

## DIPLOMACIA Y POLÍTICA

### Resumen:

¿Debe estar la Política Exterior de un país sometida al vaivén de los cambios de turno en el poder de los partidos políticos? Existe una amplia literatura sobre este tema, de distintos enfoques políticos, pero la geopolítica, la geoestrategia, los más diversos intereses, imponen unas constantes que los partidos deben respetar.

### *Abstract:*

*Should be the foreign policy of a country subject to shift handovers in the power of political parties? There is extensive literature on this subject, with different political approaches, but the geopolitical, geo-strategy, the most diverse interests, imposing rules that must be respected by the political parties.*

### Palabras clave:

Política internacional, partidos políticos, intereses en juego.

### *Keywords:*

*International politics, Political Parties, Interests.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Los países y sus pueblos no son, a priori y globalmente, de izquierdas o de derechas. En los pueblos hay ingredientes que, en ocasiones, les hace preferir la actitud política característica de los partidos conservadores, optando en otros momentos por tendencias progresistas. En general, el ciudadano se coloca, en virtud del pacto social, en manos del político con una actitud que se identifica con la forma en que se procede en política. El pasajero sube al avión en la confianza de que el piloto le conducirá hasta su destino con el mínimo posible de sobresaltos; el paciente se tumba en la sala de operaciones esperando que el cirujano no cortará más que lo preciso; el cliente confía sus secretos a su abogado en el entendimiento de que no los usará en su contra.

Algo semejante ocurre en política. La sociedad se coloca en manos del Gobierno y tiene todo el derecho a esperar que éste lleve adelante el país sosegadamente, sin más sorpresas que las agradables. Consecuente con este argumento la sociedad es, por naturaleza, conservadora.

Pero a la vez, la sociedad espera del piloto, del cirujano, del abogado y aún más del político, que tengan la agilidad suficiente para dar el golpe de timón o de bisturí que salve una entrada en pérdida, una hemorragia, una crisis. En este sentido, toda sociedad es progresista y revolucionaria. La clave del éxito político está en combinar adecuadamente moderación e imaginación y ello se ha visto plasmado por igual en gobiernos de derechas y de izquierdas.

Hace un año, España cambiaba una vez más de Gobierno. Es la sexta vez que ello ocurre desde 1978, y una vez más el ideario conservador se está poniendo en marcha en distintos terrenos: el económico, el laboral, el educativo, el sanitario etc... También en el diplomático.

La política exterior de un país no debe ni puede conocer oscilaciones radicales. Cada país tiene unos objetivos diplomáticos definidos y constantes. En el caso de España tales objetivos son permanentes desde antes incluso del advenimiento de la democracia. Europa, Hispanoamérica, los Estados Unidos y el Mediterráneo son las prioridades exteriores constantes de nuestro país. Ello ha sido así durante los seis Gobiernos conocidos desde 1978, e incluso durante la totalidad del siglo XX. Es evidente que durante la etapa franquista, España se acercaba a quien podía y en este sentido solo Hispanoamérica, el mundo árabe y, desde 1953, los Estados Unidos mantuvieron con España un nivel de diálogo suficiente.

Una vez completado el acceso a la democracia, nuestro país se integra en todas las instituciones occidentales y desde ese momento, los cuatro objetivos regionales apuntados se vuelven constantes. ¿Quiere ello decir que la política exterior de la derecha coincide con la de la izquierda? No hay grandes cambios entre ambas, pero sí que hay matices y modulaciones que hacen que en realidad cambie. Las modificaciones diplomáticas no podrían ser drásticas, ya que nuestro país – o cualquier país que las practicara – perdería prestigio y credibilidad en el mundo al no resultar predecible. Imaginemos lo que supondría en el escenario internacional si, con el acceso de un nuevo gobierno, éste decidiera

modificar las alianzas, los pactos o las relaciones bilaterales con los Estados. La política exterior de un país fiable está, por consiguiente, avocada a la continuidad y a la permanencia.

Hay sin embargo facetas diplomáticas que se han modulado en los últimos 35 años y que deberían matizarse de nuevo a partir de 2012.

## EUROPA

España es un país europeo, asentado en el continente europeo, cuyos contornos pueden ser imprecisos en el flanco oriental, pero que están perfectamente delimitados en el occidental y en el meridional por el océano Atlántico y el estrecho de Gibraltar.

Mientras Europa se mantuvo desunida hasta mediados del siglo XX cada país entendió su europeidad a su manera, y durante siglos, las guerras y los conflictos marcaron la línea argumental del viejo continente.

Algunos de sus países tendieron a monopolizar la idea de la europeidad, empujando a los restantes ya fuera hacia el Este, durante la larga etapa bipolar del Telón de Acero y de los bloques, ya hacia el Sur en el caso de los Balcanes y de la península ibérica, sobre la base en este caso del dicho “África empieza en los Pirineos”, o hacia el Oeste en el caso de los países anglosajones especialmente vinculados con los Estados Unidos.

La construcción de la Unión Europea con sus signos diferenciales (bandera, himno, instituciones, diplomacia, moneda etc.) hace que, inevitablemente, para todos sus componentes, la europeidad sea incuestionable, y por añadidura la construcción europea sea la principal prioridad para sus miembros.

Ello ha venido siendo así durante los años de bonanza de la Unión y lo sigue siendo en los momentos de crisis que comenzaron en 2007. En estas circunstancias, más que nunca, las tendencias de los miembros de la UE se definen de forma aún más clara: los países con mayores dificultades económicas – Grecia, Portugal, Irlanda, Italia, España etc. – se aferran todavía más al euro y a la Unión. Aquellos cuya europeidad estaba en cuestión, en especial el Reino Unido, se alejan del club y en particular de su frágil moneda.

En el caso de España, tanto el gobierno socialista como el popular han prestado gran atención a la UE. La victoria del Partido Popular en 2011 ha situado la política europea como su prioridad absoluta y consecuente con ello, el presidente Rajoy ha elegido a un euro-parlamentario con larga experiencia en los entresijos de Bruselas – García-Margallo – como ministro de Asuntos Exteriores, y ha comenzado sus contactos internacionales con las visitas

a España del entonces presidente francés Sarkozy y del presidente del Consejo de la UE, Von Rompuy.

He aquí, por lo tanto, un ejemplo de lo que se pretende decir: los dos principales partidos que se alternan en el gobierno del país, coinciden en situar la política europea en el centro de su acción exterior, y el PP lo hace con mayor nitidez que nunca ahora que Europa está en apuros. En otros momentos, la derecha española se situaba casi por igual entre el eje europeo y el atlántico, es decir, entre Bruselas y Washington o, lo que es lo mismo, entre la UE y la OTAN. Habrá que ver ahora si Rajoy es capaz de sacar a España de la difícil situación en que la que se encuentra, con una deuda pública y un déficit presupuestario muy preocupantes, prestigiando la imagen del país como se logró en los años del cambio de siglo. Por el momento, ha transcurrido casi un año desde el acceso al poder del gobierno popular y pese a que éste está aplicando importantes medidas correctoras, la situación económica de España y su prestigio en Europa aún no se han recuperado.

## **EL MEDITERRÁNEO Y EL MUNDO ÁRABE**

En España, hablar sobre el Mediterráneo es hacerlo sobre las relaciones de buena vecindad, sobre el poso histórico y cultural de nuestro país; es, a la vez, un ejercicio de análisis de las conexiones de España con una cierta Europa – la meridional – y con el mundo convulso árabe e israelí.

Nuestro mar es, a un mismo tiempo, cuna de la más rica civilización occidental y punto de quiebra socio-económica del mundo, solo comparable a la ruptura que existe en el paralelo 38 entre las dos Coreas y al Rio Grande que separa México de los Estados Unidos.

Que el mundo árabe ha sido componente importante de la cultura española es un hecho bien aceptado por todas las tendencias políticas en nuestro país, y, como consecuencia de ello, las relaciones con el mundo árabe deben estar en un lugar preferente de nuestra diplomacia, posición incuestionable para la derecha y la izquierda.

Hoy el mundo árabe se encuentra en un momentos de grandes cambios, que aun cuando a largo plazo pueden derivar en un mejor y más democrático destino para los pueblos de la región, por el momento, tras las revueltas conocidas en Túnez, Egipto, Libia, Yemen y Siria principalmente, están derivando en un estadio más radical, menos estable y más divergente respecto al mundo occidental. La Alianza de Civilizaciones, tan promocionada durante el gobierno saliente, como réplica a la teoría del conflicto de civilizaciones de Huntington, va a situarse – casi con toda seguridad – en un segundo plano.

El mundo árabe tiene para España dos ejes principales: Rabat y el resto de países. Los distintos gobiernos españoles han procurado equilibrar su política en ambos sentidos, pero

lo cierto es que, pronto o tarde, por todo tipo de razones, como pueden ser la proximidad geográfica, los movimientos migratorios, la economía, el Sahara Occidental y en especial Ceuta y Melilla, nuestra política con el mundo árabe acaba gravitando - contrariamente a lo que ocurre con el resto del mundo – en torno a Marruecos. Ni siquiera Rajoy va a sustraerse a esta constante, y después de los encuentros europeos mencionados, ha efectuado su primera visita exterior a Rabat. Sería deseable que el gobierno popular modulara su política en la región equilibrándola con la península arábiga, los países del golfo Pérsico, El Cairo, Argelia y, por supuesto, Israel.

## AMÉRICA

El descubrimiento y conquista de América fue uno de los mayores acontecimientos de la Historia Universal, al incorporar al mundo occidental todo un continente que estaba llamado a desempeñar un enorme papel en el futuro de la sociedad internacional, y más todavía cuando 400 millones de sus habitantes hablan español.

España nunca podrá renunciar a ese rasgo de su diplomacia, que refuerza extraordinariamente su perfil exterior. Sin ningún género de dudas, España, sin su conexión sudamericana, sería mucho menos relevante tanto en la escena europea como en la mundial.

Sin embargo, no es fácil valorar ese componente. Las cumbres iberoamericanas parece que se vuelven cada vez más retóricas y algunos de los líderes americanos se ausentan de ellas, ya sea por las nuevas quiebras ideológicas surgidas en algunos países como por poner en duda la posibilidad de poder sacar de las reuniones algo más que críticas a sus políticas. De la misma forma, las reuniones de la Unión Europea con América Latina, que España propició desde sus inicios, conocen constantes demoras. La próxima cumbre, XXII, de Cádiz, será una gran oportunidad para comprobar su estado de salud.

En sus momentos de bonanza, España ha efectuado fuertes inversiones en la región, en el campo de los grandes sectores económicos (banca, energía, telecomunicaciones, infraestructuras, hostelería etc.). Nuestro comercio con aquella región es, sin embargo, mucho más débil de lo que parece, hasta el punto de que un solo país europeo con diez millones de habitantes – Portugal – tiene un volumen comercial con España superior al de nuestro país con toda América.

En ningún momento de la Historia de España, desde la independencia americana, nuestro país ha renunciado o se ha desentendido del vínculo transatlántico, y ello por encima de los regímenes políticos que dominaran aquí o allí. La frase de Franco referida a la Cuba

comunista – “No puedo romper con un país cuyo líder se llama Castro” – ejemplifica de forma extrema lo que se pretende expresar.

Después de largas etapas de Caudillismos y Dictaduras, la democracia se extendió por la casi totalidad de los países latinoamericanos durante el final del siglo XX, aunque pronto derivó en alguno de ellos - siguiendo el ejemplo de Cuba y también recuperando tendencias que de tiempo en tiempo rebrotan en el continente - en regímenes híbridos, en los que se confunden el populismo, el anti-norteamericanismo, el anti-colonialismo, el autoritarismo y el pseudo-socialismo.

De cualquier forma, el principio del mantenimiento de excelentes relaciones diplomáticas de España con los países iberoamericanos sigue siendo válido.

Ganar prestigio y respeto internacional, es, para cualquier país, una tarea larga y trabajosa. Perder tal prestigio es cuestión de días.

## **ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

Respecto a los Estados Unidos, la relación de España ha sido con frecuencia agridulce. La guerra de Cuba, la emergencia de los EE.UU. como potencia en el momento del ocaso de España y el apoyo de Washington a Franco son factores que han venido empañando nuestras relaciones. Solo el gobierno de Aznar quiso eliminar los vestigios del pasado y situar las relaciones en un plano preferente, en unos momentos en los que el epicentro de las relaciones lo ejercía la guerra de Irak.

Que el presidente Zapatero no mantenía un diálogo fluido con Bush era bien sabido, que lo reanudó con Obama también lo es. No se trata por tanto de afirmar que con el PSOE las relaciones con los EE.UU. eran malas y que con el PP o UCD siempre fueron buenas. Las izquierdas europeas han tendido a ser más europeístas y las derechas a comprender mejor el atlantismo. A fin de cuentas la seguridad de España y de Europa depende en gran medida de Washington y de la OTAN, ya que la superpotencia americana es el único país que tiene un elevado presupuesto de defensa y el único que posee un ejército capaz de hacer frente a una guerra defensiva u ofensiva en cualquier lugar del mundo. Los países europeos, con la excepción de Gran Bretaña, Turquía y Grecia, que poseen, por distintas razones, ejércitos potentes, hemos apostado por economías de desarrollo y bienestar, dedicando porcentajes muy bajos de PIB al sector defensivo.

Las derechas y las izquierdas deben mantener las mejores relaciones posibles con los Estados Unidos, sin complejos, sin un seguidismo automático respecto a la superpotencia, pero consecuentes con el hecho de que militar, política, cultural, científica y económicamente, los EE.UU. son líderes en el mundo y que una buena relación con

Washington no puede redundar más que en beneficio de ambas partes. Más aún, cuando la minoría mayoritaria de su población, la hispana, juega cada vez más un papel político determinante, como se ha visto en la reelección del presidente Obama.

## **ASIA-PACÍFICO**

Quedan otros muchos puntos importantes en el mundo: Japón, China, Corea del Sur, los países del Pacífico. Todos ellos están desplazando al Atlántico como centro económico mundial. Las otras potencias emergentes, como India y Brasil, son también muy relevantes. De todos estos países, la expansión de China es la más sorprendente. Cada día nos desayunamos con la compra por Pekín de un nuevo icono económico occidental: el Rockefeller Center, los automóviles suecos, la apertura de grandes bancos chinos en el mundo, la participación de Pekín en las grandes operaciones financieras globales. Incluso, en un sentido más cotidiano, China se está asentando en muchas localidades de cierta relevancia mundial. Las ciudades chinas (Chinatowns), antes típicas de capitales exclusivas como Nueva York o San Francisco, ahora se encuentran en la práctica totalidad de las ciudades e incluso de los pueblos europeos.

La relación de España con estos países emergentes o con estas regiones no está tan definida como las apuntadas en las páginas anteriores – Europa, el Mediterráneo, Hispanoamérica y Estados Unidos –, y por tanto no hay una significativa diferencia de planificación entre los gobiernos de derechas y de izquierdas. El que ello sea así hoy, no excluye que en un próximo futuro haya que adoptar respecto a ellos posturas bien definidas, que pueden focalizarse en torno al G/20, grupo en el que durante los años de la anterior administración España ha participado como país invitado.

## **DIPLOMACIA INTEGRAL**

Hasta aquí el presente trabajo se ha centrado en las constantes de la Política Exterior de España y la forma en que los distintos Gobiernos las han aplicado, todo ello con un enfoque geográfico y básicamente bilateral. El análisis quedaría, sin embargo, incompleto si no se hiciera referencia, siquiera sea breve, a la diplomacia transversal y multilateral, diplomacia que cada vez involucra en mayor medida no solo al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en bloque, sino a todos los Departamentos de la Administración Central y también a la Autonómica y la Local, respetando siempre la unidad de acción frente al exterior que debe estar coordinada desde el MAEC y desde sus Embajadas y Consulados en el mundo. Dichas Embajadas han representado y representan los intereses de todas y cada una de las regiones del país.

Desde el Gobierno de España se presta cuidadosa atención a cuestiones exteriores tan importantes como la defensa nacional, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, la inseguridad económica y energética, el cambio climático, los movimientos migratorios, las ciberamenazas, y las catástrofes naturales. Particularmente el Gobierno elabora cada cuatro años unas Directivas de Defensa Nacional (DDN, la última edición data de julio de 2012) y cada diez años una Estrategia Española de Seguridad (EES, septiembre de 2011), que analizan detenidamente cada uno de los capítulos enunciados, muy en la línea de cómo lo hace la OTAN, la UE y países como Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y Francia, entre otros.

El estudio comparativo de las cuatro últimas Directivas, elaboradas entre 2000 y 2012, es decir, bajo diferentes Gobiernos, presenta una continuidad que subraya la política permanente de Estado en temas globales horizontales. Otro tanto cabe decir del texto de la EES, coordinado por Javier Solana, que será revisado durante la presente legislatura, conocerá una nueva edición en 2021 y que, aún adaptándose a las necesidades de los años futuros, mantendrá, cabe aventurarse a decir, el nivel de consenso político.

## CONCLUSIÓN

A modo de conclusión cabe decir que los ejes básicos de la Política Exterior de España no varían sustancialmente con los cambios de administración. Europa, Hispano-América, los Estados Unidos, el Mediterráneo y el mundo árabe son áreas fundamentales tanto para gobiernos conservadores como liberales. Lo que puede variar y de hecho varía es el énfasis que se ponga en dichos capítulos, las prioridades que se den entre ellos, la forma de entender y desarrollar cada objetivo, y tales matices pueden modificar la imagen de nuestro país en el exterior, su peso en el mundo y el papel que pueda desempeñar en la escena internacional.

i

*Jorge Fuentes Monzonís-Villalonga*  
*Embajador de España*

---

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.