

ESPAÑA: MÁS ALLÁ DEL
AMARRE EUROPEO

ANDRÉS ORTEGA,

Analista, escritor y periodista, investigador asociado del
Real Instituto Elcano



2016 ha sido para la política exterior española esencialmente un año de compás de espera hasta que se produjera la investidura del nuevo gobierno de Mariano Rajoy y el nombramiento de nuevos ministros. Un paréntesis tras años de pérdida de peso e influencia en la escena europea e internacional debido al ensimismamiento que produjo la crisis económica, sobre todo a partir de 2010. Pero es una pérdida que se puede recuperar, porque en 2016 han ocurrido eventos que favorecen esta recuperación española, como el triunfo del *Brexit* en el referéndum británico o la nueva crisis italiana tras la salida del presidente Matteo Renzi al perder su consulta sobre la reforma constitucional; además de las incertidumbres –para todos, también para España– que ha provocado la elección de Donald Trump como 45 presidente de Estados Unidos. En el terreno europeo, en el global e incluso en el interno por lo que se refiere a su acción exterior, se marcan nuevas posibilidades para España, que ha de buscar grandes acuerdos en el Parlamento al no disponer ya el Ejecutivo de una mayoría absoluta.

Las ventajas de España y sus retos estratégicos

En el nuevo panorama europeo España cuenta con ciertas ventajas. Como se ha apuntado, el *Brexit* y la crisis italiana pueden volver a situarla como uno de los grandes actores, o casi grande, en todo caso en socio fiable del sur, una vez recuperada la senda del crecimiento económico, y una cierta estabilidad política –aunque se verá si perdura en los próximos meses– tras dos elecciones consecutivas. Cuenta con otros factores a su favor en comparación con países de su entorno. En primer lugar, que aunque haya disminuido, a diferencia de otras de la UE, la sociedad española se mantiene en un elevado grado de europeísmo y de apoyo mayoritario a la permanencia de y en el euro. En segundo lugar, con algunas excepciones puntuales, no se han generado movimientos populistas xenófobos –pese a la elevada entrada de inmigrantes entre 1996 y 2006, aunque frenada con la crisis–, ni antieuropeos. También cabe tener en cuenta que el modelo de cooperación desarrollado a principios de las legislaturas de Rodríguez Zapatero en las relaciones con los países subsaharianos para frenar la inmigración ilegal ha producido frutos y ha inspirado a la propia UE en su conjunto. El cuarto factor es que España apuesta por el diálogo, el multilateralismo y el respeto al derecho internacional, en un entorno internacional complejo donde aumentan los conflictos. Y por último, su actuación en los dos años (2015 y 2016) como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas también ha mejorado su imagen internacional.

España tiene que afrontar un entorno mucho más incierto en sus tres lindes sureños, que suponen ahora mismo tres ejes de riesgos y amenazas: las dos Áfricas (Norte y Subsahariana) y ese Sur que está hacia el Oriente, con las guerras de Siria y el

violento desafío planteado por la organización Estado Islámico (EI), conocida también por el acrónimo árabe Daesh, que tiene también una dimensión interna europea y española con la comisión, exitosa o frustrada, de atentados, a menudo por parte de los regresados que fueron a combatir a Irak o Siria. También España afronta incertidumbres en la vecindad Este de la UE y de la OTAN con una Rusia que quiere marcar su terreno, pero con la que España guarda una buena capacidad de interlocución. En cuanto a la Unión Europea –marco esencial, identitario y ya consustancial de España–, dividida, vuelven a plantearse nuevos futuribles. Además, las relaciones atlánticas reclaman nuevas bases. La triple alma de España, europea y atlántica, además de mediterránea, sigue muy presente.

Como indicaba un informe del Real Instituto Elcano sobre la Política Exterior de España¹, que sirvió de *input* a la Estrategia que elaboró al gobierno al respecto en 2014,

España tiene seis objetivos estratégicos, tres de ellos conectados al cumplimiento del propio proyecto interno (democracia, seguridad, y competitividad y talento), y otros tres más bien a la política exterior propiamente dicha (integración europea, responsabilidad internacional e influencia). El documento gubernamental², la Estrategia de Acción Exterior, esbozaba cuatro tipos de prioridades que siguen siendo válidos para estos próximos años: coherencia, eficacia y transparencia de la acción exterior; promoción y proyección de nuestros valores e intereses; ubicación del ciudadano en el centro de la política exterior; y proyección global como país avanzado.

Regreso a Europa

La participación de Rajoy en la cumbre de Berlín en noviembre de 2016 de los mandatarios de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido con el presidente saliente de Estados Unidos, Barack Obama, marcó un cierto retorno de España, uno de los cuatro grandes de la eurozona, al corazón de la UE, con una importancia renovada ante la prevista salida británica de la Unión, aunque no será inmediata, pues tomará tiempo y complejidad. Bruselas deberá afrontar también las dudas sobre Italia, aunque debemos ser prudentes. La crisis italiana puede revalorizar el peso de España en Europa, si esta se profundizara –por ejemplo, con unas elecciones que ganara el movimiento *Cinque Stelle*, contrario el euro–; se podría generar una inestabilidad financiera que arrollara también a este país.

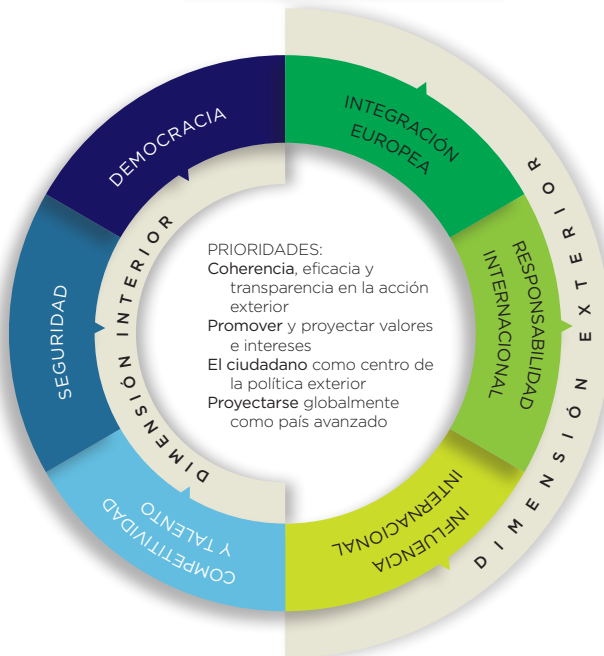
Pero el concepto de Europa, de la Unión Europea, está en crisis y pendiente de una compleja renovación que acerque más la UE a las preocupaciones reales de los ciudadanos. El nombramiento al frente la de la diplomacia española de Alfonso Dastis, un diplomático experto en asuntos europeos, indica la importancia que Rajoy atribuye a la cuestión. Pues aunque las elecciones holandesas, francesas y alemanas y posiblemente italianas en este 2017 van a impedir entrar a fondo en la definición de la nueva Europa en este año –que puede

España está en una contradicción, apoya una defensa europea, y la necesidad de preservar su propia autonomía estratégica frente a riesgos y amenazas en los que podrá contar con pocos apoyos de socios y aliados

1. Molina, I. (Coord.), “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española”, Real Instituto Elcano, 2014.

2. “Estrategia de Acción Exterior”. http://intercoconnecta.acid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Estrategia_Acci%C3%B3n%20Exterior-2014.pdf

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA



Fuente: Estrategia de Acción Exterior, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2014.
Elaboración: CIDOB



ser crucial si esas elecciones se tuercen y producen resultados antieuropeos—, este es un período que España puede aprovechar para afianzarse como interlocutor válido y aportar ideas y propuestas, tanto en lo que se refiere al asentamiento del euro —son años decisivos, en este aspecto— y a completar la unión económica, monetaria y bancaria, como a la defensa y seguridad europeas, a nuevas políticas que respondan a las nuevas necesidades de los ciudadanos y al nuevo diseño del marco institucional, que se hace esperar.

En una Europa más dividida (Norte/Sur, Este/Oeste, viejos/nuevos miembros, anti-inmigración o no, los *ins* de la eurozona y los *outs*, etc.), el lema tradicional español de “más Europa” difícilmente va a poder aplicarse, por dificultoso o, directamente, por obsoleto. Más bien se tratará de plantear “otra Europa”, u “otras Europas”. El eje, va a ser la eurozona, más aún cuando algunos de los que no son miembros pero pertenecen a la UE, como los de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) no quieren nuevas transferencias de soberanía, por ejemplo, en lo que se refiere a la defensa o al control de las fronteras. España debe apostar por el impulso de la democracia y el Estado de Derecho en la UE, en entredicho en varios estados miembros y en algún candidato de importancia para Bruselas, como es Turquía con la reacción desmedida del régimen de Erdogan a la intentona golpista en su contra en julio de 2016.

Europa atraviesa momentos definitivos y España cuenta de cara a ese debate con los elementos antes señalados, de los que carecen otros países, como una cohesión social europeísta. Esta situación debería permitir mejorar la política española de alianzas en Europa. Asimismo, la perspectiva del *Brexit* y los temores que ha suscitado su salida de la UE en Gibraltar son una oportunidad para volver a encauzar razonablemente este contencioso, aunque está por ver si la fórmula de la co-soberanía, que ya fracasó anteriormente, es la más adecuada.

España e Italia se sumaron al plan y a la carta que diseñaron Francia y Alemania para impulsar algunos aspectos de la defensa europea, aunque ya nadie hable de crear un “ejército europeo”, y algunos (los del Este o incluso Suecia) se fíen, ante las nuevas acciones y amenazas rusas, más de la OTAN que de la UE. A este respecto, la elección de Trump —que en su campaña había calificado a la OTAN de “obsoleta” y pedido que los europeos hicieran más por su propia defensa—, sirvió a la Alta Representante de Política Exterior y de Seguridad, Federica Mogherini, para que, en línea con su anterior estrategia global, impulsara en el Consejo Europeo de diciembre de 2016 lo que anteriormente aprobaron los titulares del ramo: una Europa de la defensa, si bien de momento tímida y algo borrosa, que se centrara de momento más sobre la industria —financiada con una parte de fondos comunes—, al haber sido reducida su capacidad de planeamiento de operaciones, y mientras las capacidades efectivas militares sigan en manos de los Estados. Habrá que seguir trabajando en esta defensa europea, pero no hay que menospreciar el hecho que por vez primera la Comisión Europea se va a adentrar en cuestiones de defensa, aunque solo sea en I+D con fondos propios. El objetivo es lograr una “autonomía estratégica” europea, aunque la austeridad reinante dificultará aumentar notablemente el gasto en defensa.

Si España apuesta por la defensa europea debe ser —y lo es— consciente de que esta no va a resolver sus problemas de seguridad (no tanto de defensa) al sur, que no se limitan a los tradicionales sino a unos nuevos, como el control de las fronteras y la lucha contra el contagio yihadista en la zona. España está en una contradicción, pues apoya a la vez la idea de una defensa europea, que tardará, y la necesidad de preservar su propia autonomía estratégica frente a riesgos y amenazas en las que podrá contar con pocos apoyos de socios



y aliados. ¿Cuál es el nivel adecuado de autonomía estratégica a escala europea y a escala nacional? La respuesta no es nada evidente, como apunta oportunamente el estudio de casos de Félix Arteaga *et.al.*³.

Al respecto, a España le interesa mantener una relación bilateral estrecha con Francia y con EEUU, además de multilateral en la OTAN y en la UE, más aún con un nuevo presidente en Washington que va a impulsar, según ha señalado, el bilateralismo. Lo que nos lleva a las relaciones transatlánticas, en las que la visión española tiene dos focos: Europa y las Américas. Las bases militares en territorio español, esencialmente las de Rota y Morón, son esenciales en la estrategia de EEUU hacia Oriente Próximo, Asia Central y también, más recientemente hacia África, con el Africom. España —con un amplio consenso— se ha portado como un socio fiable de EEUU, pero quizás ha hecho valer poco estas condiciones en las relaciones transatlánticas. Existe una tentación de Madrid de buscar una relación más estrecha con un Trump mal recibido por otras capitales europeas.

España debe resituarse en estas relaciones transatlánticas, que van mucho más allá de las cuestiones de defensa, pues ha de intensificar las relaciones políticas, económicas y culturales —dada la importancia de los hispanos—, y también digitales. Frente a una administración que se anuncia bilateral y proteccionista o mercantilista, España defenderá la apertura de las economías, y el concepto que subyace al TTIP (Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones), aunque el nombre y el proyecto hayan quedado embarrancados.

España también ha mostrado desde la OTAN, con aviones y tropas desplegadas de forma no permanente, su solidaridad con los países del norte frente a una Rusia para la que aceptó unas sanciones económicas, pese a que iban contra sus intereses nacionales. Así, la nueva relación que pueda entablar Trump con la Rusia de Putin puede favorecer la relación entre Madrid y Moscú.

El Mediterráneo y las dos Áfricas

Otros grandes espacios para la actuación española son el Magreb y toda la vecindad sur y oriental; América Latina, Asia-Pacífico y el ámbito propiamente global.

El Mediterráneo ha pasado de ser área de cooperación a ser frontera, y la orientación general de la UE es tratarla como tal, mientras la OTAN sigue hablando de “flanco sur” en un lenguaje anticuado que no responde a las nuevas realidades. El Proceso de Barcelona nacido en 1995 ha quedado deslavazado en una Unión por el Mediterráneo víctima de la falta de visión y del posterior fracaso de las Primaveras Árabes (con la excepción de Túnez). Tendrá que impulsar a la vez una política de vecindad revisada en la UE, sus propias relaciones bilaterales y las iniciativas regionales, mostrando liderazgo para relanzar la Unión por el Mediterráneo u otros marcos, como el 5+5.

Es verdad que la UE se ha dotado de nuevos medios más allá de Frontex, ahora con la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas. Pero España habrá de esforzarse para que la UE adopte un tono más dialogante y a la vez eficaz. Para empezar, con un diálogo político profundo con Marruecos y Argelia. Pesa una gran incertidumbre sobre lo que pasará en Argelia ante la sucesión del presidente Bouteflika. Con Rajoy, en la línea seguida por otros gobiernos salvo el de Aznar, España ha sabido mantener un equilibrio entre Rabat y Argel que previsiblemente continuará. También habrá de seguir apoyando la transición en Túnez, y renovar sus esfuerzos y los de sus socios para buscar una solución, lo más consensuada e inclusiva posible, para Libia, cuya desestabilización es un importante riesgo general para toda la zona.

En cuanto a los países del Golfo, las incertidumbres se centran sobre la renovación del sistema político en Arabia Saudí. España, además, deberá seguir desplegando una diplomacia económica eficaz en toda la zona, que favorezca a sus empresas.

3. “Appropriate level of European strategic autonomy”. Noviembre de 2016. Iris. <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/11/ARES-Group-Report-Strategic-autonomy-November-2016.pdf>



Capítulo aparte merece la cuestión de la, o las, pues son varias a la vez, guerras en Siria. Aunque la cantinela habitual es que no hay solución militar a este conflicto, también se puede considerar que, sin un elemento militar, no hay posibilidades políticas, por volver de algún modo a Clausewitz. Pero Siria ya no es un asunto meramente externo o regional, sino también interno por los vínculos del EI y otros grupos yihadistas en España y otros países europeos, además de la crisis que ha provocado en la propia UE la cuestión de las oleadas de refugiados. Aunque siga trabajando por una solución en los marcos en los que está implicada, y ayudando a formar a cuerpos de seguridad contra ISIS en Irak, la aportación de España en este ámbito es escasa, incluso en materia de refugiados. Previsiblemente tendrá que implicarse más en un futuro cercano ante el final de una guerra que ha superado ya un lustro de duración. Aunque lo ha hecho ya desde varios órganos y organizaciones, incluido el Consejo de Seguridad, España, debe acompañar estos esfuerzos con los dirigidos a la estabilización y reconstrucción en un escenario postconflicto, algo para lo que ya se está preparando la UE y que requerirá más contribuciones españolas, si se llega a una salida.

Pero, de nuevo la prudencia es un valor. Si EEUU, con Trump, y Rusia, con Putin, estabilizan el régimen de al-Assad y se unen en una lucha contra Estado Islámico en Siria e Irak, pueden acabar con la base territorial del EI, pero entonces la amenaza de este yihadismo terrorista puede crecer en Europa, España incluida, y en el norte de África.

En cuanto a la otra África, la Subsahariana, España ha de seguir contribuyendo a la paz y la estabilidad de países como los del Sahel (Malí, Níger,...) pero también en la República Centroafricana o Somalia con el trabajo de sus Fuerzas Armadas, los cuerpos y fuerzas de seguridad, la cooperación al desarrollo y la presencia e inversiones por parte de las propias empresas españolas.

El II Plan África concluyó en 2012, sin continuidad. Es necesario que en estos próximos años España desarrolle una nueva estrategia para África. El Gobierno baraja organizar una primera cumbre España-África con los grandes líderes

africanos, lo que sería un buen proyecto que serviría para catalizar nuestras relaciones generales con el continente incluida, claro está, la cuestión migratoria, que a largo plazo solo se controlará si África se desarrolla y se abren expectativas vitales para todos los africanos.

La globalización no ha de limitarse a América Latina

España se “globalizó” a partir de 1492 por América. En las últimas décadas ha vuelto a hacerlo en un contexto denominado globalización. Aunque con la crisis y la mejora de muchas economías latinoamericanas cambió de signo, pues ya no se trataba únicamente de que España invirtiera allí, sino que las empresas latinoamericanas invirtieran aquí. El nuevo parón en el comercio e inversiones internacionales, causado en una parte importante por el cambio de modelo de crecimiento de China, ha vuelto a situar en dificultades a algunos países de América Latina, que desaprovecharon los buenos años para industrializarse más y mejor.

La apertura de Cuba, a la que España llegó tarde y a la zaga de EEUU, ofrece también nuevas oportunidades. El cambio en la absurda posición común de la UE (que impulsó el Gobierno de Aznar en 1996) y su sustitución por un convenio bilateral de diálogo y cooperación, suscrito el pasado diciembre, es una buena oportunidad para que Madrid recupere el liderazgo en las relaciones europeas con La Habana que han de incluir un “diálogo crítico” con el régimen castrista ya sin la presencia de Fidel Castro, que había dejado el poder años antes.

Por la globalización de España debe pasar también por Asia y el Pacífico. La participación como observadora en la Alianza del Pacífico (formada por Chile, Colombia, México y Perú) es una oportunidad para España, pero al mismo tiempo debe reforzar y enfocar estratégicamente su relación con Asia y especialmente con China, terreno en el que los avances han sido insuficientes, y que es la eterna asignatura pendiente.

Estar y actuar en la globalización no es lo mismo que en los temas globales, y aquí España ha ido adquiriendo una nueva consistencia que ha de consolidar e impulsar. Estar bien situada en Europa, en las relaciones transatlánticas, en América Latina y en el Mediterráneo hará que España, más allá de su pertenencia al G-20, cobre importancia y sea más escuchada, siempre que tenga algo que decir, en las relaciones globales, y muy especialmente con China. La participación en el G-20 ya no es suficiente. Hay que actuar en él, más allá de presentar una buena imagen como país o recibir información privilegiada. Y esta actividad, aunque sea como “invitado permanente”, debe consistir en presentar propuestas interesantes y aprovechar la pertenencia a este foro para servir de correa transmisora para países y culturas que están insuficientemente representados, como el mundo árabe (solo Arabia Saudí se sienta de forma permanente en este foro), o África Subsahariana, únicamente representada por Sudáfrica.

Hay temas del G-20 que interesan especialmente a España, desde el fiscal al global, para evitar la elusión de impuestos por parte de grandes empresas, a cómo impulsar desde ese foro la Agenda 2030 de Naciones Unidas; o la lucha contra el calentamiento global. Alemania, que ejerce la presidencia en 2017, seguida de Argentina —otra razón para España, por la cercanía espiritual con este país, de ponerse en valor—, se propone convocar reuniones del G-20 no solo en cumbres de ministros de Economía y Finanzas, sino también de Asuntos Exteriores y de Educación.

El papel de España en 2015 y 2016 como miembro no permanente del Consejo de Seguridad se ha cumplido bien, con importantes iniciativas en materia de lucha contra el terrorismo (como la resolución contra el uso de armas de destrucción masiva por terroristas), pero muy en particular respecto al papel de las víctimas y el impulso a la cooperación judicial internacional en este campo; la lucha contra la violencia sexual en conflictos armados; la ciberseguridad; y la protección humanitaria, incluida la lucha contra la trata de personas en conflictos armados, especialmente en Siria y Libia; y el desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva. Debe ahora seguir desde fuera impulsando estos temas, pues no solo se puede y debe hacer desde dentro del Consejo de Seguridad, al que no volverá en una década más o menos, a juzgar por las experiencias previas. Y para ello es óptimo centrarse en la plasmación de la Agenda 2030, la lucha contra el cambio climático, la promoción de la agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad, la diplomacia preventiva y el diálogo interreligioso.

Todo ello no solo por solidaridad, sino también por cuestión de interés nacional. Pues los temas globales y su adecuada gobernanza afectan a España directamente: el cambio climático, el terrorismo yihadista internacional, las consecuencias de conflictos armados y desastres naturales, etc.

En cuanto a la promoción de los derechos humanos, que se han de defender aunque estén en parte en crisis, España es candidata al Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el período 2018-2020 y tendrá que desarrollar una activa campaña para resultar elegida, que empieza en el ámbito doméstico con la aprobación del Plan de Empresas y Derechos Humanos, la definición de un nuevo Plan Nacional de Derechos Humanos, y un Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad.

Aunque puede existir un amplio consenso básico al respecto, la política exterior, en general, ha sido un dominio muy del Ejecutivo, con un control relativamente liviano por parte del Parlamento. La actual situación política en España, con un Gobierno de marcada minoría, obliga a buscar acuerdos, esencialmente en el Congreso de los Diputados y en la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre la UE, que necesita de cambios profundos para un funcionamiento más efectivo. Este “respaldo de todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento”, como lo ha calificado el nuevo ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Alfonso Dastis⁴, puede reforzar la política exterior no solo hacia dentro, sino hacia fuera.

La acción exterior es más que la política exterior en sí y ya no es asunto exclusivo de un único ministerio, el de Asuntos Exteriores y Cooperación. El mundo se ha vuelto muy complejo y, en consonancia, más compleja también debe llevarse a cabo la acción exterior. Hay una tendencia, en todos los países europeos —de hecho, en casi todos los países— a que las grandes decisiones se concentren en la presidencia del Gobierno, cuando no en el propio presidente. Lo que ha hecho que, ocupados en la gestión de la crisis, los últimos presidentes españoles hayan tenido menor tiempo y atención que prestar a la política exterior más allá de lo que atañía la crisis puntual. Y no se han suplido en esa acción por sus ministros de Exteriores. También el rey es un instrumento muy útil de representación exterior.

España va a tener que afrontar en estos próximos años cómo organizar su política exterior ante estos desafíos más complejos. La Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado que logró aprobar el ministro José Manuel García-Margallo nació coja ante la resistencia de otros departamentos. Y la organización interna del ministerio, que su sucesor ha intentado racionalizar, deja mucho que desear tanto en cuanto a reparto de competencias, con un personal escaso en comparación con otros países de nuestro entorno. De cara a esa coordinación interministerial, sería interesante reforzar el papel del Consejo de Seguridad Nacional y del Consejo de Política Exterior. En este sentido, España está necesitada de mucha coordinación en muchos campos y niveles.

La actual situación política española, con un Gobierno en minoría y necesitado de apoyos es también, como se ha apuntado, una ocasión para buscar un respaldo a la política exterior por parte de las principales fuerzas en el Parlamento, y hacerla más transparente y más participativa. Baste como ejemplo la necesidad de un mayor control parlamentario, como ocurre en otros países, sobre la política europea del gobierno y la fiscalización de lo que hace Bruselas. La política europea, y en general la política exterior, ganarían no solo en transparencia, sino también en eficacia y en capacidad de negociación frente a los otros socios, y en una mayor toma en consideración de las sensibilidades de la sociedad española al respecto, lo que facilitan las nuevas tecnologías de comunicación.

4. Cortes Generales. Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Comisión de Asuntos Exteriores, 21 de diciembre de 2016. http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-84.PDF