



Análisis 26/ 2021

20 Diciembre 2021

Jornadas sobre política exterior

Una estrategia exterior para España (28 de octubre)¹

Beatriz de León Cobo y Patricia Moreno Fernández

Introducción

El pasado 28 de octubre de 2021 se celebró en la Universidad Francisco de Vitoria la primera jornada del evento “Una estrategia exterior para España”, organizado por el Centro de Seguridad Internacional junto con el Foro Libertas, Veritas et Legalitas. Este ciclo de conferencias ha recibido una subvención para el estudio, análisis y ejecución de las prioridades de la política exterior española, de la Secretaría de Estado de la España Global, del Ministerio de Asuntos Exteriores. En esta primera sesión se analizó la política exterior española, sus intereses y limitaciones, y el papel que juega nuestro país en el panorama regional y global.

La jornada se organizó en torno a una mesa redonda, en la que participaron tres ponentes de alto nivel: Nicolás Pascual de la Parte, Embajador en Misión Especial para las Amenazas Híbridas y la Ciberseguridad; Javier Rupérez, Embajador de España y académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; y Antonio Caño, periodista y exdirector del periódico El País; moderados por Ignacio Cosidó, director del Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria. La

¹ Este análisis recoge las conclusiones de la primera de las dos jornadas sobre política exterior tituladas “Una estrategia exterior para España” que fueron organizadas por el Centro de Seguridad Internacional del Instituto de Política Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria, en colaboración con el Foro Libertas, Veritas et Legalitas, los días 28 de octubre y 15 de noviembre de 2021. Esta colección de publicaciones, al igual que las jornadas sobre política exterior han recibido una subvención de la Secretaría de Estado de la España Global, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

conferencia tuvo lugar en un contexto marcado por los cambios y transformaciones que se están produciendo en el mundo en el momento actual, en el que numerosos países se están resituando en el escenario internacional —y la consecuente necesidad de que España lo plantee también—, como indicó Ignacio Cosidó en su presentación de la mesa redonda.

Tal y como refleja el Índice de Presencia Global elaborado por el Real Instituto Elcano, España ocupa, teniendo en cuenta su presencia económica, militar y blanda —también llamada *soft power*— el puesto número 13 a nivel mundial en el año 2020. Es precisamente en esta última dimensión en la que España más destaca (puesto 11), especialmente en el plano del turismo; si bien las otras dos dimensiones no quedan demasiado por detrás en la clasificación (puestos 12 y 14, respectivamente).² Una estrategia exterior para España —desde luego, conveniente— pasaría por mejorar aquellos ámbitos en los que el país es menos robusto y reforzar aquellos en los que destaca por encima de otros, sin dejar de lado el realismo que requiere definir objetivos que realmente puedan ser alcanzados.

La política exterior española debe ser estratégica, autónoma y bilateral³

El embajador Pascual de la Parte destacó durante su intervención la necesidad de concebir la política exterior como concepto estratégico, no tratar de proyectar hacia afuera ideologías, sino tener un carácter operativo. Es imprescindible que sea de utilidad práctica para los actores de la política exterior, que representan a España en el extranjero y, evidentemente, tiene que ser una cuestión de Estado, alejada de tácticas políticas y de intereses espurios. Si en algún momento se ha de demostrar una visión de Estado es en política exterior.

La política exterior española debe tener un carácter autónomo, ya que España es una potencia media con aspiraciones globales. Debemos defender nuestros principios e intereses, cooperación y colaboración con aliados de la Unión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, y otros organismos para multiplicar nuestra fuerza y proyección exterior. No puede considerarse como excluyente la participación en las diversas organizaciones internacionales con el hecho de mantener relaciones bilaterales con los países que consideramos prioritarios a la hora de alcanzar nuestros objetivos, sino al contrario: reforzar esas relaciones bilaterales puede ser un efecto que coadyuve en la consecución de los objetivos que compartimos en las organizaciones internacionales a las que pertenecemos. Además, es algo que realizan todos los países y que nosotros llevamos un tiempo manteniendo en un cierto dique seco, lo que no es adecuado. Si reforzamos nuestra relación bilateral con Estados Unidos, Francia, o

² Índice Elcano de Presencia Global, España.

<https://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/country/iepg/global/ES/ES/2020>

³ Argumentos principales extraídos de la intervención del embajador Pascual de la Parte durante las jornadas sobre política exterior para España. Para ver su intervención completa:

<https://www.youtube.com/watch?v=iTUieWAVeoo>.

Marruecos, este reforzamiento no va a ser nunca contrario a los intereses comunes que tenemos con el resto de países que forman parte de la Unión Europea o la OTAN y, sin embargo, será de mucho interés para nuestra política exterior.

No estamos en era de cambios, sino en un cambio de era: la era del derrumbamiento del orden liberal democrático posterior a la Segunda Guerra Mundial que en su día puso su centro en las Naciones Unidas. Si hay algo que está demostrándose en la actualidad fue el error de Fukuyama cuando afirmó el fin de la historia en 1992. Su tesis se fundamentaba en que, tras la caída del muro de Berlín, la hegemonía de la democracia liberal terminaría extendiéndose por todo el mundo. Treinta años después nos encontramos con un panorama completamente distinto en el que, ahora, los perfiles no están definidos. “Lo antiguo no termina de morir, y lo nuevo no termina de nacer”. Ya no vivimos en un mundo de bloques, vivimos en un mundo multipolar en el que surgen continuamente países con ambición de ser actores importantes aplicando dinámicas de influencia y fuerza, configurando así el nuevo orden mundial, en función de la distribución del poder. China, India, Turquía, Rusia, países árabes, entre otros. Queremos un multilateralismo eficaz, lo cual depende principalmente de las grandes potencias.

España, tras la Constitución del 78, apostó por un modelo de convivencia que integró en su naturaleza como nación un Estado Social, Democrático y de Derecho, asumiendo los principios de una democracia liberal y occidental. Para ser consecuente con ese espíritu, tiene que apostar por tendencias a favor del libre mercado, de la libre circulación de bienes y servicios, y por una economía abierta al mundo, aumentando el peso que tiene el sector exterior en el PIB que, actualmente, se sitúa en un 70%. Pero España, además, se encuentra geográficamente en una posición geoestratégica delicada. Es la frontera sur de la Unión Europea frente a una zona tan inestable como el Magreb-Sahel. Esta situación nos obliga a garantizar y a reforzar nuestra soberanía estratégica en temas de defensa.

En el Ministerio de Asuntos Exteriores español y, en general, en todo nuestro cuerpo diplomático, se sabe que las prioridades de nuestra política exterior son sencillas, pues surgen de nuestra idiosincrasia, de nuestra particular situación geográfica, de nuestra historia y de nuestra cultura, y eso hace que esas prioridades hayan sido significativamente estáticas desde la época de los Reyes Católicos. “El destino de España es Europa”, como ya señaló el filósofo José Ortega y Gasset. Nuestra vocación histórica es Iberoamérica, y nuestra proyección se desarrolla en el Mediterráneo. La posición geográfica española marca nuestra misión en el ámbito de la seguridad: en caso de conflicto debemos mantener asegurado el eje Canarias-Gibraltar-Baleares, marítimo y aéreo, siendo esta responsabilidad de España hasta recibir ayuda de los aliados. Sin embargo, y retomando la idea del cambio de era global actual, cabe destacar que el eje del mundo ha cambiado. Si desde el descubrimiento de América este eje se situó en el Océano Atlántico, a día de hoy se ha trasladado al Océano

Pacífico; y prueba de ello es el cambio de estrategia de Estados Unidos, que ha venido priorizando sus intereses en el Pacífico sobre los que hace unas décadas podía tener en Atlántico. Es la primera vez en la Historia de los últimos 2.000 años que España no es colindante al eje del mundo, lo que nos va a obligar a demostrar nuestro valor añadido en la relación transatlántica.

Si antes afirmábamos lo necesario que es que la autonomía de nuestra política exterior nos posibilite, como algo bueno y necesario, las relaciones bilaterales con otros países que pueden formar parte o no de las organizaciones internacionales de las que pertenecemos, eso cobra especial importancia cuando analizamos el rol que como país deberíamos jugar en Europa. Llevamos, desde hace algún tiempo, siendo renuentes a la hora de ejercer ese derecho de autonomía de nuestra política exterior dejándonos llevar y no siendo activos, como Estado miembro, a la hora de llevar una política exterior propia, sin duda alguna coherente y confiable con todos nuestros socios. Deberíamos potenciar las relaciones bilaterales con aquellos países que forman parte de la Unión Europea que más pueden interesarnos, entre otras cosas porque ellos también lo hacen. Para distintas políticas no dejamos de escuchar hablar de múltiples ejes que van surgiendo, dentro de la propia Unión —siendo el clásico ejemplo el eje franco-alemán—, sin que España llegue a ser parte de ninguno de ellos. Nuestra autonomía estratégica, dentro de Europa, tiene que ser compatible con el establecimiento de vínculos con países miembros y también con países externos; entre ellos, Estados Unidos, que como potencia hegemónica —por el momento— nos debe resultar prioritaria.

Otra línea estratégica de nuestra política exterior a la que estamos obligados a considerar por cuestiones históricas es América Latina. Tanto la responsabilidad histórica como los intereses españoles allí son evidentes, por lo que deberíamos promover una presencia mucho mayor de la que tenemos actualmente, y que no hace mucho sí que disfrutábamos. En contrapartida, la presencia española en América Latina debería servir para contribuir de manera positiva en la resolución de los conflictos que se están dando en el continente favoreciendo la integración regional y los intercambios económicos. Y si el plano latinoamericano no se puede dejar de lado, tampoco puede España obviar su relación con los países del norte de África. Somos, como popularmente se nos ha llamado “la frontera sur de Europa”, pues estamos mucho más cerca de África que de la mayoría de los países europeos. La inversión a medio y largo plazo en el continente africano se hace necesaria si tenemos en cuenta amenazas como el terrorismo yihadista y la migración irregular. El entorno del Mediterráneo no es estable, y España ha de comprender que si África no es segura y próspera, tampoco lo seremos nosotros.

Otro factor que crea inquietud en las actuales relaciones internacionales es la actitud y los intereses de Rusia. España, como parte de la Unión Europea, debería apoyar y fomentar una estrategia más allá de las sanciones económicas y el diálogo crítico que

hasta ahora se ha venido adoptando contra la potencia rusa. Deberíamos preguntarnos, como España y como Europa lo que queremos realmente respecto a Rusia, si queremos contener, aislar o negociar con un vecino que ha demostrado un gran peso geopolítico. Asimismo, y teniendo en cuenta que el centro de gravedad estratégico global se ha desplazado a Asia, España tiene que estar presente si no quiere ver reducida su relevancia a nivel internacional. La estrategia española debería ser la de participar en los grandes mercados que se están desarrollando en el continente asiático; así como contribuir a las estrategias de pacificación regionales para dotar a la zona de una mayor estabilidad. Y todo esto lo tendremos que hacer de la mano de Estados Unidos porque, en este ámbito de la política exterior, debemos reconocer nuestra dependencia de Washington.

Es obligado que España comprenda cuál es su posición actual en el mundo: la de una potencia media con intereses globales. Tenemos que identificar nuestros objetivos y metas, diseñar nuestras políticas para alcanzarlos, determinar qué recursos humanos y estructurales vamos a necesitar para llevarlos a cabo. Retomando la idea de que la política exterior debe ser una Política de Estado, es obligado el consenso entre las distintas fuerzas políticas, separándola en la medida de lo posible de las políticas de los Gobiernos coyunturales y sus tendencias, y dotándola de una cierta permanencia en el tiempo. El motivo es simple: nuestra política exterior depende principalmente de nuestra posición geoestratégica, y este factor poco tiene que ver con coyunturas políticas de uno u otro signo.

La política interior y exterior de un país son dos caras de la misma moneda ⁴

El embajador Rupérez comenzó su intervención destacando la necesidad de entender que política interior y exterior son dos caras de la misma moneda, siendo la Segunda dependiente de la primera. Si la política interior refleja una sociedad conforme y cohesionada con planteamientos políticos y constitucionales, respetuosa con los principios de orden jurídico nacional e internacional, en un contexto económico pujante, entonces podemos tener una política exterior digna de tal nombre. Un país no tiene la política exterior que quiere, sino la que puede tener; para demostrarlo tan solo tenemos que echar la vista atrás y comprobar cómo ésta varía a lo largo del tiempo. En el caso de España, no es comparable el aislacionismo español durante las décadas en las que se prolongó la dictadura franquista al posterior aperturismo promovido en la época de la Transición hacia la democracia. Indiscutiblemente, la situación interior ha marcado —y continúa marcando— la proyección de España hacia el exterior.

Tanto el embajador Rupérez como el embajador Pascual de la Parte coincidieron en la idea sobre las diferencias y complementariedades entre los ámbitos bilateral y multilateral. Desde la Transición, España se ha apoyado en dos instrumentos

⁴ Argumentos principales extraídos de la intervención del embajador Rupérez durante las jornadas sobre política exterior para España. Para ver su intervención completa:

<https://www.youtube.com/watch?v=iTUieWAVeoo>

multilaterales para ejercer su política exterior: la Unión Europea y la OTAN, los dos grandes proyectos que contribuyeron a mimetizar a España con su entorno a nivel político, económico y de seguridad; y que son, sin duda, la base sobre la que se articula nuestra política exterior. Esto no es óbice para que hubiésemos desarrollado relaciones bilaterales más estrechas con algunos de los países de la UE y de la OTAN, tal y como han hecho algunos de sus países miembros. Basta con que analicemos, por ejemplo, las relaciones específicas de determinados países, como Alemania o los países de Europa del Este. La Unión Europea y la OTAN reflejan lo fundamental de nuestra pertenencia exterior; pero esto no debería ser excusa para no desarrollar una política bilateral. España debe reforzar su ámbito multilateral y, paralelamente, construir el bilateral, lo que contribuiría a disminuir la percepción de cierta pasividad de la que se nos acusa a menudo en ambas organizaciones.

El embajador Rupérez destaca la importancia de la seguridad en política exterior, planteando la idea de que la segunda no puede prosperar sin la primera, acompañada de una política de defensa eficaz. En el caso español, hablar de defensa es, en ocasiones, impopular: en el plano defensivo el gasto pocas veces es percibido como una inversión, limitando los recursos destinados a sectores que tienen mayor predicamento entre la ciudadanía, como la educación, la sanidad, o las infraestructuras se puede olvidar que las Fuerzas Armadas son las que defienden nuestros intereses nacionales, si es necesario, a través del uso eventual de las armas. Ellas son nuestra capacidad disuasoria frente a la multiplicidad de actores que conforman el panorama global actual, y que no necesariamente comparten nuestros principios y valores. Lo que es evidente es que España invierte en defensa menos del 2% del PIB nacional demandado por la OTAN, haciéndonos pertenecer al grupo de países que Estados Unidos ha calificado de *“free riders”*, de no aportar suficientes recursos pero sí de aprovecharse del paraguas de la defensa colectiva.

En definitiva, España debe saber dónde está a nivel geopolítico, qué papel interpreta en el escenario internacional y qué intereses quiere proteger —normas multilaterales, respeto a los derechos humanos y libertades, democracia, economía mercado—, ya que sin estos tres aspectos es muy difícil conseguir la política exterior que queremos y debemos construir, y más aún ponerla en práctica en un contexto de constante cambio. El embajador Pascual de la Parte afirmó que ese cambio se ve reflejado en lo alejados que nos encontramos de aquel mundo que en 1945 confió en las Naciones Unidas para poner punto y final a dos guerras mundiales; pero también del de 1989 cuando cayó el Muro de Berlín, del de 1991 cuando desapareció la Unión Soviética, o del de 2001 tras los atentados del 11-S contra las Torres Gemelas. El embajador Rupérez entiende que, pese a todos estos cambios, no ha desaparecido el mundo de las convenciones internacionales liberales, quizás por un deseo personal de mantener viva la imagen del consenso internacional que ha logrado evitar que estallara una tercera guerra mundial. A tenor de la reflexión sobre el orden mundial actual, Ignacio Cosidó se preguntó si el

orden liberal internacional ha quedado obsoleto, si todavía hoy es sostenible, o si de la crisis actual puede salir, incluso, fortalecido.

En febrero de 2020, antes de la crisis del coronavirus, se celebró la anual Conferencia de Seguridad de Múnich. En esta se introdujo el concepto “*Westlessness*” que, sin traducción al español viene a implicar la ausencia de Occidente en el mundo. ¿Se está volviendo el mundo menos occidental? ¿Se está volviendo Occidente menos occidental también? ¿Qué significa para el mundo que Occidente deje el escenario a otros actores? ¿Cómo podría ser una estrategia conjunta de Occidente para una época de competencia entre grandes potencias?⁵ Estas son algunas de las preguntas planteadas en el informe sobre el que versó el debate en la Conferencia de Seguridad de Múnich. En la edición de este año, se manejó el concepto “*Beyond Westlessness*”, o un mundo más allá de esa ausencia de Occidente. En esta última conferencia se expuso la complejidad de navegar en un entorno tanto de competencia como de cooperación: Occidente deberá competir contra la marea antiliberal cuando deba hacerlo —para defender sus valores e intereses fundamentales—, y cooperar con los desafiantes cuando puedan hacerlo —para hacer frente a los riesgos y amenazas compartidos—.⁶ Esta concepción del entorno podría ser la más acertada para la lectura del debate sobre el orden liberal internacional y la que probablemente mejor define algunos de los desafíos más importantes para Occidente y para el resto del mundo.

España ha perdido convicción en su propio proyecto nacional ⁷

El último en intervenir en la mesa redonda fue el periodista Antonio Caño, que tras largas décadas dedicado al periodismo internacional cree conveniente destacar en primer lugar el importante desconocimiento internacional sobre España, pues la ciudadanía y medios extranjeros limitan su entendimiento de España a tópicos superficiales. Este hecho, en su opinión, se vio claramente con la crisis de Cataluña de 2017 y el trato que dieron a esta crisis los medios de comunicación internacionales. Por otro lado, Caño considera que quienes representan a España en el extranjero suelen conseguir poner en valor el país con independencia de los escasos recursos con los que cuentan a menudo, señalando que la dificultad de la política exterior española no reside necesariamente en su ejecución sino en su estrategia. Para que exista una “política exterior” se necesita delimitar unos objetivos y fines claros, instrumentalizar

⁵ El informe Munich Security Report es un documento de carácter anual que sirve como marco de referencia conceptual sobre el que se desarrolla la Conferencia de Seguridad de Múnich, uno de los eventos más destacados en la agenda internacional en materia de seguridad, y que tuvo lugar del 14 al 16 de febrero de 2020 en la ciudad alemana.

<https://www.dsn.gob.es/eu/actualidad/sala-prensa/munich-security-report-2020>. Para leer el informe completo: <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2020/>

⁶ Munich Security Report 2021. *Between States of Matter – Competition and Cooperation* <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2021/>

⁷ Argumentos principales extraídos de la intervención del periodista Antonio Caño durante las jornadas sobre política exterior para España. Para ver su intervención completa:

<https://www.youtube.com/watch?v=iTUieWAvEoo>

los medios y movilizar los recursos para alcanzarlos. España, sin embargo, “afrenta problemas de política exterior” de manera algo más improvisada. Las decisiones que se han tomado en relación con países como Marruecos, Cuba o Estados Unidos en los últimos meses han sido tratadas por la opinión pública como si el denominador común de todas las estrategias y políticas españolas fuera esa improvisación.

Por contradictorio que pueda parecer, con la globalización los países están más defensivos, se protegen más, y prestan mayor atención a sus problemas internos. En el caso de España, por ejemplo, su ausencia en el mundo es preocupante; pero su ausencia en Hispanoamérica es alarmante. Esto cuestiona nuestra política exterior y nuestra idea como nación: si no somos capaces de entender que se necesita una presencia española política, cultural, emocional en América Latina es que no entendemos quiénes somos. La situación actual contrasta con el periodo de la Transición, momento en el que el mundo sintió admiración por el cambio en España y se demostraba con el reconocimiento internacional. De hecho, España se convirtió en el ejemplo de numerosos países —especialmente de América Latina— que siguieron sus pasos para terminar con regímenes dictatoriales e implementar la democracia. España aportó ayuda, medios y apoyo para respaldar a esos países porque lo consideraba su obligación; buen ejemplo de ello fue el caso Chileno. Para Caño, una vez conseguida la democracia en España, el siguiente paso debía ser acompañar a otros países del mundo en el camino hacia la democracia, así como contribuir en procesos de desarme o acuerdos nacionales, tal y como se hizo en Centroamérica. Ejemplo del liderazgo internacional de España en el mundo fue la celebración de la Conferencia de Seguridad y Cooperación entre 1980 y 1983, en la que se debatieron en Madrid los grandes asuntos de seguridad europea; o de la primera cumbre árabe-israelí, también en la capital española, en 1991. Con respecto a Cuba, la comunidad internacional no concebía que se pudiesen tomar decisiones sobre el país sin tener en cuenta a España, decisiones que contaban con el beneplácito de Estados Unidos, consciente de la relevancia de la perspectiva española. La política exterior trascendía a las ideologías del momento, y a las ideologías de otros países. Javier Solana, por ejemplo, fue Secretario General de la OTAN entre 1995 y 1999; se confiaba tanto en nuestro país que se dio tal cargo de responsabilidad a un político y diplomático socialista español, que incluso previamente se había opuesto a la entrada de España en la Alianza.

La gran pregunta que se planteó Antonio Caño fue qué ha pasado desde entonces. En su opinión, España ha perdido convicción en su propio proyecto nacional, y cuando no hay fe en uno mismo es difícil exponerse a ser observado en el exterior y a tener una presencia fuera. Señaló que a algunos españoles les da miedo reconocerse —o directamente no se reconocen— en la palabra España, exponiendo una imagen frágil y cuestionada de nuestro país a través de la que difícil desarrollar una política exterior española. Caño coincide con el embajador Rupérez en este aspecto: cuando falla lo nacional y lo interior, falla lo internacional y lo exterior.

Una vez terminadas las intervenciones de los tres ponentes, una de las preguntas que se realizó desde el público a Antonio Caño versó sobre el interés de la población española en lo internacional, en nuestra política exterior. El periodista destacó la responsabilidad de la opinión pública, que se retroalimenta de la falta de interés de los españoles por la política exterior: dado que los españoles no se interesan sobre lo que pasa fuera de sus fronteras, los medios de comunicación dedican menos tiempo a analizarlo. Caño afirmó que a los españoles les interesa más lo que ocurre en Sevilla que lo que ocurre en Libia, aunque probablemente lo que ocurre en Libia tiene unas repercusiones más impactantes para España. Estas jornadas sobre política exterior tuvieron como objetivo, precisamente, sensibilizar sobre la importancia de nuestra política exterior y las repercusiones que tiene la misma en nuestras vidas. Las universidades y las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel fundamental en la promoción de la política exterior, sobre todo entre los más jóvenes.

—
Autores:

Beatriz de León Cobo, coordinadora técnica de las jornadas sobre política exterior española. Investigadora del Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria.

Patricia Moreno Fernández, investigadora sobre seguridad, terrorismo y conflicto armado.

Este artículo ha recibido una subvención de una subvención para el estudio, análisis y ejecución de las prioridades de la política exterior española, de la Secretaría de Estado de la España Global, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

