

Resumen del documento de trabajo

España en el mundo durante 2013: perspectivas y desafíos

Documento coordinado por **Ignacio Molina** con la colaboración de **Haizam Amirah Fernández, Félix Arteaga, Pablo Bustelo, Gonzalo Escribano, Carlota García Encina, Carmen González Enríquez, Carlos Malamud, Iliana Olivié, Fernando Reinares, Alicia Sorroza y Federico Steinberg** y con presentación a cargo de **Emilio Lamo de Espinosa** y conclusiones de **Charles Powell**

Trabajo colectivo del Real Instituto Elcano que pretende hacer el mapa –o al menos un mapa– de la política exterior española para 2013. Tras presentar los grandes retos transversales del año, se desgranán tres apartados centrados en el impacto de la crisis económica sobre la acción exterior que España puede desarrollar en 2013, los desafíos de la seguridad en un entorno convulso (sobre todo en el Norte de África y Oriente Medio) y un repaso geográfico de las relaciones exteriores de España, para finalizar con unas conclusiones que recogen elementos de análisis y prospectiva.

- 0) Presentación: ¿qué podemos esperar de 2013?
- 1) Un año clave para la difícil tarea de dotar de visión estratégica a la acción exterior española
- 2) La alargadísima sombra de la crisis
 - 2.1) *Futuro del euro y evolución de la economía internacional*
 - 2.2) *La Marca España y la diplomacia económica y cultural*
 - 2.3) *Cooperación internacional y desarrollo*
 - 2.4) *Migraciones*
- 3) Los retos de la seguridad
 - 3.1) *Seguridad exterior y defensa*
 - 3.2) *Terrorismo internacional*
 - 3.3) *Seguridad energética y cambio climático*
- 4) Las relaciones exteriores
 - 4.1) *Europa y la integración europea*
 - 4.2) *EEUU y la relación transatlántica*
 - 4.3) *Latinoamérica y el sistema iberoamericano*
 - 4.4) *Magreb y Mediterráneo oriental*
 - 4.5) *Asia-Pacífico*
- 5) Conclusión: haciendo de la necesidad virtud

Extracto

En 2013 España entra en su sexto año de profunda crisis económica y en el cuarto de deterioro ininterrumpido en su posición exterior, desde que en el primer semestre de 2010 el supuesto lucimiento de la Presidencia de la UE se tornase constatación amarga de una vulnerabilidad internacional mucho mayor de la imaginada. En este tiempo, el país ha perdido prestigio y peso objetivo en la escena mundial tanto desde la perspectiva económica como desde la propiamente política, al percibirse que los malos datos de paro o endeudamiento se trasladan al terreno del malestar social, el descrédito institucional y la conflictividad territorial. Como resultado, España se ha visto desplazada en poco tiempo a la condición de Estado europeo periférico, mientras el brillo del éxito anterior ilumina ahora a otras potencias emergentes. En ese contexto, al que debe sumarse la severa reducción de recursos públicos disponibles e incluso la actual desmoralización colectiva sobre el papel que puede jugar el país en la globalización, la acción diplomática resulta muy complicada. Sin embargo, también es cierto que una situación así abre la ventana de oportunidad para emprender innovaciones profundas. Ése es precisamente el principal desafío para el nuevo año: saber hacer de la necesidad virtud y, aunque no haya recursos para despliegues internacionales ambiciosos, acometer la necesaria reforma estructural de los fundamentos conceptuales (los objetivos de la política exterior) e institucionales (los mecanismos e instrumentos) que difícilmente se transformarían en circunstancias normales.

Cumplido un año desde la llegada al poder del gobierno de Mariano Rajoy –y agotado el tiempo en el que pudiera resultar admisible argumentar que se está dedicando a diseñar el replanteamiento de la acción exterior– ha llegado el momento de lanzar dos grandes iniciativas que en principio marcarán a la diplomacia española del futuro. Por un lado, y por lo que se refiere a la dimensión institucional, está anunciada una nueva ley integral sobre organización y procedimiento que ponga fin a la situación anómala de ausencia de regulación y descoordinación que se ha venido arrastrando durante todo el periodo democrático. Por otro lado, y en lo relativo a la dimensión conceptual o doctrinal, se pretende acompañar esa tramitación legislativa de un documento estratégico que plasme las prioridades y objetivos de la política exterior de España.

El éxito en la tramitación de la nueva ley dista mucho de estar asegurado. No sólo por la rápida erosión que ha sufrido el Gobierno en el primer año de la legislatura, sino por importantes dificultades específicas. De hecho, la compleja redacción del anteproyecto de la ley –por los conflictos de competencias con las comunidades autónomas y, sobre todo, por las objeciones expresadas desde los distintos ministerios– augura que el producto final que pueda aprobarse en las Cortes resultará de difícil aplicación o, en su caso, que sea lo suficientemente ambiguo como para que no suponga grandes cambios con respecto a la situación actual. Con todo, al nuevo instrumento legal se le podrá juzgar por haber sabido, o no, definir adecuadamente: (1) un proceso de toma de decisiones gubernamental que, aun reconociendo el protagonismo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, resulte más colegiado y operativo; (2) una coordinación realista con el resto de los actores que tienen proyección exterior, sin pretender una unificación de la acción que resulta imposible; (3) una mayor rendición de cuentas, que implica no sólo transparencia democrática sino también evaluación de los resultados; y finalmente (4) un modelo de misión diplomática que responda a esos tres elementos anteriores y que cuente con agentes mejor formados.

Por su parte, la anunciada Estrategia que ha de acompañar a la Ley lo tiene igualmente complicado si lo que pretende es ir más allá de una compilación declarativa que repase la visión convencional que tiene el Ministerio de Asuntos Exteriores sobre las grandes áreas temáticas y geográficas de la política mundial. Aunque contar con una guía de política exterior supondría ya un importante avance en sí mismo, lo deseable sería contar con un producto gubernamental –o mejor aún, de Estado, implicando en la medida de lo posible al resto de instituciones, a la oposición y a la sociedad civil– que mereciera realmente el título de documento estratégico. Para ello, tendría que fijar prioridades efectivas –de acción exterior en sentido amplio y no sólo de carácter diplomático– a cuya consecución se vincularían los medios (lamentablemente escasos) realmente disponibles. Además, tendría que plantear una sabia división de trabajo con la nueva Política Exterior y de Seguridad Común que está desplegando el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) desde Bruselas. E internamente, debería saber conectarse a otros muchos documentos recientes que son también de referencia para la actuación internacional del Gobierno pero que no siempre resultan coherentes entre sí.

Por supuesto, el año 2013 no podrá ser juzgado por el éxito futuro de la nueva Ley o de la Estrategia de Acción Exterior, sino más bien por el hecho de que ambos documentos salgan adelante, de que su contenido resulte *a priori* coherente y su aplicación plausible a medio y largo plazo.

Mientras ese horizonte llega, 2013 se presenta también colmado de retos que se plantean a muy corto plazo para la diplomacia española. Los tres más importantes tienen el rasgo común de que, en mayor o menor medida, están vinculados a la crisis y tienen su origen o un foco principal en la propia España. El primero de ellos es el papel a jugar en el escenario europeo en relación con el futuro de la UE: en 2012, asomados al abismo de la posible ruptura del euro, se tomaron decisiones importantes por el Consejo Europeo y el Banco Central Europeo (BCE) que han ayudado mucho a España por haberse fortalecido –aunque no garantizado– la idea de la irreversibilidad de la moneda común. Pero en este año aún se tendrá que despejar si, tras la ayuda para la recapitalización bancaria, es necesario solicitar un rescate completo, que tendría tal vez ventajas financieras pero inconvenientes de reputación económica y estigma político. Además, se habrá de participar desde esa posición de debilidad en los debates en marcha sobre el rediseño de la UE, con nuevos equilibrios interinstitucionales e interestatales que se anuncian para después de la crisis. El segundo reto tiene que ver con el proceso soberanista planteado desde Cataluña, aunque las difíciles circunstancias europeas y el propio calendario que maneja el gobierno autonómico auguran que hasta 2014 no se lanzará una estrategia expresa de internacionalización de la cuestión que lleve a reaccionar también abiertamente a la diplomacia española. El tercer gran desafío es más prosaico pero no menor, ya que la acción diplomática que se desarrolle en este año habrá de saber adaptarse a los mayores recortes presupuestarios de todo el período democrático, lo que afectará sobre todo a la cooperación al desarrollo y a las misiones militares, y que en el mejor de los casos dejará congelado el gasto en todas las demás dimensiones de la proyección exterior.

Junto a esos tres grandes quebraderos de cabeza con epicentro interno, el año también anuncia la necesidad de abordar otros asuntos que tienen su origen en el exterior. Prácticamente todos ellos se concentran en el flanco sur: (1) un persistente radicalismo yihadista, con atentados terroristas, secuestros y conflictos armados en el Sahel; (2) la preocupación por el suministro energético, no sólo en relación con Argelia, sino por los posibles frentes que puedan abrirse en Libia, el Canal de Suez o Irán; y (3) la desestabilización y conflictividad interna que pueda darse

en diversos Estados (evidente en Siria, bastante probable en Egipto y no imposible en algunos países del Magreb), según pueda evolucionar el proceso del llamado “despertar árabe”. Estos riesgos a los que se ha de enfrentar España por su delicada posición al sur de Europa no deberían entenderse solamente como una debilidad más en una coyuntura en la que el país aparece tan vulnerable, sino al contrario, también como un factor fundamental de su relevancia geopolítica para la UE y EEUU. No obstante, con la excepción del despliegue en Rota del sofisticado escudo antibalístico norteamericano, 2013 parece un mal momento para que España sepa poner en valor esa ubicación en la frontera posiblemente más compleja y decisiva de Occidente.

Tanto en el espacio mediterráneo como en el latinoamericano, el grado de proyección española continúa, pese a la crisis, en un nivel históricamente alto, y los elevados e intensos intercambios humanos o empresariales demuestran que las relaciones con esas regiones van mucho más allá del ámbito político. Por eso hay que estar especialmente alerta en este año para impedir que el actual retraimiento diplomático o unas restricciones presupuestarias precipitadas y contraproducentes supongan una pérdida de posiciones. También en los próximos meses se pondrá a prueba esa declarada preocupación por mantener o acrecentar la presencia económica y cultural en un Magreb convulso –donde pese a todo aún despiertan interés las lecciones de la transición española– y en una América Latina ascendente y, en algunos casos, incluso displicente con España.