

ESPAÑA
EN EL MUNDO

LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA EN 2015: RECUPERAR LA AMBICIÓN
LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN 2015: EN LA SENDA DE LA RECUPERACIÓN
EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU EN 2015
ESPAÑA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD

35



LA POLÍTICA EXTERIOR
ESPAÑOLA EN 2015:
RECUPERAR LA AMBICIÓN

CRISTINA MANZANO,
Directora de esglobal

En un año complicado para la estabilidad internacional, 2015 ha sido testigo de varios hitos en la historia reciente de la política exterior española. Por una parte, el 1 de enero de 2015 España ocupó su asiento como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, puesto vigente para el período 2015–2016. Este era uno de los objetivos que se había fijado el gobierno de Mariano Rajoy, y se alcanzaba después de una intensa campaña diplomática.

Pocos días antes, el 26 de diciembre de 2014, el Consejo de Ministros había aprobado la Estrategia de Acción Exterior, un documento reclamado desde hace años por expertos y profesionales. La Estrategia era uno de los mandatos recogidos en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado que había entrado en vigor en marzo de ese mismo año, y que venía a cubrir otra de las carencias tradicionales del sector: ley, estrategia y Consejo de Seguridad. Tres objetivos en el ámbito exterior propuestos y conseguidos.

Cualquier reflexión sobre la realidad española en 2015 implica, necesariamente, un balance de la legislatura que terminó el 20 de diciembre. Una legislatura marcada desde sus inicios por la profundidad de la crisis, en la que todos los mecanismos del Gobierno se pusieron al servicio de la recuperación de la economía y del empleo. En ese sentido, el primer objetivo de la política exterior fue también apoyar la salida de la crisis, de ahí el énfasis en restablecer un elevado nivel de interlocución en Bruselas o en la diplomacia económica.

Cuatro años después de la llegada al poder del actual ejecutivo, es indudable que la situación y las perspectivas económicas son otras; en el terreno exterior, buena parte de los objetivos propuestos se han alcanzado. Queda, sin embargo, cuestionarse hasta qué punto los logros serán una base suficiente para construir una política de más largo plazo y que integre la dimensión internacional a los modos de hacer y de pensar de España.

El repaso a la política exterior española en 2015 que se presenta a continuación no pretende ser exhaustivo, sino señalar solo aquellos rasgos más destacados y que más incidencia pueden tener en el futuro.

El valor de la Estrategia

Con la aprobación de la Estrategia de Acción Exterior España se suma a un buen número de estados que han decidido plasmar en un documento su visión particular del mundo. También la Unión Europea, de la mano de la alta representante, Federica Mogherini, está inmersa en un ejercicio de reflexión estratégica. Así pues, contar con una base de consenso sobre el papel del país –después de años en los que parecía ir dando bandazos en lo exterior según el gobierno de turno– y en un entorno global especialmente volátil se planteaba desde hacía tiempo como una tarea fundamental y es por tanto una buena noticia. Responde además al mandato establecido por la Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado, de marzo de 2014.

La elaboración de la Estrategia fue precedida de un trabajo encargado al Real Instituto Elcano, que recabó aportaciones de todos los sectores relacionados con la acción exterior del país. Una muestra de la posibilidad de aglutinar fuerzas, opiniones y perspectivas en torno a un campo que se ha considerado siempre como política de estado.

El documento final de la Estrategia generó sin embargo cierta decepción, sobre todo si se compara con las expectativas generadas. Por una parte, por su propia extensión. En ocasiones, más que un documento estratégico parece un extenso manual de política exterior, con todos los elementos que la componen. El texto recoge una primera parte de descripción del contexto general, de España, del mundo globalizado y de la Unión

Europea. Una segunda parte está dedicada a las prioridades de la acción exterior, con un novedoso enfoque transversal, pero presentadas como una definición más conceptual que específica: coherencia, eficacia y transparencia de la acción exterior; promover y proyectar nuestros valores e intereses; situar al ciudadano en el centro de la política exterior; y proyectarnos globalmente como país avanzado. A partir de ahí, entra ya en once objetivos concretos, que son los establecidos en la Ley de Acción Exterior: mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales; fomento de instituciones multilaterales fuertes y legítimas; promoción del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales y las libertades públicas; lucha contra la pobreza y la solidaridad con los países en vías de desarrollo; defensa del medio ambiente, la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático; control de armamentos, eliminación de las armas de destrucción masiva y limitación de los arsenales convencionales; construcción de una Europa más integrada y más legítima, que sea un actor global de referencia; fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones; seguridad de España y sus ciudadanos; asistencia y protección de los españoles en el exterior; y promoción de los intereses económicos de España en el exterior.

Las acciones para alcanzar dichos objetivos, los espacios geográficos, los instrumentos y los medios ocupan asimismo sus correspondientes capítulos en la Estrategia. El conjunto es, a menudo, más descriptivo que analítico o propositivo.

En cualquier caso e independientemente de la longitud o la naturaleza del texto, el auténtico desafío de la Estrategia será el uso que finalmente se haga de ella; si servirá como referente para la planificación en política exterior o quedará en un mero ejercicio retórico. En este sentido, en el balance positivo está la buena aceptación generalizada que el proyecto ha suscitado, prueba, tal vez, de la convicción de la necesidad de incorporar una visión a largo plazo en el análisis y la toma de decisiones. Las dudas surgen, sin embargo, porque pese al esfuerzo colectivo que hay detrás, el texto final fue solamente aprobado en el Parlamento por el Partido Popular, algo que necesariamente le va a restar posibilidades de pervivencia, o al menos utilidad, en futuros gobiernos (Molina, 2015).

Existe el precedente de la Estrategia Española de Seguridad, aprobada en junio de 2011, en los últimos meses del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, y cuya elaboración fue encabezada por Javier Solana. Apenas dos años después, con el PP ya en el poder, la estrategia fue revisada y rebautizada bajo el nombre de Estrategia de Seguridad Nacional.

De hecho, una de las críticas que se han hecho al documento de Acción Exterior es la falta de coordinación y alineamiento con la de seguridad. Llama la atención que pese a predicar la coherencia en todo lo relacionado con la actividad exterior del país –y no cabe duda de que la seguridad es parte intrínseca–, no haya una relación más estrecha entre ambos ejercicios. Uno de los aspectos en los que difieren es el propio concepto de seguridad, más tradicional y obsoleto en el primero (Acción Exterior), y más integral, incluyendo entornos como la ciberseguridad, la inestabilidad financiera o la vulnerabilidad energética en el segundo (Seguridad Nacional). Existen asimismo discrepancias entre ellos en la importancia otorgada a las diferentes zonas consideradas de vital interés para la seguridad de España (Morales, 2015).

El último punto que cabe destacar dentro del capítulo legislativo y normativo es la entrada en vigor, en septiembre, de la Ley de Seguridad Nacional, como parte del mandato de la Estrategia de Seguridad Nacional. Su elaboración ha tardado mucho más de lo establecido en la propia estrategia (6 meses), con lo que su aplicación y desarrollo correrá a cargo del próximo Ejecutivo. Y en cuanto a su contenido, no acaba de recoger de un modo eficaz los conceptos y los instrumentos necesarios para abordar los desafíos de seguridad de siglo XXI (Arteaga, 2015).

España en el Consejo de Seguridad

Posiblemente el éxito más tangible de la política exterior española de estos últimos años haya sido el conseguir un asiento como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el período 2015-2016. Es la quinta vez que España ocupa este puesto tras los bienios 1969-1970, 1981-1982, 1993-1994 y 2003-2004. En 2015 de hecho, el logro tuvo un carácter casi épico, con una campaña marcada por la falta de medios y por la inesperada aparición de un fuerte contrincante, Turquía.

Se trataba de una iniciativa lanzada por el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero que, tras unas dudas iniciales, fue retomada por el de Rajoy. Las dudas se debían en gran medida a la cantidad de recursos, económicos y humanos, que suele requerir una campaña en el seno de Naciones Unidas para conseguir los votos necesarios, y más en un momento en el que España estaba recortando gastos drásticamente. Pese a ello, se optó por intentarlo.

La súbita decisión de Turquía de presentar su candidatura supuso un sobresalto para la delegación española, por ser un duro contrincante en el reparto geográfico habitual. Hubo entonces que reforzar la actividad para conseguir un mayor número de apoyos, en especial en África, un continente donde la diplomacia económica y cultural turca lleva años desarrollando un importante despliegue. Finalmente la votación fue favorable a España.

Desde el punto de vista organizativo dentro del MAEC y después de los tremendos recortes presupuestarios sufridos por el ministerio, se logró crear una dirección general específica de Naciones Unidas para apoyar adecuadamente desde Madrid la tarea de la delegación española en Nueva York encabezada por Román Oyarzun.

Entre las responsabilidades asignadas a España para el bienio se encuentran la presidencia del Comité 1.540, sobre proliferación de armas de destrucción masiva, nucleares, químicas y biológicas, y la de dos comités de sanciones: el de Corea del Norte y el de Irán. Dada la complejidad de alguno de estos asuntos, las autoridades españolas lo consideraron una muestra de confianza en la capacidad del país.

Además, se le ha encargado la tarea de ser relator (*penholder*) de otros dos comités: el de Afganistán, en un momento delicado por la planeada salida de las tropas de la OTAN, y el de Siria, en donde, junto con otros miembros no permanentes (Nueva Zelanda y Jordania) aspira a promover avances en el terreno de la ayuda humanitaria.

Pero aparte de las tareas asignadas, España ha querido imprimir una visión propia con algunas aportaciones específicas. En primer lugar, la lucha contra el terrorismo global. Cabe destacar la reunión especial del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad (CS), organizada en Madrid a finales de julio, la primera vez que dicho comité se reúne fuera de su sede habitual en Nueva York. Sus debates se centraron en la detención del flujo de combatientes terroristas extranjeros. Más tarde, durante su presidencia en el mes de octubre, quiso dar protagonismo a las víctimas, que por primera vez tuvieron ocasión de hablar delante de los miembros del Consejo de Seguridad. España pretende impulsar un estatuto internacional de reconocimiento y protección a las víctimas.

El otro tema estrella ha sido el de la mujer. Precisamente durante la presidencia española se ha aprobado la Resolución 2.242, que busca ampliar y dar continuidad a la Resolución 1.325 sobre Mujer, Paz y Seguridad.

Es indudable que lograr el asiento en el CS ha supuesto un impulso de confianza para la diplomacia española en un momento generalizado de moral baja. Es indudable asimismo

que la actividad diaria en el seno de Naciones Unidas, la exposición directa a los temas más acuciantes de la realidad global, y la necesidad de trabajar conjuntamente con un buen número de países están ayudando a devolver a España a otra dimensión de las relaciones globales.

El ministerio español ha hecho un esfuerzo de comunicación, convocando regularmente a *think tanks* y a medios especializados con el fin de compartir impresiones e ir informando de las actividades de España en el CS. Sería el momento además de aprovechar para hacer pedagogía de cara a la opinión pública, aún muy alejada de los temas internacionales.

A punto de cumplirse el primer año, el balance de España es de satisfacción por el trabajo bien hecho y la misión cumplida. De hecho, según declaraba el propio secretario de Estado de Asuntos Exteriores, la aspiración de España era “estar a la altura de la responsabilidad que adquiere” (Manzano, 2015).

Cambio de tendencia en la economía

Pero 2015 ha sido sobre todo el año de la consolidación de la recuperación económica. Si ya en 2014 hubo un crecimiento del PIB del 1,4%, las previsiones para 2015 indican que alcanzará el 3,2%—el FMI tuvo que revisar en junio sus estimaciones, pues inicialmente había señalado un 2,5%—, y apuntan a un 2,7% para 2016.

Asimismo, las cifras de desempleo han ido mejorando paulatinamente: de más de 5 millones de parados en febrero de 2013 a algo más de 4,1 millones en octubre de 2015. La tasa de paro, que en los peores momentos de la crisis escaló hasta el 26% se sitúa este año en torno al 22,5%. Pese a ello, sigue siendo la segunda más elevada de la UE, solo por detrás de Grecia. Lejos quedan aún los niveles de bienestar anteriores a la crisis, pero al menos la tendencia se ha revertido.

La combinación de una serie de reformas—laboral, fiscal, bancaria—, junto con una coyuntura favorable marcada por la evolución del precio del petróleo, los tipos de cambios y los tipos de interés están detrás de esta recuperación. Desde su llegada al poder, todas las políticas del gobierno Rajoy, incluida la exterior, han estado volcadas en el objetivo de recuperar el crecimiento económico y el empleo.

De hecho, el primer motor de la recuperación han sido las exportaciones, impulsadas por unos empresarios que han encontrado en el exterior los mercados que se cerraron repentinamente en el interior. Desde comienzos de 2013 las ventas españolas al exterior han aumentado un 13,5%, por encima de la media de la UE para ese período (10,5%). Hoy el sector exterior representa un tercio del PIB, hecho inédito en la economía española. Está por ver si se trata de un cambio de actitud permanente o simplemente responde a una situación coyuntural.

De ahí el énfasis puesto desde el inicio de la legislatura en la diplomacia económica y en ampliar las relaciones comerciales. La propia Estrategia de Acción Exterior indica que “se incorporará una dimensión empresarial en todos los viajes de Estado en que sea oportuno”.

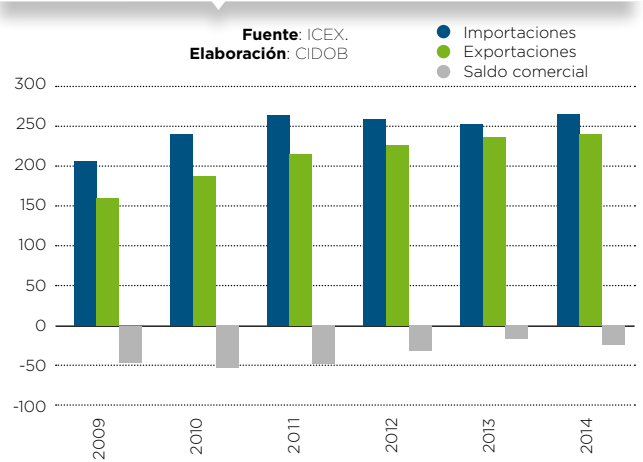
En este sentido, las visitas institucionales más destacadas han sido las de los reyes a México, Francia y Estados Unidos—que han servido además para relanzar la imagen de la monarquía española, muy deteriorada en los últimos años— y las del ministro García-Margallo a India, país con un enorme potencial para las empresas españolas; y a Brasil, donde España es el segundo mayor inversor extranjero, y que había sido precedida por la del vicepresidente brasileño. Destaca asimismo el viaje de tres ministros (Exteriores, Industria y Fomento), junto con una delegación empresarial a Teherán, pocos meses después de la visita a Madrid del ministro de Exteriores iraní, Mohamad

Yavad Zarif. Tras el acuerdo nuclear, Irán se ha convertido en un apetecido destino para inversores extranjeros que quieren aprovechar las oportunidades que surjan con el levantamiento de las sanciones. En este caso, se daba además un componente político, pues, como se ha mencionado anteriormente, España preside el comité 1.737 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas encargado de aplicar las dichas sanciones.

Capítulo aparte merece, desde luego, la relación con Bruselas (y con Berlín). La aplicación de rigurosas políticas de austeridad y la mejora de la economía han otorgado a España la condición de alumno modelo de la ortodoxia impuesta por Merkel. De hecho, es prácticamente el único ejemplo que puede esgrimir la canciller alemana en favor de sus tesis. Mientras, el crecimiento de la eurozona en los últimos meses sigue siendo raquítico –una media del 1,5%– y la tan ansiada salida de la crisis muy frágil.

La atención de toda la primera mitad del año estuvo centrada en el drama griego y sus diversos episodios: la victoria de Syriza en las elecciones de enero, las dramáticas negociaciones

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR ESPAÑOL (MILES DE MILLONES DE EUROS)



Sobre la presencia de España en el Consejo de Seguridad, sería el momento para hacer pedagogía hacia la opinión pública, aún muy alejada de los temas internacionales

con la *troika*, el posterior referéndum, la nueva victoria de Alexis Tsipras, el *corralito* financiero y, por último, el agónico cierre de las negociaciones sobre el tercer rescate, que volvieron a suscitar la posibilidad –real– de una salida de Grecia del euro.

España miraba el desarrollo de los acontecimientos con la tranquilidad de los deberes hechos, pero también con preocupación en varios frentes: la repercusión que la inestabilidad griega podría tener sobre la economía española en particular, y la europea en general –en especial ante un escenario de *Grexist*– y la influencia que el triunfo político de Tsipras podría tener en la decisión de voto de una parte del electorado español.

Desde el punto de vista institucional, la principal novedad de 2015 fue la puesta en marcha de la nueva Comisión, encabezada por Jean-Claude Juncker. Después de un proceso no exento de dificultades, Miguel Arias Cañete, el candidato español, fue nombrado comisario de Energía y Medio Ambiente; un retroceso en cuanto a cuotas de poder –Joaquín Almunia ostentaba una vicepresidencia– pero un campo interesante para impulsar las interconexiones energéticas, uno de los objetivos del Gobierno en el frente europeo.

Precisamos el campo de las interconexiones energéticas es en el que España ha presentado un mayor número de proyectos para la financiación del conocido como “plan Juncker”, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, programa estrella del presidente de la Comisión para relanzar la economía europea. La agenda digital es el segundo paquete de inversión más voluminoso, seguido de transporte, con el corredor mediterráneo de nuevo sobre la mesa. En total, España ha presentado propuestas por valor de 53.000 millones de euros.

TABLA 1. OBJETIVOS DE DÉFICIT PÚBLICO EN LA EUROZONA

Previsiones para España	2014	2015	2016	2017
Crecimiento del PIB (% anual)	1,4	3,1	2,7	2,4
Inflación (% anual)	-0,2	-0,5	0,7	1,2
Desempleo (%)	24,5	22,3	20,5	19
Equilibrio presupuestario público (% del PIB)	-5,9	-4,7	-3,6	-2,6
Deuda Pública Bruta (% del PIB)	99,3	100,8	101,3	100,4
Balanza por Cuenta Corriente (% del PIB)	1	1,4	1,3	1,4

Fuente: European Commission Institutional Papers, noviembre de 2015
Elaboración: CIDOB

En verano de 2015 la CE aprobaba los ocho primeros proyectos del plan, tres de los cuales contaban con participación de empresas españolas (Abengoa, Griffols y Redexis).

Que España no ha recuperado aún la presencia y el grado de influencia a los que aspira en los más altos círculos de poder comunitario quedó patente con la fallida candidatura del ministro de Economía, Luis de Guindos, a la presidencia del Eurogrupo: el holandés Jeroen Dijsselbloem repite cargo por dos años y medio más. Los próximos objetivos, el Mecanismo de Estabilidad Europeo –vacante en 2017– y la vicepresidencia del BCE –en 2018–, parecen aún lejanos.

El último episodio cronológico en este sentido ha tenido como protagonista al comisario de Economía y sus comentarios sobre el presupuesto español para 2016. Según Pierre Moscovici, España no cumplirá este año el objetivo de déficit fijado (4,2%) ni el próximo y le tocará al próximo Gobierno ajustar las cuentas para alcanzarlo. Estas declaraciones generaron malestar entre los responsables de la economía española, que lograron el apoyo del propio Juncker.

En política exterior se sigue echando en falta una auténtica visión estratégica que marque el conjunto del rumbo del país



Finalmente el presupuesto español –que, por cierto, contempla un incremento del 10% para el Ministerio de Exteriores– recibió el visto bueno de Bruselas sin más contratiempos.

Una buena noticia ha sido el nombramiento reciente del diplomático español Pedro Serrano como vicesecretario general del Servicio Europeo de Acción Exterior, que tendrá bajo su responsabilidad la Política de Seguridad Común y Defensa y la respuesta a la crisis.

Y si 2015 ha visto la consolidación de la recuperación, también ha visto mejorar la imagen del país, otra de las obsesiones del Gobierno al llegar al poder (Moceri, 2014). Según el último Barómetro del Real Instituto Elcano, destaca la buena opinión que tienen los alemanes de España, un dato especialmente relevante al ser Alemania el país más influyente de la UE. Es cuestionable, sin embargo, el impacto real que el proyecto Marca España haya podido tener en esta mejoría.

Nuevos escenarios para la seguridad

El año 2015 ha sido convulso para la seguridad internacional, por la tensión en la frontera Este de Europa (conflicto entre Rusia y Ucrania), por el agravamiento de la situación en Oriente Medio (Siria, Libia, Yemen...) y por el recrudecimiento del terrorismo yihadista. De hecho, Europa vivió directamente la barbarie con los brutales atentados de París –precedidos por los de Bagdad y Beirut–, a los que ha seguido el de Malí.

En febrero, después de los ataques terroristas al semanario *Charlie Hebdo* y a un supermercado judío de París, PP y PSOE firmaron el Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo, que implica la reforma del código penal. Se trata del cuarto acuerdo de este tipo en la reciente historia democrática de España y el primero que no tiene como objetivo la lucha contra ETA, sino contra el yihadismo. En aquel momento solo fue suscrito por los dos principales partidos; en noviembre, sin embargo, de las dos fuerzas políticas emergentes, Ciudadanos ha pedido sumarse, mientras que Podemos lo ha rechazado.

En el terreno específico de la defensa, tres hechos han destacado a lo largo de 2015: el regreso de tropas españolas a Irak, la retirada completa de Afganistán y las maniobras de la OTAN que se han organizado en España.

Once años después de la precipitada salida de Irak, en enero un contingente español fue enviado al país con el objetivo de formar al ejército local y como parte de la misión de la Coalición Global contra Daesh; una decisión que ha contado con el apoyo de la mayoría de las fuerzas políticas, pero que, pese a su valor simbólico, ha sido poco destacada de cara a la opinión pública.

Por otra parte, en octubre, y después de casi 14 años y 3.700 millones de euros gastados, España puso fin a su presencia en Afganistán, como parte de la retirada prevista en el marco de la misión de la OTAN. Ha sido, después de Bosnia-Herzegovina, la misión más larga y la que más bajas mortales ha producido, 102, y ha puesto de manifiesto el compromiso español con la seguridad internacional. En Kabul siguen participando 20 militares españoles en el cuartel general de la misión Resolute Support.

En total, España ha estado presente en 11 países participando en misiones internacionales (Cabo Verde, Senegal, Líbano, Bosnia-Herzegovina, Somalia, Djibouti, Malí, República Centroafricana, Gabón, Irak y Afganistán) y en cuatro zonas marítimas (Báltico, Golfo de Guinea, Mediterráneo e Índico).

Además, cuatro Eurofighters han participado en el refuerzo de la misión de Policía Aérea en el Báltico, en el marco de la OTAN, ante la solicitud por parte de Estonia, Letonia y Lituania de incrementar su protección dada la tensa relación con Rusia.

Precisamente la OTAN ha celebrado su mayor ejercicio militar de las dos últimas décadas, el Trident Juncture 2015, con 36.000 efectivos de más de 30 naciones, y en el que España ha sido el principal escenario terrestre, Italia el aéreo y Portugal el marítimo. El ejercicio se ha presentado en algunos círculos como un modo de “mostrar músculo” tras la escalada de tensión entre la Alianza y Rusia a raíz del conflicto en Ucrania y de la reciente incursión de aviones rusos en el espacio aéreo de Turquía.

Desde algunos sectores europeos se ha considerado que España mantenía una postura “suave” en sus relaciones con Rusia. Es cierto que la historia y la distancia física son factores mucho menos determinantes que para otros países de la UE. Sin embargo, las autoridades españolas siempre se han defendido de tales apreciaciones apelando a su apoyo incondicional a las sanciones y a las decisiones que se tomen en el conjunto de la Unión.

Sin demasiada novedad en otros frentes

Nada especialmente reseñable cabe destacar a lo largo del año en la relación con Iberoamérica. La llegada de Rebeca Grynspan a la Secretaría General Iberoamericana y el mandato salido de la última cumbre de Veracruz, a finales de 2014, están dando un impulso renovado a la organización, pero aún queda un largo camino para acabar de *latinoamericanizarla*, uno de los objetivos perseguidos por España.

En cuanto a relaciones bilaterales, en los últimos meses ha aumentado la retórica de confrontación entre Madrid y Caracas, hasta el punto de que García-Margallo llamó a consultas al embajador español. El ofrecimiento del expresidente Felipe González

de colaborar en la defensa del opositor Leopoldo López, o el recibimiento a su esposa, Lilian Tintori, en su paso por España –incluido el encuentro con el presidente del Gobierno– han sido solo dos episodios más en una relación tensa.

El otro foco de interés es Cuba. España, algunas de cuyas empresas llevan años presentes en la isla, no quiere perder las oportunidades que suponga la prevista apertura del régimen. De ahí que, tras la visita del ministro de Exteriores español a finales de 2014, este año hayan visitado la capital cubana los de Economía y los de Industria, acompañando a empresarios españoles.

En otro de los escenarios tradicionales, el Magreb, tampoco ha habido grandes novedades. Con Marruecos se sigue dando prioridad a construir una relación de confianza, aparcando los temas más conflictivos, con gran peso en las relaciones económicas y empresariales. Este es el objetivo prioritario asimismo con Argelia.

Sí ha habido cierto impulso en la relación con algunos países del África Subsahariana, sobre todo a raíz de la campaña para conseguir el asiento en el Consejo de Seguridad. El desafío ahora es desarrollar y aumentar los flujos tanto comerciales como diplomáticos con una región que es esencial para la estabilidad y el futuro de España.

Mención aparte requiere la crisis de los refugiados, cuya llegada a Europa se ha incrementado exponencialmente a lo largo del verano hasta el punto de convertirse en el tema central del debate europeo. España ha sido tradicionalmente uno de los países de la UE con más trabas a la hora de conceder solicitudes de asilo. Sin embargo, tras mostrar una postura errática y diversos cruces de declaraciones, la presión de la canciller alemana a sus socios, por un lado, y la de la opinión pública, por otro, han llevado al Gobierno español a aceptar acoger algo más de 17.000 refugiados,

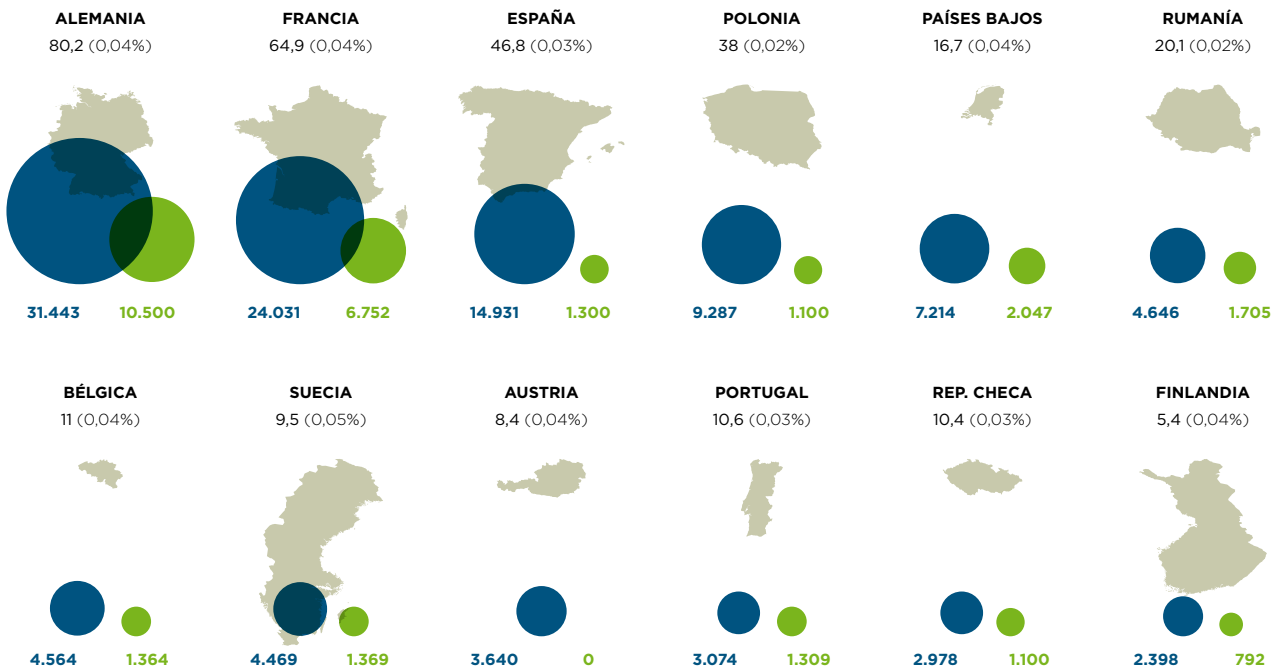
GRÁFICO 2. LA CRISIS DE REFUGIADOS: CUOTAS SEGÚN ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

- Cuotas aceptadas para 32.256 migrantes (julio 2015)
- Nuevas cuotas propuestas para 120.000 migrantes (septiembre 2015)

80,2 Población de cada país (en millones)
Se muestra también el % que representan los migrantes sobre la población total en cada caso

Estos 12 países suman el 94% de los nuevos migrantes a ser repartidos por toda la UE
Reino Unido, Irlanda y Dinamarca tienen una opción de derecho de salida de la política de asilo de la Unión Europea

Fuente: Comisión Europea, Eurostat, AFP.



lo que supone la tercera cifra más alta tras Alemania y Francia. El proceso está siendo más que lento: a principios de noviembre llegaban a nuestro país los 12 primeros.

Por lo que se refiere a la otra gran cuestión global del año, la Cumbre del Clima de París (COP21), España ha trabajado intensamente para hacer avanzar las negociaciones internas y llegar a París con un acuerdo eficaz y vinculante. Sin embargo, su impacto político y de cara a la opinión pública española es más que limitado y el debate sobre el futuro del clima apenas se ha abierto paso en el conjunto de prioridades nacionales e internacionales. El relevo en la dirección de la Oficina Española de Cambio Climático a dos meses escasos del inicio de la Cumbre también genera dudas sobre la solidez del compromiso español.

El último punto en este repaso general está dedicado a Cataluña, un asunto de política nacional con indudables repercusiones internacionales. La intensa actividad pública y mediática desarrollada por el gobierno de Artur Mas en el exterior se vio contrarrestada de un modo más discreto en los modos, pero más eficaz en el fondo, por la de la diplomacia española encabezada por el propio ministro García-Margallo. El resultado se ha plasmado en un buen número de mensajes de los principales líderes mundiales –incluido el presidente de los Estados Unidos– respaldando la unidad y el respeto a la legalidad. Asimismo, el presidente de la Generalitat no ha encontrado en sus numerosos viajes al exterior el nivel de interlocución que esperaba.

Un balance

Desde el punto de vista de los objetivos planteados por el Gobierno en política exterior, la legislatura que termina ofrece un balance positivo: se logró el asiento en el Consejo de Seguridad, se han aprobado la Ley y la Estrategia de Acción Exterior, se ha mejorado la imagen de España, al tiempo que lo hacían los principales indicadores económicos y, aunque no figuraba entre las metas explicitadas, se ha hecho frente al desafío soberanista. Todo ello teniendo en cuenta la complicadísima situación económica y los menguados recursos disponibles.

Desde una mirada más crítica, se siguen observando muchas de las carencias tradicionales de nuestra política exterior: por mucho que figure en los documentos esenciales, no se ha avanzado demasiado en la coordinación entre las distintas instancias; por mucho que se haya enunciado una Estrategia, se sigue echando en falta una auténtica visión estratégica que marque el conjunto del rumbo del país; tampoco se ve ni se oyen ideas innovadoras ni actitud de liderazgo en ninguno de los principales debates globales. Sigue habiendo una marcada distancia entre el trabajo diario y la profesionalidad de los “técnicos” –ya sea en el campo diplomático, el de las fuerzas armadas o el de la sociedad civil– y la falta de orientaciones políticas claras, de canales para recuperar la ambición. Cabe pensar que el tiempo ha sido escaso y las prioridades otras, por lo que será interesante también observar cómo se desarrollarán estos aspectos en el futuro próximo. Por último, por mucho que se hable siempre de la exterior como una política de Estado, la falta de consenso no garantiza la continuidad de los procesos puestos en marcha en esta legislatura.

Precisamente el escenario político actual, con la llegada de nuevas fuerzas al Parlamento, podría abrir otras perspectivas al debate exterior. O no. Hasta el momento, los nuevos partidos, tanto Podemos como Ciudadanos, han estado más ocupados en desarrollar sus programas en otros ámbitos –economía, regeneración democrática, etc.– y las propuestas que apuntan se mueven aún en un terreno bastante indefinido.

Al futuro gobierno le corresponderá responder a estas incógnitas. Lo que sí es cierto es que el punto del que partirá será más favorable que el de hace cuatro años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arteaga, Félix. “La Ley de Seguridad Nacional: tarde y mal pero ¿Mejor que nunca?”. *Revista Elcano*, n.º 9 (julio-agosto 2015), p. 75-77
- Real Instituto Elcano. “5ª oleada. Resultados de diciembre 2014 - enero 2015”. *Barómetro de la imagen de España (BIE)*. RI Elcano. (febrero 2015) (en línea) http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/fb309280475a88df9b6fbb12dd3b68de/Barometro_Imagen_Espana_5.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fb309280475a88df9b6fbb12dd3b68de
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). “Estrategia de Acción Exterior (Resumen ejecutivo)”. MAEC-Gobierno de España (febrero 2015) (en línea) http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Documents/2014_RESUMEN%20EJECUTIVO_%20ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR%20ESP.pdf
- Gobierno de España-Ministerio de Presidencia. “Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado”. *BOE* (2014) (en línea) http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3248
- Manzano, Cristina. “España internacional”. *Esglobal* (22 de junio de 2015) (en línea) <http://www.esglobal.org/espana-internacional/>
- Moceri, Alana. “La imagen de España en el extranjero no es tan mala como piensan”. *Esglobal* (21 de noviembre 2014) (en línea) <http://www.esglobal.org/la-imagen-de-espana-en-el-extranjero-no-es-tan-mala-como-piensan/>
- Molina, Ignacio. “Estrategia de Acción Exterior: logro, ‘ma non troppo’”. *Política Exterior*, n.º 163 (enero-febrero 2015) (en línea) <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/estrategia-de-accion-exterior-logro-ma-non-troppo/>
- Molina, Ignacio (coord.). “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española”. *Informe Elcano*, n.º 15 (febrero 2014) (en línea) http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2/InformeElcano15_PolExtEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2
- Morales Morales, Samuel. “Análisis de la Estrategia de Acción Exterior bajo la perspectiva de la seguridad nacional”. *Documento Opinión*, n.º 19 (12 de febrero de 2015). Instituto Español de Estudios Estratégicos (en línea) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO19-2015_EstrategiaAccionExterior_SamuelMorales.pdf
- “Programa. España 2015-2016, miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” (en línea) http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CSNU2015-2016/Documents/PROGRAMA-ESPANA_2015-2016.pdf