

La reorganización de la acción exterior española por el nuevo gobierno del Partido Popular

*Ignacio Molina, Iliana Olivié y Federico Steinberg **

Tema: Este trabajo examina las primeras decisiones del gobierno de Mariano Rajoy en lo relativo a la planificación y modo de organizar su política internacional para los próximos cuatro años.¹

Resumen: Tras el triunfo electoral del Partido Popular (PP) el 20 de noviembre de 2011 y la conformación al mes siguiente de un nuevo gobierno presidido por Mariano Rajoy, se abre una nueva etapa en la acción exterior de España. Las decisiones tomadas en las últimas semanas –la identificación de las grandes prioridades programáticas, la designación de los principales altos cargos y el diseño de ciertas reorganizaciones departamentales– apuntan algunas novedades que pueden ser relevantes. El enfoque pragmático que se anuncia y los cambios organizativos en Moncloa y en los Ministerios de Exteriores y Economía están muy relacionados con la difícil coyuntura económica pero también con un deseo más de fondo de iniciar una nueva fase en la política exterior española. No se trata de cambios radicales –de los que, precisamente, se pretende huir– pero, en relación con los gobiernos anteriores de Rodríguez Zapatero o Aznar, los énfasis son distintos: el acento sobre la diplomacia económica, una clara apuesta por la UE y el anuncio de un ejercicio consensuado de reflexión sobre la reforma del servicio exterior. Hay puntos de preocupación por el posible impacto negativo de los recortes de gasto anunciados –sobre todo en cooperación al desarrollo, pero también en defensa o innovación– y no está todavía claro hasta qué punto habrá voluntad política y coordinación suficientes para emprender una transformación estratégica en la forma de concebir la posición de España en el mundo, demasiado lastrada hasta ahora por la retórica del estatus.

* Investigador principal de Europa, Real Instituto Elcano, y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid. Iliana Olivié, Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano, y profesora de la Universidad Complutense de Madrid. Federico Steinberg, Investigador principal de Economía Internacional, Real Instituto Elcano, y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid.

¹ Los comentarios recibidos de Félix Arteaga (investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano) han contribuido a mejorar una versión anterior de este trabajo. Naturalmente, la responsabilidad por los errores que persisten y por los puntos de vista aquí expresados sólo recae en los tres autores.

Análisis:

Introducción

El impacto que tendrá sobre la política internacional de España la llegada al poder de Mariano Rajoy constituye un relevante objeto de atención. El regreso del Partido Popular (PP) resulta en sí mismo interesante, tras el período del gobierno socialista presidido por José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011), etapa en la que abundaron las desavenencias sobre la acción exterior. No obstante, y yendo más allá de la coyuntura política, los importantes desafíos a los que se enfrenta la posición española en el mundo configuran este momento como una auténtica encrucijada. Se trata de fenómenos de mayor trascendencia que las diferencias más o menos ideológicas que han mantenido los dos grandes partidos, y que se remontan a los años del presidente popular José María Aznar (1996-2004). De hecho, el excesivo énfasis que se le ha dado a esas discrepancias y al efecto inmediato que hayan podido tener determinadas líneas de acción diplomática sobre el estatus internacional de España ha dificultado el correcto entendimiento de los verdaderos retos a los que se enfrenta hoy nuestro país en la escena internacional.²

Es indudable que el prestigio internacional de España se encuentra hoy en un momento delicado, pero tan desacertado resulta seguir sosteniendo hoy una explicación autocomplaciente sobre nuestro peso exterior como abrazar sin más la tesis del declive provocado por algunas decisiones políticas supuestamente equivocadas. La realidad objetiva es que la presencia exterior del país ha crecido notablemente desde los años 90 hasta alcanzar hoy posiciones muy significativas, siendo además este ascenso sostenido en el tiempo y relativamente independiente del ciclo político.³ No obstante, resulta evidente que aún hay un amplio margen para mejorar la proyección internacional en cantidad y calidad (por ejemplo, España sufre un cuello de botella estructural por sus déficit en el terreno científico-tecnológico y académico), y esa problemática ocupa un plano muy distinto al de las orientaciones concretas que pueda adoptar un gobernante u otro en algunas cuestiones de política exterior.

Por otra parte, la importancia del momento presente debe conectarse no sólo a la necesidad de dotar de más solidez a los fundamentos internos que sustentan objetivamente la acción exterior, sino a tres elementos que marcan el actual contexto internacional, ante los cuales España tiene que determinar cómo enfrentarse: (1) la rápida emergencia de nuevas potencias en el mundo globalizado, que está configurando una realidad multipolar en el terreno económico y reduciendo aceleradamente la

² El juicio sobre ese supuesto efecto ha merecido además interpretaciones diametralmente opuestas. Mientras el ministro socialista de Asuntos Exteriores concluía que en el período 2004-2011 se habría alcanzado el momento culmen de la influencia exterior –véase M.Á. Moratinos (2009), “España, por fin en su sitio”, *Política Exterior*, nº 129, pp. 19-23–, desde el entorno del PP se interpretaba en cambio que durante ese tiempo se habría recorrido una senda que conducía hasta la irrelevancia internacional –véase, por ejemplo, R. Bardají y F. Portero (2007), “La España menguante... menguada”, *Papeles FAES*, nº 39, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), febrero–.

³ Según la investigación realizada por el Real Instituto Elcano para medir la proyección internacional de las principales economías mundiales, España se había instalado en 2010 entre los 10 primeros países con más presencia en la globalización si nos atenemos a una serie compleja de indicadores que incluye desde las exportaciones de bienes hasta la generación de patentes orientadas a la exportación, pasando por los resultados deportivos y los flujos humanos. Véase I. Olivie y I. Molina (2011), *Índice Elcano de Presencia Global*, Estudio Elcano nº 2, Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/IndiceElcanoPresenciaGlobal>.

hegemonía norteamericana en el político; (2) la delicada situación en la que se encuentra la UE, que está abordando simultáneamente la forma de asegurar la supervivencia del euro y de fortalecer su papel en la gobernanza global; y (3) el profundo y duradero efecto que tendrá la crisis económica sobre los recursos disponibles, el prestigio y el poder relativo de los distintos países, de forma tal que debe considerarse ya como un elemento estructural más.

Tras la victoria electoral del PP el 20 de noviembre de 2011, y con la comodidad de su mayoría absoluta parlamentaria, aunque en un clima de cierta emergencia debido a la pertinaz crisis económica y financiera, el nuevo presidente del gobierno asumió el poder el 21 de diciembre de 2011. Aun cuando parece pronto para evaluar hasta qué punto la llegada del nuevo gobierno supondrá o no un cambio real en la acción internacional de España, pueden ya analizarse algunos aspectos importantes que condicionarán la legislatura. De hecho, las primeras semanas de cualquier nuevo gobierno son especialmente valiosas para un análisis prospectivo de su política exterior porque es cuando, por definición, se deciden tres elementos fundamentales de la misma: (1) las líneas doctrinales que se apuntan en el programa de investidura y en las primeras declaraciones; (2) la designación de los principales altos cargos que tendrán responsabilidades en el ámbito externo; y (3) las reestructuraciones administrativas que se han dispuesto en el organigrama.

En este texto se pretende exponer esas decisiones ya tomadas y, a partir de las mismas, avanzar algunas hipótesis para los próximos cuatro años. Así pues, y considerando las prioridades declaradas de esa nueva acción exterior en el actual contexto de crisis, aquí se presta especial atención a cuatro grandes dimensiones: (1) el renovado énfasis en la posición española dentro de la UE; (2) los cambios en la gestión de la economía internacional; (3) el replanteamiento de la política de cooperación internacional al desarrollo; y (4) el anuncio de realizar un ejercicio denominado estratégico para repensar y reformar la acción exterior. El análisis se cierra con unas reflexiones sobre la conveniencia de que los grandes objetivos se articulen en una política integral y coherente, tras haber determinado los medios disponibles y su adecuación a los fines.

El reforzamiento de la política europea

La integración europea ha sido invariablemente la gran prioridad de la política internacional española durante el período democrático. No obstante, entre 2002 y 2010 – en la segunda parte del gobierno de Aznar y en la primera del de Rodríguez Zapatero– un cúmulo de circunstancias provocó una cierta dinámica de “deseuropeización”, que tuvo su reflejo tanto en la política económica como en la exterior. Fue la crisis –sobre todo a partir de que alcanzara de lleno a la zona euro en 2010– la que mostró la fragilidad de España cuando no está bien conectada al núcleo central de Europa. Así, los dos grandes partidos políticos se fueron convenciendo de la necesidad de reorientar los esfuerzos diplomáticos para fortalecer la posición española ante el resto de Estados miembros y ante las instituciones comunes.

El nombramiento como ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) de José Manuel García-Margallo –quien había sido vicepresidente de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo entre 1999 y 2011– parece obedecer a esa pauta de recuperación de la centralidad de la UE como ámbito de atención diplomática preferente, muy en conexión con el delicado momento económico. Tanto el MAEC como el Ministerio de Economía, con la implicación también directa de la Presidencia del Gobierno, han empezado abordando la participación española en la

conferencia intergubernamental sobre el nuevo Tratado de Estabilidad, y también a esbozar las líneas políticas que va a desarrollar España durante la gestión futura de la crisis de la eurozona. Por una parte, se pretende reforzar la relación entre Madrid y Berlín, así como convencer a los escépticos de que las reformas españolas son creíbles y de que España puede volver a ser la “Alemania del sur” que fue antaño. Pero por otra, España tendrá que intentar demostrar a sus socios del norte –tal vez coordinando mensajes con Francia y con una Italia ahora más influyente– que la austeridad fiscal y las reformas, aunque absolutamente necesarias, no bastarán para superar la crisis, por lo que está en el interés del conjunto diseñar una auténtica estrategia de crecimiento europea, objetivo que, por el momento, Alemania es reacia a considerar.

Los mensajes de las primeras semanas también apuntan a que esa opción por la austeridad combinada con estímulos selectivos se acompañará de otras ideas más aplicadas. Algunas serán generales, como la de apostar por un gobierno económico de la zona euro mucho más integrado, que no se ocupe solo de la disciplina fiscal sino también de las reformas estructurales y del crecimiento. Otros planteamientos tendrán un sentido más vinculado a la posición particular de España y pueden plasmarse, por ejemplo, en la reivindicación de incentivos a los países cumplidores, de la conveniencia de reforzar los instrumentos de estabilización financiera, de que se empleen más recursos del Banco Europeo de Inversiones para financiar infraestructuras transeuropeas que creen empleo, de que se reconsidere el rígido calendario de reducción del déficit ante el nuevo escenario de recesión, o de que se utilice el Presupuesto europeo de forma mucho más proactiva, aprovechando la circunstancia de que en breve se abordará la negociación del nuevo marco plurianual.

Es evidente que la gestión de la crisis del euro absorberá la mayor parte de las energías pero España tendrá que intentar atender simultáneamente a otras dimensiones económicas de la integración –por ejemplo, asumir mayor protagonismo en las decisiones relativas al Mercado Interior o a la política europea de innovación, donde históricamente ha estado a la defensiva– y a alimentar las iniciativas para que la UE como tal refuerce su posición en el mundo. Es decir, como país europeísta y que aspira a una proyección global, está en el interés de España que Europa no se distraiga sólo en discusiones sobre sí misma y se aisle de la gran política internacional, como en cierto modo podría haberle ocurrido durante la “Primavera Árabe”. Si España sabe aprovechar su condición de Estado medio-grande en una UE de 30 miembros y acompaña estrechamente el diseño de una acción exterior europea, se podrán multiplicar las oportunidades para promocionar sus valores e intereses que en su mayor parte coinciden con los de la UE. Y, a la vez, se sabrá identificar mejor en qué áreas tiene sentido orientar los esfuerzos propios o suplementarios –probablemente en cuestiones relativas a América Latina o el Magreb, o a la cultura en español– porque existan déficit de atención por parte europea o porque no sean ahí tan evidentes las sinergias con la posición nacional.

En lo referido a las reorganizaciones departamentales, y empezando por Moncloa, se han creado nuevas figuras expresamente encargadas de los asuntos europeos, que se asignan al gabinete y a la Oficina Económica del presidente del gobierno. También se notará en el organigrama del MAEC ese reforzamiento de la política europea, puesto que la Secretaría de Estado para la Unión Europea (SEUE) contará con dos direcciones generales: una propiamente encargada del proceso de integración y otra competente en las relaciones bilaterales con los países europeos, que entre 2004 y 2011 estuvieron gestionadas por la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores. Parece pues

definitivamente conjurado el riesgo de desaparición de una Secretaría de Estado autónoma y dedicada únicamente a los asuntos europeos, posibilidad que estuvo sobre la mesa del Consejo de Ministros en el verano de 2010 y que finalmente quedó en un adelgazamiento severo. De todos modos, la ahora reforzada estructura de la SEUE no ha recuperado la lógica organizativa que había tenido hasta entonces, cuando contaba con el apoyo de un secretario general y dos directores generales encargados respectivamente de los asuntos generales y de la coordinación interministerial de las políticas comunes, división que venía a corresponderse con el reparto de tareas entre el COREPER II y I.⁴

Los cambios en el área económica

La legislatura que ahora se abre estará dominada por los temas económicos. Éstos, como ya se ha dicho, estarán determinados en gran medida por las decisiones que se adopten en el ámbito europeo, pues sin una solución europea a la crisis de la deuda en la zona euro será muy difícil que España pueda colocarse en una senda de crecimiento sostenible, ya que seguirá siendo víctima del contagio griego, y tal vez del portugués y del italiano. Pero mientras que la solución europea es esencial para estabilizar los mercados financieros a corto plazo, nadie discute que España afronta retos económicos específicos que deben ser abordados por el nuevo gobierno tanto mediante reformas estructurales como a través de un nuevo planteamiento de cómo debe insertarse España en la globalización.

Como ponen de manifiesto las previsiones de crecimiento del Fondo Monetario Internacional, la economía española será una de las que menos crezca de la zona euro a corto plazo (un -1,7% en 2012 y tan sólo un 0,3% en 2013), e incluso en años posteriores tendrá un crecimiento potencial relativamente bajo y una tasa de desempleo elevada. Por lo tanto, será imprescindible avanzar en las reformas estructurales, particularmente la laboral, la del sistema financiero y las de la educación e investigación, así como potenciar la diplomacia económica para incrementar y diversificar las exportaciones. De hecho, los Ministerios de Asuntos Exteriores, Industria, Fomento, Economía e incluso Educación y Cultura, junto a las grandes empresas, la CEOE y las Comunidades Autónomas, ya han comenzado a trabajar conjuntamente para potenciar y redefinir el concepto de la “marca España”, entendiendo que uno de los elementos clave para dejar atrás la recesión y aumentar el crecimiento es fomentar las exportaciones y modificar la percepción que en el exterior se tiene de los productos y empresas españoles.

Hasta ahora, la “marca España” ha estado fuertemente vinculada al turismo y la construcción, y no tanto al papel que desempeñan determinadas empresas multinacionales españolas en el suministro de servicios básicos –agua, energía y telecomunicaciones– o en la producción de ciertos productos manufacturados de alta gama. En ocasiones, se trata de líderes mundiales que no son necesariamente identificados con España, lo cual es atribuible en parte a la voluntad de las propias transnacionales que operan en mercados de productos y servicios de alta sensibilidad política –particularmente en países en desarrollo o emergentes– y que, por ello, han optado por el “anonimato” para evitar conflictos políticos y sociales y acusaciones de prácticas “neo-colonialistas”. En este sentido, la ampliación de la “marca España” a nuevas actividades productivas transnacionales se enfrenta a un importante reto, que quizás sea más fácil de enfrentar con una visión aún más integral de la acción exterior,

⁴ Véase C. Closa e I. Molina (2010), “La elaboración y coordinación por el Gobierno de la política europea: apuntes para negociar mejor la maraña post-Lisboa”, ARI nº 121/2010, Real Instituto Elcano, julio.

que supere la frontera de lo económico para beneficiarse de sinergias con distintos elementos de presencia “blanda”, como son la cooperación internacional al desarrollo y la acción cultural.

Volviendo la atención a cómo se abordará la titánica tarea relacionada con las cuestiones económicas, el nuevo presidente del gobierno ha optado por una ambiciosa reestructuración de todo el área, y ha optado por agrupar en el nuevo Ministerio de Economía y Competitividad los asuntos que tienen que ver con la diplomacia económica, salvo la energía y el turismo, que se mantienen en el Ministerio de Industria.

En primer lugar, se ha eliminado la vicepresidencia segunda –económica– del gobierno, que existía desde 1996 y que se había mantenido hasta la fecha. Rajoy presidirá o supervisará directamente la Comisión Delegada de Asuntos Económicos que hasta ahora dirigía el vicepresidente segundo, para lo que contará con el apoyo del director de la Oficina Económica del presidente, que recupera el rango de secretario de Estado. El nuevo organigrama de la Oficina Económica de Moncloa cambia sus dos viejos departamentos –de Política Económica y Política Social e Industrial– por los de Economía Internacional y Secretaría de la Comisión Delegada, lo que hace pensar que se pretende reforzar el papel del presidente y otorgarle a la Oficina Económica más protagonismo en los asuntos económicos internacionales, desde la preparación de los Consejos Europeos hasta las cumbres del G-20. Además, es previsible que el Programa Nacional de Reformas siga siendo competencia de esta Oficina, e incluso podría ser que el Programa de Estabilidad –donde se presentan ante la UE los planes del gobierno en política fiscal– pasará a estar bajo su control y no en la órbita del Ministerio de Economía.

En segundo lugar, se ha separado el Ministerio de Economía del de Hacienda, asignando a ambos nuevas funciones. Así, el nuevo Ministerio de Economía y Competitividad incorpora la política de innovación y absorbe todas las competencias de comercio que antes estaban en el Ministerio de Industria; lo que supone coordinar la red de Oficinas Comerciales de España en el exterior y dirigir varias instituciones de promoción comercial e inversión extranjera como el ICEX, CESCE, *Invest in Spain*, etc. Como se ha mencionado más arriba, el principal cuello de botella para la mejora de la presencia económica española en el mundo radica en un déficit científico-tecnológico, y en cómo éste afecta al modelo productivo del país. Por eso, ubicar la innovación dentro de un ministerio de perfil alto como Economía –además de introducir el término “competitividad” en su nombre– puede representar una oportunidad, siempre que los recortes presupuestarios en materia de innovación se definan de forma estratégica y se apliquen selectivamente. Por último, aunque la región Asia-Pacífico pierde importancia como prioridad política, será una región clave en la estrategia de promoción comercial y de inversiones –incluyendo la compra de deuda pública española o la participación en el fondo europeo de rescate– que debe desarrollar el Ministerio de Economía. Téngase en cuenta que mientras que esta región representa cerca del 30% del comercio mundial, es destino de menos del 10% de las exportaciones españolas, y la presencia de nuestras empresas en mercados tan dinámicos como China y la India es todavía escasa.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda se fusiona con el de Administraciones Públicas, y será el encargado de asegurar la reducción del déficit y la reforma del sector público, pero parece que tendrá un papel limitado en la política exterior española, si bien es cierto que uno de los mensajes que España tendrá que “vender” en Europa es que está logrando controlar su gasto.

Tanto la separación de Economía y Hacienda como la incorporación de Comercio a Economía ya se produjeron durante la época de Aznar, pero entonces existía un único vicepresidente económico, mientras que ahora se ha optado por no concentrar tanto poder en una sola persona. Esta decisión no tiene por qué complicar el proceso de toma de decisiones con bloqueos interdepartamentales y costosos esfuerzos de coordinación si el presidente ejerce realmente de “vicepresidente económico” (como sucede con Mario Monti en Italia), pero puede causar problemas si no funciona adecuadamente esa permanente supervisión presidencial, o si se manifiestan diferencias de opinión entre los ministros de Economía y Hacienda, el director de la Oficina Económica de Moncloa e incluso el ministro de Asuntos Exteriores.

La separación en dos de la antigua cartera de Economía y Hacienda también puede tener efectos positivos en las negociaciones internacionales y europeas, por la especialización respectiva de ambos departamentos en los asuntos externos e internos. No obstante, puede a su vez debilitar la posición española en algunos foros –como el G-20, el Consejo ECOFIN o el Eurogrupo en la UE– al perderse el carácter de superministerio de asuntos económicos y financieros que antes tenía.

Por último, y volviendo al organigrama del Ministerio de Economía, se ha optado por elevar el Tesoro al rango de Secretaría General –antes era una dirección general– y ampliar sus funciones, por lo que se convertirá en una pieza clave tanto de la diplomacia financiera como de las negociaciones técnicas sobre la reforma de la gobernanza económica europea, la regulación financiera y el fondo de rescate de la zona euro.

La nueva posición de la cooperación internacional al desarrollo

En materia de cooperación internacional al desarrollo, el programa electoral del PP planteaba una diversidad de pautas con un marcado enfoque institucional, entre ellas la mejora en la gestión y evaluación de la cooperación, la implantación de análisis de coste-efectividad e impacto y la coordinación interna y externa. Algunas de sus propuestas también reflejaban una apuesta por el papel del sector privado en los procesos de desarrollo, mediante la promoción de alianzas publico-privadas y de la responsabilidad social corporativa en la cooperación.

La necesidad de un nuevo diseño institucional es sin duda uno de los principales retos de la política española de cooperación internacional en la etapa que ahora se inicia. Los otros serían el refuerzo de las capacidades y de los recursos humanos, la concentración de la ayuda –desde diversos puntos de vista: geográfico, sectorial y por instrumentos o actores– y un mayor esfuerzo en materia de evaluación.⁵

Actualmente existe la percepción, al menos entre los profesionales de la cooperación al desarrollo, de que el nuevo gobierno mantendrá un perfil bajo en temas de cooperación al desarrollo, que no dudan en recalcar que esta política pública no recibió ninguna mención en el discurso de investidura del presidente. Sin embargo, las primeras decisiones adoptadas por el ejecutivo no apuntan claramente en esa dirección. Por motivos sobradamente conocidos, es indudable que en los próximos años habrá proporcionalmente menos Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que en etapas previas. Pero,

⁵ Estas ideas se desarrollan en I. Oliví (coord.) (2011), *Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional*, Informe Elcano, nº 13. Real Instituto Elcano, diciembre.

en este punto, es importante asumir el efecto de la crisis y de las políticas fiscales restrictivas que afectan a las decisiones presupuestarias en materia de cooperación en prácticamente todos los donantes tradicionales. En segundo lugar, a la luz de las decisiones tomadas por el gobierno de Cameron en el Reino Unido, quizá convenga revisar el supuesto de que los gobiernos progresistas elevan el perfil de la cooperación mientras que los conservadores lo bajan. Cada vez más políticos de uno y otro signo asumen el importante papel que puede jugar la política de desarrollo internacional como elemento de presencia o poder blando en su política exterior.

En lo que a los elementos organizativos de la cooperación española se refiere, el rediseño a finales de diciembre de 2011 –y posterior re-rediseño a principios de enero de 2012–⁶ de parte de la estructura del sistema de cooperación incide en dos de los retos antes señalados: un marco institucional más eficaz –con líneas jerárquicas más definidas– y la concentración geográfica de la ayuda.

El aspecto más llamativo de la reorganización definitiva del MAEC en este campo ha sido la creación de una Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), que ha conllevado la eliminación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), creada bajo la presidencia de Rodríguez Zapatero. Esta no es la primera vez que la cooperación española se articula junto a los asuntos iberoamericanos, algo que ya se había dado durante los gobiernos de Aznar, e incluso en tiempos de Felipe González, quien la creó a mitad de los 80 aunque con funciones distintas.

Lo que, en todo caso, cambia también ahora respecto del esquema anterior a 2004 es la articulación de los órganos dependientes del secretario de Estado. Durante la última legislatura de Aznar, de la SECIPI dependían tanto la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) como la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), con rango de Subdirección. Esta última tenía el cometido de planificar y evaluar toda la cooperación oficial, con unos medios técnicos, humanos y financieros extremadamente limitados y, por consiguiente, con graves dificultades para ejercer “autoridad” sobre una Agencia que, por su parte, tenía un mandato de gestión. En 2004, la OPE se elevó a rango de Dirección General (Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo –DGPOLDE–). Sus obligaciones siguieron siendo excesivamente amplias pero la dotación de medios de todo tipo también se incrementó.

Si bien la DGPOLDE se encuentra entre las decenas de direcciones generales suprimidas por el nuevo gobierno, se ha creado una Secretaría General de Cooperación Internacional con rango de Subsecretaría, que podría asumir las labores de planificación. En tal caso, se estaría “elevando” a la DGPOLDE al nivel de Secretaría General.

Por tanto, a pesar del malestar manifestado por diversas organizaciones de la sociedad civil por lo que se ha interpretado como una pérdida de perfil de la política de cooperación tras la supresión de la SECI –que viene a sumarse al malestar derivado de la sucesión de recortes en el volumen de AOD en los últimos años– cabrían una serie de

⁶ En la primera reforma del MAEC propuesta por el gobierno en diciembre de 2011, la cooperación internacional al desarrollo pasaba a gestionarse conjuntamente con los temas de política exterior; diseño administrativo que dio lugar a la queja formal de la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) por lo que se entendía como una supeditación de los principios y acciones de la cooperación internacional –el desarrollo de los países receptores de ayuda– a los intereses nacionales españoles defendidos en una estrategia más amplia de acción exterior.

consideraciones respecto del nuevo diseño institucional.

En primer lugar, si bien es cierto que desaparece una Secretaría de Estado dedicada exclusivamente a la cooperación, la fusión de los asuntos de cooperación con otros de política exterior en términos más amplios –como hubiese ocurrido con la primera reforma del MAEC– no tendría por qué haber sido una mala noticia para una política de desarrollo adaptada al nuevo contexto internacional. Se ha señalado en repetidas ocasiones la necesidad de una mayor imbricación de la política de cooperación con la política exterior en términos más amplios, lo cual podría contribuir a una mayor coherencia de políticas para el desarrollo en el conjunto de la acción exterior. En este sentido, parecía particularmente interesante la unión de los asuntos de política exterior y de los de cooperación internacional bajo una misma unidad del MAEC.

La ubicación definitiva de la cooperación en una Secretaría de Estado que también coordinará las relaciones con América Latina es coherente con las recientes declaraciones del ministro acerca del “nicho” que suponen los países en desarrollo latinoamericanos para la cooperación española, sobre todo en un escenario de retirada de otros donantes europeos de la región y de construcción del concepto europeo de las ventajas comparativas de los donantes. En vista de ello, y en un contexto de cambio de los flujos migratorios por el que España vuelve a pasar de receptor neto a emisor neto de migrantes, cabe suponer que la importancia relativa del África Subsahariana disminuirá para la política exterior española en general y para la cooperación al desarrollo en particular. Esto podría dificultar el necesario proceso de concentración de la ayuda española en un número menor de países socios, una labor que quizá habría resultado más sencilla, o menos sensible, bajo una Secretaría de Estado sin perfil geográfico. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que estas dificultades también se pueden ver atemperadas por el hecho de que la política de cooperación, dirigida desde una Secretaría General, se dota de mayor rango que las relaciones con América Latina, que se impulsarán desde una Dirección General.

Dicho esto, será importante tener en cuenta para la acción exterior del Estado que las relaciones entre España y América Latina ya no pueden ser lo que fueron cuando se creó la SECIPI por primera vez, en tiempos de Felipe González. Tan importante es tener en consideración que la cooperación al desarrollo no se limita a esta región –piénsese, por ejemplo, en la importancia que también tiene el Mediterráneo– como que las relaciones iberoamericanas superarán, en muchos casos, el ámbito estricto de la cooperación internacional al desarrollo.

Finalmente, otro de los problemas que ha atribulado al sistema español de cooperación internacional al desarrollo durante las últimas tres legislaturas ha sido la dificultad para planificar la política de ayuda bajo un esquema en el que el órgano de planificación no tenía la capacidad institucional de guiar la gestión de la agencia. Aún no sabemos con precisión cuáles serán las responsabilidades de la recientemente creada Secretaría General de Cooperación Internacional. El nuevo esquema podría ofrecer, a diferencia de los dos anteriores, una cadena de mando clara (SECIPI–Secretaría General–AECID), lo que abriría una importante ventana de oportunidad para planificar eficazmente la gestión de la Agencia, y adaptar así la cooperación española al nuevo contexto internacional, si es que la planificación depende efectivamente del nuevo secretario general y se establecen los canales necesarios para que dicha planificación permee a la AECID como agencia gestora. En este sentido, cabe señalar que los cargos de director general de la AECID y de secretario general tienen el mismo rango de Subsecretaría, por lo que será

imprescindible que se delimiten con claridad las funciones de uno y otro.

La propuesta de un ejercicio de reflexión estratégica sobre la acción exterior

El difícil momento que atraviesa la eurozona, y España en particular, explica que los elementos más llamativos y urgentes al repensar la política internacional de España tras la llegada al poder del PP hayan tenido que ver, como se ha dicho, con la gestión de la crisis: mirada preferente a Europa, atención a la economía internacional y profunda redefinición de la cooperación al desarrollo.

Pero, junto a todo lo anterior, entre las primeras medidas del nuevo gobierno al planificar su política internacional para los próximos cuatro años, se incluye una propuesta adicional que –aun influida por el momento económico– consiste en un objetivo identificado desde mucho antes de que apareciera la crisis: la necesidad de adoptar un enfoque estratégico público que otorgue más coherencia y transparencia a la acción exterior. El programa electoral del PP contenía referencias genéricas a esta cuestión, e incluía tanto la conveniencia de celebrar un debate parlamentario anual como una primera definición de prioridades y valores a defender en el mundo, así como otras propuestas destinadas a mejorar la efectividad de las representaciones exteriores y del proceso de toma de decisiones en el seno del MAEC. Durante el debate de investidura, esto se plasmó en dos propuestas específicas: una relativa al diseño de una orientación estratégica internacional de carácter integral, estable y reconocible –incluyendo un compromiso de consenso con la oposición en el caso de las cuestiones militares– y otra relativa al reforzamiento del despliegue diplomático, comercial y cultural. Al poco tiempo de tomar posesión, el nuevo ministro de Asuntos Exteriores se reunió con quienes le habían precedido en el cargo para abrir formalmente una reflexión sobre la reforma del Servicio Exterior y para anunciar que un grupo de trabajo elaborará un Libro Blanco al respecto –donde colaborarán políticos de todos los partidos, funcionarios, expertos y representantes de la sociedad civil– que puede desembocar en una propuesta de Ley del servicio exterior.

Nada hay que objetar –antes al contrario– a la idea de lanzar una reflexión estratégica sobre la acción exterior que pueda contribuir a mejorar la calidad de la misma. En este momento es prematuro abordar sus posibles contenidos, pero sí es posible apuntar algunas observaciones y cautelas preliminares. Para empezar, no se sabe si este ejercicio asumirá como punto de partida –o, al menos, tendrá en cuenta aunque sea con las actualizaciones que se estimen oportunas– los contenidos de la Estrategia Española de Seguridad, elaborada bajo la supervisión de Javier Solana entre 2010 y 2011. Asimismo, no queda claro hasta qué punto puede equipararse una estrategia global sobre el papel de España en el mundo con un ejercicio más limitado al funcionamiento del Servicio Exterior, que es lo que, por ahora, se ha anunciado. Tampoco es seguro que sea necesariamente acertado comenzar la tarea centrando la atención en una dimensión esencialmente instrumental –cómo se proyecta España– sin haber abordado antes el análisis de fondo sobre el qué y para qué proyectarse. Empezar primero con los contenidos –definir los objetivos e identificar los medios para conseguir los fines– y pasar luego a abordar el funcionamiento de las herramientas no sólo resultaría más coherente desde el punto de vista conceptual, sino que además podría facilitar el desarrollo posterior del ejercicio. Se trata además de un ámbito en el que probablemente resulte menos costoso alcanzar acuerdos y los consensos recabados en el nivel político podrían ayudar a superar más adelante los obstáculos que puedan surgir en el nivel administrativo.

En relación con lo anterior, no está completamente garantizado que el MAEC pueda liderar por su cuenta estos trabajos y, como demuestran la renovada ambición del Ministerio de Cultura para influir más directamente sobre la gestión del Instituto Cervantes o el creciente protagonismo del Ministerio de Defensa en los asuntos de seguridad internacional, es posible que resulte necesario una implicación directa de Moncloa para asegurar un resultado exitoso. La última vez que se intentó una reforma parecida fracasó por los conflictos surgidos entre diversos departamentos y cuerpos burocráticos. En la actualidad, casi todos los ministerios tienen hoy proyección exterior, y además ya está muy fragmentada la labor de coordinación que en teoría corresponde al MAEC pero en la que también participan el gabinete del presidente, la propia vicepresidenta (de quien también depende ahora el Centro Nacional de Inteligencia) y el Ministerio de Economía que, como ya se ha dicho, disfruta de autonomía en las cuestiones de diplomacia económica. Por tanto, junto a las reformas que se impulsen desde el MAEC, será necesario mejorar la coordinación colegiada y establecer un sistema para articular y, en su caso, fomentar la implicación directa del propio presidente del gobierno. De hecho, el programa electoral de su partido apuntaba en este sentido al hablar de la “revitalización del consejo de política exterior o la puesta en marcha del consejo español de seguridad”.

Otra cosa es que, como resultado exitoso de una reflexión integral, el MAEC acabase reforzando su capacidad para relacionarse con el resto del gobierno y dirigir o coordinar toda la acción exterior, quedando en los respectivos ministerios sectoriales la definición de sus contenidos sustantivos. Lo cierto es que en los últimos años, y pese a las reorganizaciones antes mencionadas, el MAEC ha consolidado un reparto de competencias propias en tres secretarías de Estado: las mencionadas SEUE y SECIPI, más la de Asuntos Exteriores, que se encarga de la política exterior en sentido amplio, es decir, de los asuntos globales, la seguridad internacional, la diplomacia multilateral y las relaciones bilaterales geográficas salvo en los ámbitos europeo e iberoamericano. Sin embargo, y precisamente como consecuencia de la ausencia de una visión compartida por todo el gobierno, el Ministerio no tiene bien resuelto su papel en el fomento de la acción exterior en los campos económico, cultural o científico ni la conexión orgánica o funcional entre esa proyección sustantiva y el despliegue de embajadas, consulados u otras oficinas de promoción (por no hablar de la debilidad de los vínculos con las empresas, la sociedad civil o las comunidades autónomas).

En cualquier caso, la reflexión sobre la reforma de la acción exterior no debe limitarse a pensar en cómo puede mejorarse la coordinación y efectividad de quienes representan a España fuera de sus fronteras, sino que debe atender igualmente a la mejora de la calidad en las decisiones que se toman en Madrid. También había una alusión directa a esta cuestión en el programa electoral del PP cuando se planteaba la “potenciación de los órganos de prospección estratégica”. El reforzamiento de esa capacidad para asentar la elaboración de la política exterior sobre bases más sólidas pasa, por un lado, por aumentar los actuales medios de los órganos internos de prospectiva y evaluación y, por el otro, por potenciar las relaciones con especialistas externos del mundo académico y de los *think-tanks*.

En un momento de enorme restricción del gasto público, resulta difícil diseñar una estrategia ambiciosa de proyección exterior. Piénsese en lo ya dicho a propósito de los recortes en ayuda al desarrollo y en inversión para I+D, absolutamente necesaria para mejorar la presencia global en materia económica, o en el anuncio reciente del Ministerio de Defensa sobre la necesidad de ahorrar en grandes programas de armamento y en las

cada vez más costosas misiones militares. De todos modos, la imperiosa necesidad de reducción del déficit, combinada con el despliegue simultáneo del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), puede también considerarse una ventana de oportunidad para que resulte inaplazable determinar prioridades, planificar y evaluar seriamente las actuaciones, o buscar sinergias. La reciente propuesta del ministro de Asuntos Exteriores de hacer economías de escala con la labor exterior desarrollada por las comunidades autónomas apunta en la buena dirección. Pero está por desarrollar la labor ya iniciada de identificación de los temas y regiones en donde una labor diplomática propia (paralela a la del SEAE) no aporta valor añadido.

Por último, si uno de los objetivos que persigue esta reforma estratégica es el de dotar de transparencia y previsibilidad al papel de España en el mundo, conviene hacer un esfuerzo para implicar a todas las fuerzas políticas que quieran sumarse y aumentar el tiempo dedicado al debate parlamentario. Al margen de las ventajas intrínsecas que tiene para la calidad democrática de cualquier política el aumento del control y del debate público, elaborar una acción exterior con amplio respaldo político supone sin duda un valor añadido. No se trata de obsesionarse por el consenso –que no es en sí mismo imprescindible– pero sí ayudar a desterrar una impresión, que ha sido exagerada por determinados círculos de opinión, sobre cierta ideologización y variabilidad que ha lastrado la política exterior española desde el cambio de siglo. Ya se ha señalado antes que los elementos de permanencia observados en la posición de España en el mundo durante los últimos años superan ampliamente posibles oscilaciones que sean consecuencia de determinadas decisiones en la acción diplomática. Y también se ha señalado que en democracia no debe dramatizarse la existencia de discrepancias entre el gobierno y los demás partidos. Sin embargo, es cierto que emprender líneas de actuación novedosas sin contar con una mínima aquiescencia por parte de la primera fuerza de la oposición puede abonar que se abandonen cuando se produzca un cambio de gobierno, lo que, además de frustrar iniciativas posiblemente interesantes, acaba siendo contraproducente para la percepción externa. Construir sobre lo ya existente a finales de 2011, aun con las modificaciones que se consideren precisas, es una buena forma de consolidar la idea de previsibilidad y, a la vez, concitar apoyos parlamentarios lo más amplios que resulte posible.

Conclusiones: España es una “potencia media” de ámbito regional pero con proyección global, que además de promocionar ciertos valores y principios ampliamente compartidos por su ciudadanía –la democracia, la dignidad y libertad individuales, el derecho internacional, el crecimiento económico sostenible y la lucha contra la pobreza– tiene importantes intereses económicos, energéticos, culturales y de seguridad que defender en el exterior.

El nuevo gobierno ha planteado que, más allá de luchar contra la crisis económica y el paro, uno de sus principales objetivos es elevar el prestigio internacional de España y convertirla en un actor más relevante, tanto dentro como fuera de la UE. Se enfrenta al reto de hacerlo en un mundo en cambio, en el que España, a pesar de tener unas condiciones objetivas sólidas que la colocan entre las 10 potencias con mayor presencia global, debe hacer frente a dos importantes retos. Por un lado, la caída del peso internacional de Occidente en general –y de Europa en particular– como resultado del auge de las potencias emergentes, y por otro, su propia vulnerabilidad en el seno de la UE, derivada fundamentalmente de sus problemas económicos actuales.

Para abordar estos desafíos, el nuevo presidente ha optado por reorganizar la Administración e iniciar un ejercicio de reforma del Servicio Exterior –tal vez como paso previo a una reformulación institucional más profunda de todo el procedimiento de elaboración de la política exterior– con el objetivo de potenciar la acción internacional de España sobre la base de dos ejes: Europa y la economía. Aunque es pronto para saber si esta estrategia tendrá éxito, es importante subrayar que el prestigio exterior no puede ser un objetivo en sí mismo, sino la consecuencia de la prosperidad económica, social y política interna, combinada con una acción exterior coherente con los valores e intereses del país que la impulsa.

Por tanto, a nadie debe escapar que –más allá de que la crisis económica que atraviesa España tenga un importante componente europeo– lo prioritario será avanzar en reformas internas que permitan que la fortaleza local acabe plasmándose en una proyección exterior sólida.⁷ Sin atajar los déficit que España tiene en materia económica, educativa o tecnológica, será difícil que su presencia en el mundo pueda incrementarse, ya sea para cooperar o para competir. Y una vez que se pongan los cimientos para hacer frente a estos desafíos internos, habrá que llenar de contenido la política exterior, lo que implica tejer una nueva red de alianzas estratégicas y dotar de los medios necesarios –en un contexto de recursos limitados– al conjunto de actores públicos y privados que llevan adelante la acción exterior. Además, aun cuando un enfoque pragmático –cuya adopción viene en gran medida obligado por la crisis– presente ventajas sobre otras orientaciones más ideológicas o etéreas, es también importante que los elementos prosaicos estén integrados dentro de una visión de conjunto más amplia. Es decir, que la diplomacia a desarrollar asuma una perspectiva relativamente ambiciosa e integral sobre la presencia exterior de España como el resultado de combinar la acción económica con la científico-cultural y la propiamente política.

La influencia de España en el mundo dependerá, en definitiva, de la capacidad que tenga la sociedad española para resolver los importantes desafíos internos a los que se enfrenta, y de la destreza con que se traslade la defensa de sus valores e intereses a una política exterior que, sin dejar de corregir algunas deficiencias, sepa aprovechar lo mucho conseguido en los últimos 35 años.⁸ *Ignacio Molina*

Investigador principal de Europa, Real Instituto Elcano, y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid

Iliana Olivié

Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano, y profesora de la Universidad Complutense de Madrid

Federico Steinberg

Investigador principal de Economía Internacional, Real Instituto Elcano, y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid

⁷ Véase Real Instituto Elcano (2009), “España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre su inserción en la nueva gobernanza global”, Documento de Trabajo nº 3/2009, Real Instituto Elcano, marzo.

⁸ Véase el artículo de prensa titulado “Una política exterior al servicio de España”, firmado conjuntamente por todos los ministros de Exteriores de la democracia menos el fallecido Francisco Fernández Ordoñez (*El Mundo*, 5/II/2012).