los rebeldes sirios en la declaración adoptada por el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE el pasado 27 de mayo. En otro capítulo, la voluntad expresada por el ministro de Asuntos Exteriores español, José Manuel García-Margallo, de ejercer como mediador entre Israel y Palestina se ha encontrado con más obstáculos. La política de

asentamientos (criticada por la UE) y el voto positivo de España a la consideración de Palestina como Estado miembro no observador de la ONU, en línea con la política de dos Estados que viene siendo la posición española, representan grandes escollos entre España e Israel. Además, la voluntad de establecer un consulado honorario de España en Gaza, rápidamente vetada por el aparato de interior israelí, fue un duro traspies para el Gobierno de España en sus relaciones con Israel y un golpe para el ofrecimiento de mediación del ministro.

En términos más amplios, estas actuaciones responden al deseo que han venido manteniendo sucesivos gobiernos de España de hacerse un hueco

como mediador y, en términos más amplios, potencia influyente en el Maghreb y el mundo árabe, una tarea difícil y quizá demasiado ambiciosa. La inauguración de la Casa del Mediterráneo en Alicante a principios de abril, la voluntad de relanzar Casa África y la presentación de algunas iniciativas privadas promovidas por el MAEC

(en especial, la revista *Atalayar*) durante el trimestre responden a esta voluntad.

SEGURIDAD NACIONAL, UNA NUEVA PÁGINA

Otro de los frentes más activos durante la primavera ha sido el debate público sobre la seguridad nacional. La aprobación de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional tras aquella publicada en 2011 ha supuesto uno de los momentos cumbre de uno de los pilares fundamentales de la PEE —la política de seguridad nacional— en la actual legislatura. La Estrategia de

Seguridad fija por primera vez un concepto de seguridad nacional como un bien público sustentado en valores constitucionales y cuya salvaguarda se inscribe dentro de la acción encomendada al Estado, pero dentro de un escenario globalizado en el cual interactuamos en conjunción con una serie de socios internacionales. Al margen del concepto y de un breve mapeo de la situación geopolítica actual, se incluye un listado de riesgos y amenazas para la seguridad nacional (que ya existían en el anterior texto, a los que se suman el espionaje, la vulnerabilidad del espacio marítimo y de las infraestructuras críticas a modo de actualización) a los que se adjudican líneas de actuación para minimizarlos.

Orgánicamente, se crea de un nuevo Sistema de Seguridad Nacional (SSN), otro de los puntos más reseñables de esta estrategia. El SSN crea un sistema de gestión de crisis y respuesta rápida formado por varios comités especializados y culminado por el Consejo de Seguridad Nacional, encabezado por el Presidente del Gobierno e integrado por varios ministros y secretarios de Estado con vocación exterior. Precisamente por ese lado es por donde se puede criticar al texto con más aplomo, ya que es probable que el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo de Política Exterior que alumbrará la Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado (LAESE) cumplan funciones casi idénticas. Por otro lado, las escasas menciones al multilateralismo, al compromiso con la promoción de los derechos humanos y la democracia en el mundo y la pertenencia a la Unión Europea (UE) suponen otros aspectos criticables del texto.

En paralelo a la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad, el reconocimiento y reordenamiento de las deudas acumuladas por el Ministerio de Defensa durante la última década supone un perjuicio para el futuro estratégico de España. Esta gigantesca deuda, que el Gobierno confía en poder manejar, puede tener efectos negativos sobre la seguridad nacional, llevando a incumplir compromisos internacionales y, sobre todo, debilitando la posición estratégica de España en su esfera de influencia geográfica. Los recortes previstos en ciertos programas de



Para atender a los retos que pueda traer el otoño, es necesaria una reorientación progresiva de la política exterior española

»»»»» armamento, como los tanques ligeros VCI Pizarro, los helicópteros de transporte NH-90, los aviones de transporte A400 y los Eurofighters 2000 resultan inquietantes y restan capacidad operativa al ejército en un futuro próximo. Esto también afectará a la instrucción de nuevos militares y el entrenamiento de los existentes.

UN AUGE COMERCIAL CON NUEVOS HORIZONTES

El sector comercial en el exterior sigue siendo una de las patas básicas de la PEE promovida por el actual Gobierno. La exitosa actividad exterior que registran muchas empresas españolas contrasta con una demanda interna que continúa fuertemente deprimida, y por primera vez desde que se recogen datos al respecto, España ha registrado un superávit comercial (en marzo de 2013). Por otra parte, es de destacar la importancia que están empezando a cobrar progresivamente Asia y África en el *boom* del sector exterior de España. Estos son los dos continentes donde más rápidamente están creciendo las exportaciones españolas, con un aumento del 22,4% en Asia y un 21,5% en África en el primer trimestre del año respecto al año anterior. Sobresale especialmente el que España, por primera vez en la historia, haya desbancado a Francia como primer socio comercial de Marruecos. Las visitas del ministro García-Margallo a China, la celebración del Foro Económico Hispano-Argelino e Hispano-Sudanés y los encuentros celebrados por parte de miembros del Gobierno con responsables de Marruecos, Kazajstán, Filipinas, Etiopía, Senegal, Mozambique, Guinea Ecuatorial, Catar, Emiratos Árabes Unidos y Singapur durante el trimestre van en esta línea, abonando la teoría de una cierta reordenación geográfica hacia nuevas regiones de la ya oficialmente denominada como “diplomacia económica” (como recoge la nueva web del MAEC, inaugurada en abril). A esto se suma la inauguración del año dual España-Japón, cuyo pistoletazo se dio el pasado 11 de junio coincidiendo con la presencia en Madrid de S.A.I. Naruhito. El objetivo es reforzar los lazos políticos y comerciales entre los dos países como plataformas de entrada a Europa y Asia, respectivamente.

En América Latina, los esfuerzos se han canalizado mediante una oleada de congresos celebrados en países como Perú, Chile o México, mediante los cuales se ha buscado promocionar a España como destino de inversiones y socio comercial. Estas iniciativas han sido bien acogidas en el subcontinente (e incluso el propio Banco Interamericano de Desarrollo ha subrayado la fortaleza del sector exterior de España en la actualidad), fomentando una mayor reciprocidad e igualdad entre las dos contrapartes. Además, algunos países como India han recuperado la idea de promover triangulaciones empresariales entre Asia, España y América Latina, lo cual recogió el presidente Mariano Rajoy en su visita a Colombia el pasado mes de mayo en la reunión anual de la Alianza del Pacífico. Una posición de entendimiento que contrasta con la crisis diplomática vivida con Venezuela durante el mes de abril a raíz de la elección de Nicolás Maduro, aunque esta no se enmarque en el ámbito comercial.

MARCA ESPAÑA Y EUROPA: EN AGUAS TURBULENTAS

Esta evolución positiva de las exportaciones no se ha traducido en un mayor empuje al proyecto de Marca España. Encontramos por primera vez elementos de disociación entre el actual proyecto de la ME y la posición e imagen internacional de España en el terreno económico. Esta conexión es importante, puesto que buena parte del éxito del proyecto de ME se supeditó a un auge del sector exterior y a una mejora de la posición de las empresas españolas a la hora de financiarse en los mercados internacionales. La primera premisa se está cumpliendo con creces, a pesar de la mala situación económica interna. Lo que falla no es eso: las condiciones que apuntábamos en el anterior boletín (enero-marzo de 2013) para conseguir desatascar el proyecto de ME no se están cumpliendo. Este sigue siendo un proyecto político sesgado, y no de nación, además de contar con una débil coordinación institucional y un confuso sustento conceptual (el qué es la ME está mucho más en entredicho ahora que hace seis meses). Los vaivenes dialécticos, las contradicciones entre los

estudios publicados por el propio MAEC y la Escuela Diplomática con las declaraciones de los responsables de Exteriores, y otros episodios como el hecho de que un particular haya registrado recientemente la ME en el registro de Patentes y Marcas ante el asombro del Alto Comisionado para la ME no han ayudado a añadir seriedad a la promoción del proyecto. Tampoco parece que la presentación de la ME en Bruselas, marcada por el Gobierno como fecha clave para la promoción de la iniciativa, haya supuesto una mejora de la imagen del proyecto de cara a los socios comunitarios, a la luz de las críticas vertidas por la prensa nacional y extranjera.

Precisamente en Bruselas se finaliza el relato de los hechos más relevantes de la PEE durante este trimestre. Los responsables de la Unión Europea han dado una cierta tregua a las finanzas públicas españolas en el último mes. Se han otorgado dos años más de margen para que España cumpla con el objetivo de déficit fijado por la Comisión, ya que el 4,5% anteriormente fijado para este año se amplía hasta el 6,5%, mientras que el objetivo de alcanzar el 3% de déficit se retrasa hasta 2016. Esta relajación del déficit viene acompañada por un paquete de estímulos aprobado en el Consejo Europeo celebrado en junio, en cuyas conclusiones encontramos noticias importantes para España, aunque de efectividad limitada. Primeramente, un apoyo de 6.000 millones de euros en 2014 y 2015 y de 2.000 millones adicionales hasta 2020 para fomentar el empleo juvenil en Europa, un tema juzgado primordial por el Gobierno (como se debatió en la reunión de ministros de Economía y Empleo de Alemania, Francia, Italia y España en Roma en el mes de julio). Segundo, la apertura de una línea de crédito a las PYMES de hasta 100.000 millones de euros. En tercer lugar, los pasos progresivos a seguir hacia una unión bancaria, lo que podría suponer un gran avance en la arquitectura institucional de la gobernanza económica de la UE (siempre que no se diluyan en exceso sus poderes de control y supervisión).

En el mismo Consejo también se debatió otro asunto delicado para España: el inicio de conversaciones para un Acuerdo de Asociación

con Kosovo por parte de la UE. El tema kosovar es una cuestión sensible para España, que no ha reconocido su independencia, a diferencia de la mayoría de países de la Unión.

Para terminar, hay que resaltar la importancia que tiene el acuerdo logrado en materia de Política Agrícola Común, del cual España salió bastante bien parada. Mirando al período comprendido entre 2014 y 2020, la asignación para pagos directos otorgada a España será de aproximadamente 36.000 millones de euros (prácticamente igual a la actual), además de algo más de 8.000 millones para desarrollo rural y otros 3.000 para medidas de mercado, manteniendo a España como tercer receptor de fondos tras Francia y Alemania.

CONCLUSIÓN

Una lectura agridulce se desprende al analizar la actualidad de la PEE durante el último trimestre. Mientras el impulso reformista sigue vigente (al cual se unirá previsiblemente la aprobación de la LAESE en verano) y el sector exterior de la economía española ha mejorado sustancialmente, el panorama geopolítico en el Sahel y Oriente Medio no es halagüeño. De igual modo, el proyecto de Marca España, que definimos en un boletín anterior como “un rumbo concreto” por el hincapié que todo el Gobierno en su conjunto hizo sobre la iniciativa, parece diluirse poco a poco en la indefinición, tras haber sido puesta en cuestión su utilidad. Para atender a los retos que pueda traer el otoño, pero incluso más allá, es necesaria una reorientación progresiva de la política exterior española hacia posiciones más acordes con los cambios en la configuración global, pero sin desatender las actuales regiones de interés, algo que ya se deja entrever en el campo comercial.

Alejandro Barón es investigador junior en FRIDE.

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