

El papel de España en el mundo (1977-2017)

Magdalena M. Martín Martínez

Resumen: En este artículo se analiza el papel desempeñado por España en el ámbito internacional, tomando como referencia el periodo comprendido entre 1977 y 2017. Para ello, se realiza un análisis desde una triple perspectiva: presencia institucional, poder duro y poder blando.

Palabras clave: España; sociedad internacional; relaciones internacionales; 1977-2017.

Códigos JEL: F50; F60.

Intentar condensar en unas páginas la presencia y el papel del Reino de España en el mundo durante las últimas cuatro décadas es una tarea imposible, máxime teniendo en cuenta que en el periodo comprendido entre 1977 y 2017 tanto la sociedad internacional como la española han experimentado una transformación vertiginosa, que antes hubiera precisado del discurrir de siglos. Durante estos últimos cuarenta años, el periodo democrático y de paz más largo de la historia reciente, nuestra agenda exterior ha mantenido en cierta medida temas y protagonistas, pero su aproximación e impacto son hoy radicalmente distintos. Al objeto de ofrecer una panorámica de conjunto utilizaremos una metodología usual en la disciplina de las Relaciones Internacionales, consistente en identificar primero las áreas geográfico-temáticas que centran nuestra política exterior de forma prioritaria, para a continuación tratar de valorar los resultados obtenidos a través de tres indicadores, a saber: presencia institucional; poder duro (peso político, económico y militar), y poder blando (influencia diplomática, prestigio y presencia en los *mass media*)¹.

Así pues, por lo que concierne a la primera cuestión cabe indicar que el artículo 56.1 de la Constitución atribuye al Jefe del Estado la representación de España en las relaciones internacionales y “*especialmente con las naciones de su comunidad histórica*” sin especificar cuáles. De la praxis se desprende que en esa primera fase Iberoamérica² era

el área preferencial, junto a las relaciones con los países del norte de África y Oriente Medio. Tras la muerte del dictador y el inicio de la Transición el objetivo ansiado fue otro: el ingreso en el Consejo de Europa (24 de noviembre de 1977) y en las entonces Comunidades Europeas (1 enero de 1986), las dos Organizaciones que vertebran el continente europeo, cuya consecución, además de incorporar una nueva prioridad en las relaciones tradicionales, supuso un punto de inflexión en la configuración definitiva de nuestra política exterior. En el intermedio se había dado carta de naturaleza a la alianza defensiva con el mundo occidental y los Estados Unidos de Norteamérica con la incorporación de España como miembro de pleno derecho de la OTAN (30 de mayo de 1982), ratificada en referéndum convocado por el entonces presidente F. González (12 de marzo de 1986).

Por consiguiente, desde mediados de la década de los 80 del siglo XX el núcleo duro de la presencia española en el mundo está ya conformado y gira alrededor de nuestro entorno más inmediato: Iberoamérica, Norte de África/Oriente Medio, Europa y mundo atlántico. En esta política exterior, calificada críticamente de “*luces cortas*”³, ha primado la proximidad en detrimento de una geoestrategia global, que sin embargo nos hemos visto obligados a impulsar a marchas forzadas desde los albores del siglo XXI por imperativo de la globalización económica y debido al alcance de retos y amenazas transnacionales de nuevo cuño como el terrorismo, las migraciones masivas o la delincuencia organizada. De hecho, la Estrategia Nacional de Seguridad de 2017 identifica tanto las zonas clásicas en las relaciones internacionales como la aparición de dos nuevas prioridades, focalizadas en regiones lejos de nuestras fronteras e intereses tradicionales como son Asia-Pacífico y África Subsahariana, que han de ser tenidas en cuenta al objeto de redefinir la posición de España en el mundo como “*un país con vocación global*”⁴.

¹ En relación a la definición de poder, entendida como la “la capacidad de obtener los resultados que uno quiere, y en caso necesario, de cambiar el comportamiento de otros para que esto suceda” y su clasificación en “hard-power” y “soft-power”, es referente obligado la obra del trasnacionalista Joseph Nye. Vid. “El coloso estadounidense”, en *La paradoja del poder norteamericano*, Taurus, Madrid, 2002, y más recientemente “The Future of Power”, *Bulletin of the American Academy*, Spring, 2011, pp. 45- 52: “...What is power, and why does it matter? I define power as the ability to affect others to get the things you want. You can do that in three ways: you can use coercion, sticks; you can use payments, carrots; or you can use attraction and persuasion, soft power. In the twenty-first century, the ability to combine these as smart power will be one of the main challenges...”.

² Nos decantamos por Iberoamérica en lugar de Latinoamérica por consideraciones de índole lingüística, política y geoestratégica. América Latina o Latinoamérica es un término francés del siglo XIX empleado para contrarrestar el término y la influencia española con el pretexto de dar cabida a todos los países en los que se hablaban lenguas romances, incluyendo el francés. Hispanoamérica se suele usar para designar a los países americanos en los que se habla español como lengua oficial o co-oficial, mientras que Iberoamérica sería en el término más adecuado puesto que incluye también a

Brasil, aunque no a los americano-francófonos (Islas antillanas Haití, Guadalupe y Martinica).

³ L. Simón, “*¿España como potencia atlántica*”, ARI 100/2017.

⁴ Estrategia de Seguridad Nacional 2017, Un proyecto compartido de todos y para todos, p. 40, disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidencia/eldelgobierno/Documents/2017824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf.

Una vez dilucidadas las prioridades de la política exterior de los últimos cuarenta años, procede esbozar una valoración sumaria del papel desempeñado por España tomando en cuenta los tres indicadores citados. Comenzando por el primero de ellos, la presencia en instituciones y organizaciones internacionales, en términos generales cabe apreciar una infrarrepresentación en la escena internacional por debajo de nuestro potencial económico, cultural e histórico⁵. Las razones fundamentales de esta presencia manifiestamente mejorable son endógenas, y tienen que ver con:

a) La ausencia de una política exterior de estado, consensuada y a largo plazo, que no esté al albur de intereses partidistas ni de giros personalistas. Los bandazos en la sucesión de gobiernos populares y socialistas pueden ilustrarse gráficamente desde la foto de Aznar en las Azores a la instantánea de Zapatero negándose a rendir honores a la bandera estadounidense, pasando por el bajo perfil internacional, rayano en la irrelevancia, de Rajoy. En lo único en que los cuatro últimos presidentes parecen haber mantenido una continuidad sin fisuras es en su insolvencia para desenvolverse con fluidez en inglés. A ello se le suma que hasta la consolidación de la democracia el control parlamentario de la política exterior ha sido irregular e insuficiente, de manera que aún hoy los debates en el Congreso siguen lastrados por problemas tanto de fondo (i.e., concepción del poder exterior como atributo exclusivo del ejecutivo que la ejerce para el pueblo pero sin el pueblo) como de forma (i.e., inexistencia de un modelo de control de los Consejos Europeos).

b) La falta de iniciativa y capacidad para rentabilizar nuestras fortalezas y generar sinergias internacionales. Especialmente sangrante resulta la inoperancia para servir de valedor y enganche en las relaciones UE-Iberoamérica. La estrategia de palo sin zanahoria en Cuba o las tensiones con Venezuela y Argentina revelan una diplomacia falta de cintura y de reflejos, que se ha empezado a rectificar en tiempo reciente a sabiendas de que si España no ocupa en la región el lugar que le corresponde, otros lo harán. Tampoco se han fraguado alianzas omnicomprendivas con socios naturales como Portugal o los países de la ribera sur del Mediterráneo. En este sentido, si bien las relaciones con Marruecos han mejorado, y se siguen cuidando por lo mucho que nos jugamos, el interés español no debería circunscribirse, al igual que sucede en el resto del Magreb, a la lucha contra el terrorismo yihadista y el control de la inmigración irregular. En parecida línea, las buenas relaciones luso-españolas no han generado los réditos económicos y políticos que cabría esperar en el seno de la UE.

c) La insuficiente inversión en partidas claves tales como diplomacia, cooperación al desarrollo, derechos humanos y defensa. Aunque los Presupuestos Generales del Estado para 2017 incrementaron en un 3,2% la partida destinada al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación con el doble propósito de potenciar la participación en organizaciones internacionales y la influencia en los procesos de definición de la política de paz y seguridad internacionales⁶, no podemos ignorar que la ayuda al desarrollo se ha reducido en un 73% desde 2008⁷, y que el gasto en defensa alcanzará el 2% del PIB recomendado por la OTAN en 2014 con diez años de retraso, en 2024. Estas limitaciones, sumadas a la reorganización a la baja del personal diplomático y consular, restan eficacia y proyección a nuestra acción exterior.

Sea como fuere, la presencia española en Naciones Unidas ha sido poco relevante, siendo el logro más sobresaliente la elección como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en el bienio 2015-16, por quinta vez en 60 años de membresía. El balance de nuestro paso ha sido positivo en términos de liderazgo, ya que durante la presidencia española se han adoptado 15 resoluciones, 3 de ellas (cooperación judicial en la lucha contra el terrorismo, no proliferación y trata de seres humanos en conflictos armados) por propia iniciativa⁸. Quizás como premio a la labor realizada España acaba de ser elegida miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el periodo 2018-2020, por segunda vez en toda nuestra historia. Por el contrario, en el apartado del “debe” en cuatro décadas ningún nacional español ha ocupado puestos de responsabilidad unipersonal en los órganos principales de la ONU (Secretaría General, ECOSOC, etc.), habiendo sido infructuosos todos los intentos de conseguir la designación de un juez español en el Tribunal Internacional de Justicia.

La situación en la UE es similar, con el agravante de que la presencia española ha ido de más a menos, reduciéndose con el tiempo. Los años 90 y la primera década del 2000 marcaron la época dorada del liderazgo español, con la alianza Kohl-Mitterrand-González, con J. Solana primero como Secretario General de la OTAN (1995-1999) y luego como Míster PESC (1999-2009), con J. Borrell al frente del Parlamento Europeo (2004-2007) y G.C. Rodríguez Iglesias presidiendo el TJUE (1994-2003). Desde entonces no hemos dejado de perder peso, como refleja el dato de que España es el único país “grande” que nunca ha logrado que un nacional suyo presida la Comisión. No obstante, cabe esperar que la

⁵ J.I. Torreblanca, “Es hora de que España vuelva al mundo”, El País, 26 de noviembre de 2016, disponible en https://politica.elpais.com/politica/2016/11/25/actualidad/148009388_0_474257.html.

⁶ Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, BOE nº 153, de 28 de junio, pp. 53787-54396, presentada y explicada en esos términos en el Congreso de los Diputados por el Ministro Cristóbal Montoro el 4 de abril de ese año.

⁷ Informe “La realidad de la Ayuda”, Intermon Oxfam, marzo de 2017, disponible en <http://www.realidadayuda.org>.

⁸ Documento “Balance. España en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2015-2016”, disponible en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Documentos/2017_BALANCE%20CSNNUU%20N.PDF.

reestructuración institucional y el renovado equilibrio de poderes consecuencia del “Brexit” ayude a corregir la actual infrarrepresentación institucional española en una UE inmersa en un proceso refundacional.

Por todo lo anterior, no es de extrañar que la presencia española en el mundo sea mucho más significativa en términos de poder duro y poder blando. Respecto al llamado “hard power” los indicadores macroeconómicos muestran un crecimiento casi imparable, que tras la crisis repunta a un ritmo del 2,6% del PIB para 2017 según las previsiones del Fondo Monetario Internacional, institución financiera de la que fue director gerente (2004-2007) el hoy convicto Rodrigo Rato. Esta vitalidad explica que España tenga reconocido, junto a la representación de la UE, estatuto de invitado permanente en el grupo del G-20. Simultáneamente, la presencia internacional española se ha visto reforzada merced al esfuerzo extra realizado en el ámbito militar, que nos sitúa desde inicios de 2000 como el país con más misiones activas en el extranjero (20) para un contingente reducido de tropas (+/- 3.000 efectivos) desplegadas a lo largo y ancho del planeta: en Oriente Medio (Líbano, Afganistán e Irak), Europa (Bosnia Herzegovina, Turquía, Países Bálticos y EUNAVFOR Mediterráneo), América (Colombia) y África (Senegal, Malí, República Centroafricana, Gabón, Somalia, Mauritania, Túnez, Golfo de Guinea, EUNAVFOR Atalanta). El compromiso con la paz y seguridad internacionales se ha visto recompensado con un creciente protagonismo de los mandos militares españoles en la ONU, OTAN y UE⁹.

Finalmente, en lo que al poder blando se refiere, los informes periódicos en la materia atestiguan que España figura entre los 5 países culturalmente más influyentes del mundo¹⁰, pero que el impacto positivo de valores en los que somos referentes mundiales como la lengua o el turismo se ve mermado por una diplomacia modesta, que solo ha encabezado iniciativas de escaso recorrido como la Alianza de Civilizaciones, y por indicadores que no están a la altura en el capítulo de la educación, capacidad de emprendimiento o buen gobierno. La contraposición de fortalezas y debilidades nos sitúa en el puesto 12 del ranking de presencia global, con una tendencia a la baja similar a los países de nuestro entorno. Con todo, el eco de España en los medios de comunicación extranjeros se ha disparado a raíz del proceso independentista en Cataluña.

De esta panorámica apresurada puede concluirse que a partir de 1977 España ha experimentado un proceso de inserción plena en el sistema internacional y, sobre todo, de europeización, asociado íntimamente a nuestra democratización y modernización. Transcurridos 40 años, somos un socio europeo fiable, llamado a asumir mayores responsabilidades en la UE “posbrexit”, con mucho margen de mejora en áreas clásicas como Iberoamérica, Mediterráneo y Norte de África Latina, y con una proyección por razones estratégicas imponderables en Asia-Pacífico. Nuestra presencia global en el mundo debe estabilizarse e incluso crecer, pero ello dependerá de que seamos capaces de explotar, de forma programada y consensuada, todo nuestro potencial.

⁹ Así, un militar español estuvo al mando de la Misión UNIFIL en el Líbano, y en la actualidad lo son el Segundo jefe del Mando de la Fuerza Conjunta OTAN y los Mandos del Cuartel General de la Fuerza FHQ y de la Fuerza de Respuesta Rápida de la UE.

¹⁰ Informes elaborados en los últimos 5 años por el Real Instituto Elcano, el último de ellos titulado “España en el mundo: análisis en base al índice Elcano de presencia global 2016”, ARI 85/2017, disponible en: al/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari85-2017-olivie-gracia-gomariz-espana-en-el-mundo-analisis-indice-elcano-presencia-global-2016.

