

Claves de la política exterior española: octubre-diciembre 2014

Elisa Lledó

»» La política exterior española (PEE) cerró el último trimestre de 2014 con un balance positivo. La elección de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad (CS) de las Naciones Unidas (ONU), la publicación de la primera Estrategia de Acción Exterior y la primera Cumbre Iberoamericana para Felipe VI como jefe de Estado –y para Rebeca Grynspan como secretaria general de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)– son algunos de los temas más relevantes de ese período.

Las visitas oficiales del monarca español se han concentrado en algunas de las principales capitales europeas. Asimismo, el nuevo rey ha continuado incorporando las funciones de su padre y predecesor Juan Carlos I, entre ellas, la participación en la Cumbre Iberoamericana, que en 2014 se celebró en Veracruz los días 9 y 10 de diciembre.

Asimismo, la diplomacia económica, la internacionalización de las empresas españolas y la Marca España continúan siendo la mayor apuesta del Estado para el reflote de su economía e imagen en el mundo.

“SPAIN IS BACK”

En el pasado monitor de FRIDE (Claves de la política exterior española: julio-septiembre 2014), se comentaba que la candidatura de España para

CLAVES

- Ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad representa una oportunidad para España de recuperar la confianza a nivel internacional y nacional y mantener su peso dentro del sistema de la ONU.
- La nueva Estrategia de Acción Exterior da prioridad al ciudadano español, aboga por un multilateralismo más eficaz y apoya una política europea más integrada.
- La Cumbre Iberoamericana de Veracruz ha cerrado un ciclo de reformas y ha puesto énfasis en que España siga apostando por esta comunidad tanto a nivel español como europeo.

»»»» optar a un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad para el bienio 2015-2016 había sido el objetivo primordial del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) durante años. Los esfuerzos de la intensa campaña dieron sus frutos. El pasado 16 de octubre, tras tres rondas de votación, España fue elegida por quinta vez (la última tuvo lugar durante el período 2003-2004) miembro no permanente del órgano decisorio de la ONU para el grupo geográfico de Europa Occidental y otros Estados.

Lograr un puesto en el CS es, además de prestigioso, una manera de elevar la presencia e imagen de un país en el contexto global, de conocer de primera mano los grandes asuntos geoestratégicos y de participar en la toma de decisiones. Por su parte, el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, ha manifestado que el objetivo de España en ese puesto, “será la defensa de la ley, el orden, la paz y el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos”.

Desde el 1 de enero de 2015, el CS está compuesto de la siguiente manera: los cinco miembros permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia) y Angola, Chad, Chile, España, Jordania, Lituania, Malasia, Nigeria, Nueva Zelanda y Venezuela como miembros no permanentes.

El papel que desempeñe España en el órgano será de especial relevancia, ya que tendrá que hacer frente a asuntos tan candentes como la crisis en Siria e Irak, la lucha contra el terrorismo yihadista, la situación en Libia, los enfrentamientos entre Rusia y Ucrania (y las sanciones internacionales), el proceso de paz en Oriente Próximo, así como el debate sobre una posible reforma del propio Consejo de Seguridad, por la que tanto abogan países como Brasil e India. Las principales líneas de acción temáticas de España serán, entre otras, la diplomacia preventiva, el mantenimiento y la consolidación de la paz, la protección de civiles y el respeto del derecho internacional humanitario, los derechos humanos, la no proliferación y el desarme y la lucha contra el terrorismo. España asumirá también las presidencias de los comités relativos a Corea del Norte (sustituye a Luxem-

burgo), Irán (sustituye a Australia) y la no proliferación de armas de destrucción masiva (sustituye a República de Corea).

Asimismo, para reforzar su representación ante el Consejo, el MAEC ha creado una nueva Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos (Real Decreto 1/2015, de 9 de enero), que planificará y coordinará, entre otras tareas, la posición de España en relación con la prevención de conflictos y la promoción de la diplomacia preventiva. Por otro lado, el jefe de la diplomacia española cerró sus visitas oficiales de 2014 en Egipto, donde se reunió con su homólogo y con el presidente egipcio, debatiendo cuestiones de interés mutuo como la situación de Libia o el radicalismo islamista.

En particular, varios son los temas en el candelero para España que le pueden traer más de un quebradero de cabeza: Gibraltar (recientemente excluido por España del reglamento del Cielo Único Europeo), el Sáhara Occidental, la inmigración irregular procedente de la orilla sur del Mediterráneo (la presión migratoria sobre Melilla es cada vez más intensa) y, por último, Palestina. España busca impulsar una resolución favorable a la cuestión palestina, abogando por la solución de dos Estados contiguos que coexistan en paz. Por el momento, España se comprometió, en la Conferencia de Donantes para Palestina y la Recuperación de Gaza, realizada en octubre de 2014, en destinar €36 millones para la recuperación de Gaza y votó a favor del reconocimiento del Estado palestino (aunque fuera una resolución del Consejo de Seguridad no vinculante). Por otra parte, en diciembre de 2014 se produjo por primera vez la visita de un ministro de Defensa español a suelo israelí desde el establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países en 1986.

Ocupar un asiento en el CS se percibe en España como una oportunidad para recuperar la confianza internacional y nacional (ambas lastradas por la crisis económica y financiera) y para mantener su peso dentro del sistema de la ONU, acentuando así el interés del país en ser visto como una potencia media.

POR UNA POLÍTICA EXTERIOR RENOVADA

Los recortes presupuestarios en los distintos ministerios y la necesidad de una renovación en la actividad de la diplomacia española y de proyectar la imagen de España en el exterior han estado entre las razones que han llevado al MAEC a elaborar la Estrategia de Acción Exterior (publicada en octubre 2014). Primero se adoptó un nuevo marco normativo: la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado (Ley 2/2014, de 25 de marzo). Seis meses después se presentó la Estrategia de Acción

Exterior, siguiendo como modelo la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en mayo de 2013 por el Ministerio de Defensa.

Si la Ley de Acción y del Servicio Exterior aboga por una mayor coordinación en la acción de todas las instituciones del Estado (desde los propios Ministerios hasta las Comunidades Autónomas) que realizan actividades en el extranjero, la es-

trategia marca, para un período de cuatro años, las líneas maestras de la política exterior definiendo las prioridades (4) y los objetivos de la diplomacia española (11).

Entre las principales prioridades destaca la importancia que otorga al ciudadano español, situándolo en el centro de la política exterior. También pone énfasis en principios como la coherencia, la eficacia y la transparencia de la diplomacia española. El fin último no es otro que el de recuperar la confianza internacional y de proyectar a España más allá de sus tradicionales aéreas de prioridad estratégica y convertir al país en un actor global. Entre los objetivos que se enumeran se encuentran: el

mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad internacionales, el fomento de instituciones multilaterales fuertes y legítimas, el fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la promoción de los intereses económicos de España en el exterior.

La estrategia también aporta novedades que se pueden resumir en cinco puntos. Primero, se confiere un mayor papel al presidente del Gobierno en la toma de decisiones en materia de acción exterior. Segundo, y por primera vez, se observa cómo se otorga prioridad a las cuestiones temáticas, como por ejemplo la diplomacia preventiva o el mantenimiento y la consolidación de la paz, sobre las geográficas. Tercero, la estrategia pone de relieve que el destino final de la UE es la unión política. Es por ello que apuesta por una Europa Federal –los Estados Unidos de Europa–, más global y más próxima a los ciudadanos. Cuarto, y como ya se ha comentado con anterioridad, se busca que la PEE esté más cerca del ciudadano y que éste sea informado acerca de la importancia de la pertenencia de España en los distintos organismos internacionales. Por último, y como se ha podido comprobar desde los inicios de la crisis económica, la estrategia prioriza la proyección de España y su imagen, con la denominada Marca España y con las diplomacias económica, pública y cultural.

No obstante, la estrategia tiene también algunas “sombras”. Si bien el documento presenta un texto actualizado y necesario para la PEE, peca de ser excesivamente largo (alrededor de 150 páginas) y a veces incluso demasiado descriptivo. Sin embargo, la estrategia es necesaria ya que la PEE necesita una renovación. Tras la transición, Europa era el objetivo primordial de España. Ahora, tras haber culminado con éxito el proceso de reencuentro con Europa, es necesario “mover ficha” y reflexionar sobre el lugar que debería ocupar España en el mundo. España es un país que defiende fuertemente los principios y valores europeos y ha participado, desde su adhesión, en el proyecto comunitario mediante distintas iniciativas y continúa apoyando la integración europea. No obstante, la crisis ha puesto de manifiesto la importancia de avanzar más allá, y pensar en aprovechar nuevos te-

»»»»» territorios y oportunidades (sobre todo en materia económica y de infraestructuras) en países donde, aunque la presencia española no es relevante, existen importantes recursos de interés para España.

En diciembre, el jefe de la diplomacia española presentó la estrategia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para ser refrendada por los distintos partidos políticos con el objetivo de que, tras los sucesivos pasos administrativos, sea formalmente adoptada de manera definitiva. Las críticas, sin embargo, no han sido pocas, tachándola por ejemplo de “demasiado histórica y con poco de futuro”, tal y como afirmó la ex ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Trinidad Jiménez. Aún así, es muy posible que en 2015 se adopte el nuevo instrumento de la diplomacia española.

MÁS VISITAS Y MÁS DIPLOMACIA ECONÓMICA

Desde que fuera coronado rey el pasado 19 de junio, Felipe VI ha viajado al exterior y ha recibido numerosas visitas en territorio español. Durante el otoño se desplazó a los Países Bajos (octubre), a Luxemburgo (noviembre), a Bélgica (noviembre), a Italia (noviembre) y finalmente a Alemania (diciembre).

El objetivo de esta gira europea ha sido intercambiar ideas sobre cómo recuperar un crecimiento sostenible en los países de la UE, entre las que destacaron especialmente la preocupación por las perspectivas económicas y el paro juvenil. Recobrar la confianza en las instituciones europeas y buscar una mayor integración sobre todo en temas fiscales y bancarios han sido también temas cruciales.

Por otro lado, las principales visitas de Estado recibidas en suelo español han sido de países iberoamericanos. Honduras (octubre), Chile, que coincide con España en el Consejo de Seguridad (octubre), y Colombia (noviembre). Durante estas visitas se pasó revista a las relaciones bilaterales, sobre todo en el ámbito de las inversiones, la cooperación y los flujos comerciales. Asimismo, se abordaron cuestiones relacionadas con la celebra-

ción de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Veracruz. Por último, el año 2014 se cerró con la visita de Estado del presidente senegalés Macky Sall, durante la cual se trataron cuestiones de preocupación mutua como la amenaza terrorista en el Sahel y la inmigración irregular.

La diplomacia económica sigue siendo la mayor apuesta del Gobierno español en busca de recuperar la confianza de los inversores extranjeros pero también de los propios españoles. La búsqueda de nuevos socios e inversores fuera de la UE no ha cesado (como en el caso de la empresa Navantia que ha incrementado su presencia en Australia con la apertura del Centro Técnico de Operaciones en Adelaida y el contrato de mantenimiento para buques, anfibios y porta-aviones). También en este marco se inscriben los viajes del ministro García-Margallo a Colombia, Cuba y República Dominicana, así como del secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Ignacio Ybáñez, a Argelia y a la sede de la Unión Africana (UA) en Adís Abeba, Etiopía. Por otra parte, el paquete de inversiones de la UE para reactivar la economía europea, conocido como “Plan Juncker” (a través del cual España espera recibir €53.000 millones entre 2015 y 2017 para invertir principalmente en infraestructuras energéticas), ha sido acogido con grandes expectativas.

CUMBRE DE FIN DE AÑO: ENTRE REFORMAS Y NOVEDADES

La XXIV edición de la Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno se celebró los días 8 y 9 de diciembre de 2014 en la ciudad mexicana de Veracruz bajo el lema “Iberoamérica en Siglo XXI: Educación, Innovación y Cultura”. La primera cumbre (1991) tuvo lugar también en una ciudad mexicana, Guadalajara. Por aquel entonces, el objetivo era acabar con los conflictos en la región. Sin embargo, hoy los retos a los que se enfrenta el continente iberoamericano son otros y ya no se reducen al ámbito regional sino que son también globales.

El sistema de cumbres ha sido criticado en muchas ocasiones por la falta de resultados concretos e incluso se ha puesto en evidencia su “pérdida de

peso”, habida cuenta de la inasistencia sostenida de algunos mandatarios.

En consecuencia, en las últimas dos cumbres (Cádiz 2012 y Panamá 2013), se hizo hincapié en la necesidad de renovar el sistema. En este sentido, la Cumbre de Veracruz ha cerrado un ciclo de reformas entre las que destacan cambios en la frecuencia de las conferencias, que pasan a ser bienales, y se re-equilibran y equiparan las contribuciones financieras europea e iberoamericana.

Los cambios también afectan a la SEGIB, que se convierte en una unidad coordinadora e integradora de los distintos organismos iberoamericanos, y concentra las estrategias de cooperación a través del Comité de Dirección Estratégica. La Secretaría se descentraliza a través de la creación de oficinas regionales (América Central y Caribe, países andinos, Mercosur y Chile), que se asemejan a unidades de operación. Por último, las actividades y áreas de cooperación se van a centrar en torno a tres ejes prioritarios: educación, cultura y cohesión social. El objetivo es optimizar capacidades y crear sinergias, logrando así cumbres más dinámicas y mejor insertadas en el panorama internacional.

España y América Latina, además de historia y cultura, comparten valores e importantes intercambios comerciales e inversiones. Son precisamente estos valores y cultura comunes los que se pretenden resaltar como nexo de unión entre lo que se ha llamado “ambas familias”. En este contexto, la Cumbre de Veracruz ha servido como plataforma para promover la movilidad de talentos (estudiantes, profesores e investigadores), presentar la tarjeta joven iberoamericana, lanzar una agenda digital cultural y consagrar un centro de arbitraje para empresas privadas y PYMES. Paralelamente a la cumbre, se celebraron distintos encuentros de carácter económico (X Encuentro Empresarial Iberoamericano), de comunicación (III Foro de la Comunicación) y educativo (Foro Repensar Iberoamérica: construyendo el futuro).

La XXV edición de la cumbre tendrá lugar en Colombia (2016). Por el momento, España tiene que seguir luchando para que este sistema no “pierda

fuelle” y continuar apostando por esta comunidad tanto a nivel español, manteniendo su papel de principal interlocutor, como a nivel de la Unión Europea (evitando que América Latina “pivote” también hacia el Pacífico).

CONCLUSIÓN

En conjunto, 2014 ha sido un año lleno de novedades para la PEE. Por un lado, la aprobación de la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado (marzo 2014) y la elaboración de la Estrategia de Acción Exterior (octubre 2014); y por el otro, se continuó con la apuesta del Gobierno por la diplomacia económica como instrumento para reflotar la imagen internacional del país. Uno de los mayores empeños diplomáticos tuvo sus frutos el pasado otoño con el logro de un asiento en el Consejo de Seguridad para el bienio 2015-2016. Muchos serán los desafíos a los que se enfrentará España en el órgano, entre ellos Palestina, Gibraltar y el Sáhara Occidental.

En Iberoamérica se respira de otra manera. Por un lado, como se ha mencionado, el sistema de cumbres ha sido renovado y es ahora más simétrico. España debería mantener su papel de principal interlocutor en esta nueva etapa, aprovechando una inversión de larga data con la “familia” iberoamericana. Por otro lado, Estados Unidos ha decidido levantar el embargo a Cuba tras más de 50 años en vigor. Las implicaciones y oportunidades que este hecho puede traer para España y para su economía serán motivo de análisis en 2015.

El Mediterráneo continúa siendo un foco de preocupación para España tanto a nivel migratorio (Melilla) como de seguridad sanitaria (crisis del ébola) y ciudadana (terrorismo e incremento de combatientes-ciudadanos españoles y europeos retornados de Siria, Irak y otras zonas de conflicto). España tendrá que continuar reforzando su actuación para enfrentar los retos abiertos en su frente sur.

Elisa Lledó es investigadora junior en FRIDE

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