



RELACIONES EXTERIORES DE ESPAÑA

El año en que estalló la otra burbuja: la política exterior y de seguridad española en 2010

Ignacio Molina y Juan Tovar,
Departamento de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales
de la Universidad Autónoma de Madrid

2010 no fue un año más en la política exterior española. Es posible que sea recordado –siempre y cuando lo que quede por llegar no sea peor– como el más complicado y menos grato para la posición internacional de España del último cuarto de siglo. No es que se registraran grandes disensos internos a propósito de la política mundial, como ocurrió en 1986 con ocasión del referéndum de la OTAN o en 2003 por el apoyo a la intervención en Irak, ni tampoco que se produjera un acontecimiento especialmente grave que haya supuesto una ruptura explícita en la política exterior y de seguridad. El año no fue traumático pero sí amargo porque, justo en un supuesto momento de lucimiento –el ejercicio semestral de la Presidencia de la Unión Europea–, España sufrió de manera singularmente áspera una nueva embestida de la persistente crisis económica y financiera internacional.

Aunque ésta había ya comenzado dos años atrás, y el impacto sobre el sistema productivo español había sido muy agudo desde el principio, lo cierto es que en su primera fase la crisis no había afectado apenas a la solidez de España como potencia media ni a su prestigio exterior; al fin y al cabo, parecía claro que su génesis se debía a la deficiente regulación y vigilancia del sector financiero norteamericano y, además, estaba golpeando con crudeza generalizada a todo el mundo desarrollado. Es verdad que en España los problemas del capitalismo global se retroalimentaban con el fin de una burbuja inmobiliaria que había durado de 1998 a 2008 pero, con

todo, el momento inicial de la recesión supo ser aprovechado con habilidad por la diplomacia española para –subrayando que el país era entonces la octava economía mundial y que contaba con un sólido modelo bancario– vincularse de manera más o menos estable al Grupo de los 20 (G-20) y pasar así a estar presente en el foro que pretende ser la pieza principal de la incipiente gobernanza global.

Sin embargo, las cosas en 2010 fueron bien distintas. Como se ha señalado muy gráficamente (Vaquer, 2011:85), los devastadores efectos de la crisis de deuda soberana en los países periféricos de la zona euro hicieron que en un solo año España pasase a ser percibida, desde el exterior, más como objeto preocupante que como sujeto protagonista de la política internacional y que, desde el interior, tanto el gobierno como la sociedad cambiasen por completo la percepción cada vez más autocomplaciente que tenían del lugar que ocupaba su país en el mundo.¹

El año se había concebido de manera muy ambiciosa, con unas expectativas sobre la Presidencia de turno del Consejo de la UE que resultaban excesivas incluso para el esquema institucional previo a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (Molina, 2010; 87-88; Barbé, 2011: 19).² Con todo, es muy legítimo que, justo después de su segunda victoria electoral, José Luis Rodríguez Zapatero prefigurase el primer semestre de 2010 como una excelente oportunidad nacional y personal. Tras una primera legislatura en la que la gestión de los asuntos mundiales o europeos y la proyección exterior de España no habían destacado en su agenda política (Ortega, 2008:1; Powell, 2011), la circunstancia de la Presidencia rotatoria podía servirle para consagrarle como un importante líder internacional.³ Para tal fin, podría aprovechar tanto la imagen de éxito que España aún proyectaba en la primavera de 2008 como su condición de relativo referente entre una izquierda que sufría horas muy bajas en casi todos los demás Estados Miembros. De ahí que la idea original fuese impulsar una agenda innovadora para el viejo continente en lo social o inclusive en lo económico y, pese a las novedades del Tratado en materia de política exterior, mantener cierto protagonismo internacional como anfitrión de importantes cumbres a celebrar entre la UE y nada menos que con las grandes prioridades españolas: Marruecos, Estados Unidos, América Latina y el Mediterráneo.

Pero los planes no salieron bien. Justo en el momento en que se encendían los focos del semestre, se apagaba el brillo que hasta entonces irradiaba España por haber acompañado su consolidación democrática con quince años ininterrumpidos de crecimiento económico. En el mismo mes de enero importantes periódicos europeos (Opiex, 2010; Natorksi, 2011: 51-55) –y los gobiernos alemán o británico– recibieron con algo más que escepticismo la pretensión de Rodríguez Zapatero de liderar la reforma de la gobernanza económica europea. Ese concepto tan impreciso, dado que aún no se había desencadenado en Grecia la crisis de la deuda pública, se



**"La
apa-
rición de
potencias emer-
gentes con ambicio-
nes globales requiere una
urgente renovación de
la política latinoa-
mericana de
España"**

vinculaba en enero de 2010 al impulso de una nueva estrategia de reformas estructurales en el terreno del empleo y la innovación que viniese a renovar la relativamente fracasada Agenda de Lisboa. Pero no parecía que hubiese ya una gran confianza en las capacidades de España —con un desempleo rampante del 19%, un modelo productivo de escaso valor añadido y un déficit cercano al 12%— para liderar los planes de recuperación. A partir de febrero, y aunque paradójicamente las urgencias para salvar la unión monetaria vinieron a hacer realidad esa idea española de que era necesario una mayor coordinación económica en Europa, desaparecieron las posibilidades de que la Presidencia rotatoria protagonizara su diseño (Molina, 2010: 77-78). Al contrario, y pese a que el programa del semestre fue gestionado en general con bastante corrección —sobre todo en lo relativo a la aplicación de las novedades institucionales del Tratado de Lisboa—, España se iba colocando en el punto de mira de los mercados financieros. De este modo, fueron otros estados miembros —Alemania y, en menor medida, Francia— y otros actores del entramado institucional de la UE —como el Consejo Europeo, el *Eurogrupo*, la Comisión o el Banco Central Europeo— los que fueron tomando, retrasando o moldeando las grandes decisiones en donde España aparecía más como parte del problema que de la solución (García-Schmidt, 2010: 8).

Con escasa fortuna, el deterioro económico y el desgaste político dentro de Europa —y desde luego, dentro de España— donde los sondeos mostraban una rápida erosión de la popularidad del Gobierno— se solaparon con una serie de reveses en los planes paralelos para que el primer semestre también sirviese para los grandes objetivos geográficos de la diplomacia española al otro lado del Atlántico y del Mediterráneo. Las dudas sobre el reparto de responsabilidades en política exterior europea tras el Tratado de Lisboa —donde la Presidencia rotatoria debe ceder su protagonismo al Presidente estable del Consejo Europeo y a la Alta Representante (Sorroza y Molina, 2010; Santonja, 2011)— combinadas con la coyuntura interna norteamericana, el mal clima del conflicto de Oriente Próximo o las turbulencias bilaterales con Marruecos durante la segunda mitad del año obligaron a rebajar drásticamente el alto perfil con que se había diseñado 2010. Aunque a lo largo del año se produjeron algunos destellos de protagonismo diplomático —en relación, por ejemplo, con la ayuda humanitaria a Haití o la excarcelación de presos políticos en Cuba— y aunque hubo también algunas buenas noticias en la proyección internacional de la sociedad española —como la mejora en la exportación y la consolidación exterior de ciertas multinacionales o la victoria de la selección de fútbol en el Campeonato del Mundo de Sudáfrica—, el año tuvo muchas más sombras que luces.

En el resto del trabajo, y con el hilo conductor de ese

contexto político y económico tan complicado —que también ha tenido efectos directos sobre los menores recursos públicos disponibles a partir de ahora para el despliegue diplomático, la cooperación al desarrollo o la inversión en capacidades militares—, el análisis de lo ocurrido en el año se organiza en torno a tres secciones. En primer lugar se examinan las relaciones exteriores de España con sus socios prioritarios que, como consecuencia de las grandes expectativas creadas y el impacto de algunos de los factores ya mencionados, se resumen en un balance agríndice. A continuación se repasa la participación en misiones internacionales donde la continuidad fue más bien la tónica. Por último, y poniendo el énfasis en lo que realmente tuvo el año de crucial, se atiende a la dimensión de los elementos doctrinales y organizativos de la acción exterior española. No tanto a los pequeños cambios que se produjeron —incluyendo algunas reestructuraciones administrativas, una ligera reorientación pragmática de los énfasis, o el nombramiento de Trinidad Jiménez como ministra de Exteriores en sustitución de Miguel Ángel Moratinos— sino a la necesaria reforma de los planteamientos estratégicos de base. Salvo el interesante ejercicio dirigido por Javier Solana en el ámbito de la seguridad, no puede decirse que en 2010 se produjera esa reformulación profunda de la acción exterior. En todo caso, lo que parece claro es que ha terminado un ciclo temporal en el que, desde hace al menos diez años, gobiernos muy distintos han intentado expandir la influencia de España en el mundo sobre unas bases que —como le acababa de ocurrir a la economía— se han demostrado poco sólidas. Por eso el capítulo se cierra con unas conclusiones sobre la importancia de aprovechar la gravedad del momento para mejorar los fundamentos de la política exterior de un país que, pese a todo, disfruta ya de una importante presencia empresarial, cultural, deportiva, e incluso científica o militar en el mundo globalizado.

Las relaciones exteriores de España con sus socios prioritarios

La relación con Estados Unidos

El ámbito de la relación hispano-norteamericana constituye un buen exponente del deslucimiento progresivo con el que transcurrió el año para la política exterior española. Los ambiciosos planes originales (Palacio, et al., 2009) incluían la visita del presidente Obama a Madrid en mayo —que serviría para simbolizar la plena superación de las gélidas relaciones que caracterizaron los últimos años de la Administración Bush—, pero finalmente la cumbre se canceló y fue además justo en ese mes, en un momento muy delicado para la estabilidad del euro y por tanto de la recuperación económica global, cuando Rodríguez Zapatero recibió ánimos explícitos desde Washington para adoptar drásticas y dolorosas decisiones de ajuste.

Lo cierto es que dos años después de la llegada al poder de Barack Obama sigue sin haberse cristalizado completamente la plena reconciliación y Estados Unidos no parece aún dispuesta a reconocer políticamente la importancia objetiva –real o potencial- que España tiene como aliado. Es verdad que el año comenzó de forma prometedora con dos visitas a Washington en febrero: una del Rey a la Casa Blanca, acompañado por el ministro Moratinos, y otra del propio presidente del Gobierno Zapatero que había sido invitado por el Presidente estadounidense al denominado “Desayuno de la Oración”. Sin embargo, la mencionada cancelación de la Cumbre Transatlántica de Madrid –decidida unilateralmente por Estados Unidos sin más excusa que la atención a otras prioridades internas- fue vista no sólo como un desplante a toda la UE (Kienzle, 2011: 176) sino más específicamente a la propia España (Tovar, 2010: 4). Una mala sensación que no pudo ni de lejos compensarse por la llegada en primavera del Vicepresidente Joseph Biden o en verano de la Primera Dama y que además se va asentando a medida que el Presidente sigue realizando viajes a Europa –hasta nueve en poco más de dos años, incluyendo ya una docena de países que en algunos casos han sido visitados dos y hasta tres veces- pero sin haber recalado aún en España.

Con todo, las relaciones entre ambos países en la mayoría de cuestiones bilaterales, como la lucha antiterrorista, las acciones legales contra la piratería en internet –ejemplificadas a través de la reforma popularmente conocida en España como “Ley Sinde”- o la participación española en las misiones militares internacionales, se han mantenido a un nivel cordial. Sin ser óptima ni estar guiada por objetivos claros, la relación está ya suficientemente recompuesta como para ser capaz, por ejemplo, de digerir la persistente negativa de España a reconocer a Kosovo –pese a que el Tribunal Internacional de Justicia declaró en julio que la independencia del pequeño país balcánico apadrinado por Estados Unidos y casi todos sus aliados occidentales no es ilegal-, o los comentarios “sensacionalistas” dados a conocer en noviembre a raíz de la publicación por la prensa de los telegramas confidenciales del Departamento de Estado a través de la organización *Wikileaks*.⁴ En cambio, la marcha en octubre de James Jones como Consejero de Seguridad Nacional –un puesto siempre muy cercano al Presidente de los Estados Unidos-, podría haber privado al Gobierno español de un interlocutor privilegiado ya que Jones mantenía una buena relación con el Secretario General de la Presidencia del Gobierno, Bernardino León.

La relación con América Latina

En el caso latinoamericano, la Presidencia española sí pudo cumplir su agenda inicial articulada en torno a una cumbre entre la UE y los países de América Latina y Caribe –acompañada de otras cumbres subregionales y bilaterales con determinados socios estratégicos europeos como México o Chile- que se celebró en mayo y

que se saldó con importantes acuerdos comerciales con Centroamérica, Colombia o Perú, con el desbloqueo de las difíciles negociaciones entre la Comisión Europea y el Mercado Común del sur (Mercosur), y con la creación de una Fundación Europa-América Latina (Malamud, 2010).⁵ España volvió así a ejercer de puente entre una Europa que sigue, pese a todo, poco interesada por América Latina y una región que cada vez necesita menos a Europa, y por tanto a España, para insertarse con éxito en la globalización. En cualquier caso, en esta ocasión resultó más o menos eficaz el deseo español de presentarse como facilitador entre ambas áreas y no como actor volcado en la defensa de sus propios intereses (Soriano, 2011: 159).

En el plano más propiamente iberoamericano, el año no trajo importantes novedades. Por un lado, los vínculos humanos, comerciales, de inversión y de cooperación al desarrollo entre españoles y latinoamericanos continuaron siendo profundos, aunque con mucho menor flujo inversor hacia América y menor movimiento migratorio hacia España a consecuencia de la crisis. Es de destacar que se mantuvo la tendencia hacia la rivalidad por el liderazgo regional con el “emergente” Brasil en el último año del Presidente Lula –aunque con espacio para la complicidad en lo referente a la presencia de España en el G-20 y la obligatoriedad del español en las escuelas brasileñas- y también que Venezuela continuó siendo fuente de tensiones diplomáticas y de polémicas internas entre el PSOE y el PP; en este caso al negarse a la extradición del alto cargo Arturo Cubillas que era reclamado por la Audiencia Nacional por su complicidad con ETA. Más novedosa fue, como se ha apuntado antes, la iniciativa hacia Cuba con una doble apuesta arriesgada del ministro Moratinos ante La Habana y ante Bruselas que se saldó con un éxito a medias. Por un lado, presionó al presidente Raúl Castro para que impulsase reformas en el régimen –que por ahora solo han cristalizado en la liberación humanitaria de una cincuenta de ex reclusos políticos acogidos en España- y, por el otro, animó a sus colegas del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE a eliminar la Posición Común sobre Cuba instaurada en 1996 a propuesta de Aznar, aunque sus socios solo accedieron a abrir conversaciones con la isla a través de Catherine Ashton y condicionadas a mayor liberalización política (Bermúdez, 2011: 170-171).

Por último, y como insólito efecto político directo de la crisis, cabe mencionar la decisión de Rodríguez Zapatero de cancelar su presencia en la XX Cumbre Iberoamericana que se celebró en Mar de Plata para poder estar presente en un Consejo de Ministros que iba a aprobar en diciembre un paquete de medidas de ajuste. Asistió el Rey y la nueva ministra de Exteriores Trinidad Jiménez pero nunca antes, desde que México y España impulsaron esta iniciativa en 1991, había faltado a la cita un presidente del Gobierno español. Como es sabido, además, desde que en 2008 se firmó en Brasilia el tratado que constituye Unasur, existe ya un fuerte



“En 2010 España ha conseguido desarrollar una buena relación bilateral con dos potencias relevantes: China y la Federación Rusa”

competidor para estructurar la cooperación política multilateral al menos en América del Sur. Ese cambio de escenario, con la aparición de potencias emergentes con ambiciones globales dentro de la misma región, requiere una urgente renovación de la política latinoamericana de España, que corre el riesgo de perder aceleradamente eficacia y relevancia si no se se acierta a insertar la actual amalgama de relaciones bilaterales en una nueva estrategia regional de carácter general (Gratius, 2010; Moltó, 2010: 100-102).

La relación con el Mediterráneo

El Mediterráneo fue otro escenario de claroscuros para la acción diplomática española en 2010. La Presidencia semestral otorgaba algunas oportunidades, aunque seguramente menos de las que vislumbró España, pero al final sólo hubo algunos pequeños avances, que vinieron acompañados, además, de retrocesos (Soler, 2011: 136-141). Por lo que se refiere al marco multilateral entre la UE y sus vecinos del sur (la Unión por el Mediterráneo) apenas se consiguió la puesta en marcha en marzo del Secretariado en Barcelona, aunque su primer titular —el jordano Ahmad Massa'deh— sólo duró diez meses en el cargo. Como estaba prácticamente anunciado desde el primer momento, el mal clima del conflicto árabe-israelí⁶ obligó a aplazar primero y suspender después la cumbre de los 43 mandatarios euro-mediterráneos prevista para junio y luego para noviembre. Es curioso que, pese a todo, y pese a los importantísimos acontecimientos posteriores en la llamada primavera árabe de 2011, España siga “apostando decididamente” por este marco multilateral tan rígido (Jiménez, 2011) y no prefiera replantear completamente la estrategia europea y española hacia toda la región. Máxime, cuando la articulación de una nueva visión de largo alcance parece necesaria para revertir cierta pérdida de influencia española y para superar algunas superficialidades y cortoplacismos (Kausch, 2010).

Por lo que respecta a las relaciones bilaterales con los socios más importantes para España, de nuevo, las expectativas de lo que podía proporcionar la Presidencia resultaron exageradas. Con Turquía —y aprovechando el tradicional buen clima político que se ha profundizado durante los años de Zapatero y Erdogan por el lanzamiento de la Alianza de Civilizaciones que ambos países copatrocinan—⁷ se pretendía impulsar las negociaciones de su adhesión a la UE con la apertura de cuatro capítulos. Sin embargo, y debido fundamentalmente a la lentitud de las reformas del lado turco, sólo se pudo abrir un único capítulo el 30 de junio y sobre una dimensión no especialmente compleja como es la de la seguridad alimentaria y la política fitosanitaria (Johansson-Nogués, 2011: 126-127). En cuanto a Marruecos, el año comenzó con una

prometedora reunión celebrada en Granada entre la UE y el primer ministro marroquí —aunque los temas tratados no fueron de gran peso— pero se tiñó en la segunda mitad con una doble crisis: primero en agosto, en la frontera con Melilla, en unos extraños incidentes que sólo se solucionaron tras la petición personal del Rey de España a Mohamed VI; y luego en otoño, nada más asumir la cartera de Exteriores la ministra Jiménez, cuando la policía marroquí desmanteló violentamente un campamento de protesta saharauí levantado en las afueras de El Aaiún.

A todo ello hay que sumar, en la orilla española del Mediterráneo, el bloqueo por Gibraltar de los trabajos del “Foro Tripartito” lanzado en 2004 y la acumulación de pequeños incidentes hispano-británicos sobre la delimitación de las aguas territoriales. En definitiva, un año pues muy convulso para España en su frente meridional, aunque mera antesala de otro mucho más complejo y trascendental donde se mezclan los elementos esperanzadores de los grandes cambios políticos con el replanteamiento de viejos miedos: garantía y precio del suministro energético, control de la inmigración, inestabilidad política, radicalismo islámico, o incluso conflictos abiertos.⁸

Las relaciones con China y la Federación Rusa

Es indudable que, junto a la crisis, el otro gran desarrollo político mundial de 2010 consistió en la confirmación del ascenso de las llamadas potencias emergentes en el concierto internacional. Este es un grupo heterogéneo de países, de los que no todos comparten la forma de gobierno de Occidente o sus valores. Pues bien, sin demasiados problemas para subordinar las consideraciones democráticas o de derechos humanos al pragmatismo de los intereses económicos (Youngs, 2010: 3), España ha conseguido desarrollar una buena relación bilateral con las dos potencias más relevantes de esa categoría: China y la Federación Rusa.

En el caso del gigante asiático, el viaje de Zapatero a China a finales de agosto y las visitas tanto del vicepresidente Xi Jinping en noviembre de 2010, como del viceprimer ministro Li Keqiang en enero de 2011, han resaltado el buen momento de las relaciones entre ambos países, con la firma de una serie de contratos millonarios en sectores como la alimentación, infraestructuras o telecomunicaciones. Asimismo, ha servido para conseguir el compromiso chino de que el país asiático comprará deuda pública española, a efectos de paliar la desconfianza de los inversores. Resultados tangibles para el país considerado “el mejor amigo de China en Europa” y “el único con el que China no tiene un problema histórico” (Soto, 2011: 1-10).⁹ Igualmente, parece haberse establecido una estrategia de cooperación entre ambos Estados en el continente latinoamericano, con acuerdos como el firmado en octubre de 2010, por el que Sinopec invierte 7.100 millones de dólares en Repsol YPF Brasil, adquiriendo el 40 % de participación de la compañía; demostrando nuevamente el interés chino en el rol que jugaría España como “puente” hacia Latinoamérica (Shixue, 2011: 1-7).

En lo que respecta a la Federación Rusa, es evidente que desde la postura apaciguada de España en el conflicto de Osetia del Sur y su desalineamiento occidental en lo relativo al no reconocimiento de la independencia de Kosovo, ha existido un progresivo acercamiento en las relaciones entre ambos países que culminó con el establecimiento del “Acuerdo de Asociación Estratégica” en 2009 para cuestiones relativas a energía, tecnología o cultura (Wojna, 2010: 1-8). En 2010 se trabajó en la preparación de la visita del Rey a Rusia, que tuvo lugar a principios de 2011 en el marco del llamado “Año Dual”, y además en mayo se publicó el Programa ruso del uso efectivo de la política exterior donde se reconoce el interés en potenciar las relaciones con España. Con todo, 2010 fue un año sin gran contenido real, donde apenas tuvo impacto la Presidencia de la UE (Serra, 2011: 150-153). La falta de desarrollo tangible de las buenas relaciones políticas –e incluso, la existencia de problemas en la relación económica y empresarial- lleva a cuestionar que España tenga realmente una estrategia articulada hacia Moscú y, desde luego, hacia el antiguo espacio soviético (Shapalova, 2010).

La participación de España en las misiones internacionales

Durante 2010, España ha continuado participando en cuatro misiones militares internacionales de desigual importancia. Junto al caso libanés, el menos vinculado a intereses estratégicos o vitales españoles, continúa la presencia española en Afganistán como parte de la Fuerza Internacional para la Asistencia y la Seguridad en Afganistán (ISAF) que es, en palabras de la Ministra de Defensa Carme Chacón la “misión más importante y peligrosa de todas” (Burke, 2010: 4). También ha continuado la participación española en la Operación Atalanta de la UE y *Ocean Shield* de la OTAN en aguas del Océano Índico próximas a Somalia. Asimismo, el año 2010 ha visto el fin agri-dulce de la prolongada presencia de tropas españolas en Bosnia-Herzegovina¹⁰ y el establecimiento de una nueva misión de ayuda humanitaria en Haití, tras el terremoto de enero que asoló la isla caribeña y que tendrá un coste estimado de 19 millones de euros (Correa, 2010: 2).

En cuanto al número de tropas desplegadas en misiones internacionales, España se ha colocado en los últimos años entre los quince primeros países a nivel mundial, los diez primeros en el mundo occidental y los cinco primeros en Europa (Correa, 2010: 1-4; Olivé y Molina, 2011: 91). Aunque el tratamiento de estas misiones tiende a ser homogeneizado por parte de los medios y el debate político; lo cierto es que las tres misiones importantes tienen poco que ver entre ellas y, en realidad, lo único que tienen en común, es la participación española.

Afganistán

La misión más importante, la de Afganistán, es en realidad un proceso de *state-building* en el que la Comunidad Internacional lucha por construir instituciones democráticas, establecer seguridad y estabilidad y fomentar la prosperidad económica que permita llevar a cabo el objetivo de “afganización” –con claras reminiscencias a los objetivos de la doctrina Nixon de que los aliados combatan por ellos mismos con asistencia estadounidense y no de “luchar por ellos”, aplicado al conflicto de Vietnam- propuesto desde Washington; en donde España cumple un papel más bien de “acompañamiento político” (Bardají et al., 2010). Para finales de 2010, España tenía en Afganistán unos 1.521 militares, además de 40 guardias civiles que realizaban labores de instrucción de cara a la formación de las fuerzas de seguridad afganas; cuestión prioritaria para permitir el comienzo de la retirada en 2014 de los contingentes internacionales según lo establecido en la Cumbre de la OTAN en Lisboa de 19 de noviembre de 2010 (Tovar, 2010: 5). El coste estimado para la misión en 2010 es de unos 465 millones de euros, acumulando un total de 1.550 millones hasta la fecha y se financia, como el resto de misiones, con cargo al Concepto 228 del Presupuesto de Defensa. Unos 16.627 militares españoles han rotado por esta misión. Hasta el momento han fallecido en ella unos 93 soldados, de los cuales 80 han sido por accidentes, 8 por ataques explosivos, 3 por disparos y 2 por infarto. Es sin duda la misión más cara e importante de las existentes en la actualidad, aunque su utilidad actual sea puesta en entredicho cada vez más comúnmente en el debate político español y, también, de los aliados que participan en la misión ISAF de la OTAN (Real Instituto Elcano, 2010). En febrero de 2010 se autorizó el envío de unos 511 efectivos.

En lo que respecta a la dimensión más dramática del conflicto, la muerte de dos Guardias Civiles y su intérprete en septiembre de 2010 volvió a poner el conflicto y la construcción estatal en Afganistán en el centro del debate político, cuestionándose incluso la permanencia de efectivos de la Guardia Civil en un escenario “de guerra” como este. Y es que el debate político durante el año en torno a la misión siguió desarrollándose de forma bastante limitada y limitadora en torno al concepto de “guerra” y soslayando, por tanto, los principales objetivos de la misión; lo que incapacita a los líderes para poder explicarle a los ciudadanos los porqués y paraqués de la misma (Del Viso, 2010: 135-136), y contribuyendo de esta manera a crear toda una corriente de opinión favorable a la retirada. Hasta el momento y según el barómetro del Real Instituto Elcano de junio de 2010, la población española parece haber retirado su confianza a la misión, con un 39 % de la población que valora la misión en Afganistán de forma positiva o muy positiva, en tanto que el 43 % lo hace de forma negativa o muy negativa, siendo un 41 % favorables a la retirada española de estas misiones (Real Instituto Elcano, 2010: 10; BRIE, 2010).



No es por ello casual que el presidente del Gobierno, tal y como sucedió el 15 de septiembre de 2010, haya defendido en su discurso la misión con la justificación de que Afganistán sigue representando una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; reconociendo, no obstante, la necesidad de que esta presencia internacional no puede ser prolongada indefinidamente –cuestión compartida por la mayor parte de los aliados y por el propio presidente Obama, a la vista de los debates y las decisiones tomadas en la Cumbre de la OTAN en Lisboa-. Asimismo, el presidente del gobierno reconoció –al contrario que en otras ocasiones- la existencia de un “escenario bélico” en Afganistán y puso de manifiesto el papel de la cooperación y la ayuda al desarrollo españolas en el país asiático –que ascenderían a unos 220 millones entre 2006 y 2012-. Es interesante analizar las referencias que el Gobierno ha utilizado para justificar la permanencia de España en la misión y “venderla” a una población escéptica, asentadas sobre conceptos “realistas” como seguridad y defensa y otras “idealistas”; entre los que se encontrarían la contribución de España a la paz y la cooperación internacionales.¹¹

“La misión en Somalia ha servido para visibilizar tanto el poder duro de la UE como el liderazgo de España en una misión acorde con sus intereses nacionales”

Libano

Frente a la misión en Afganistán, la pertenencia de España a la misión de Naciones Unidas –FINUL- en el Líbano tras el conflicto de julio de 2006 y la Resolución 1.701 del Consejo de Seguridad, no ha despertado una gran polémica a nivel político, consiguiendo un enorme apoyo del Congreso –unos 306 votos- pese a la inexistencia de intereses estratégicos claros en la misma, manteniendo todavía a finales de 2010 unos 1.100 efectivos destinados a labores de vigilancia y verificación del cese de hostilidades (Real Instituto Elcano, 2010: 1-6). El principal acontecimiento del año 2010 en torno a la misma ha sido el nombramiento de Alberto Asarta como comandante de la misión de Naciones Unidas –compuesta de 12.000 soldados de 35 Estados-, convirtiéndose el primer español en comandar una misión de estas características. A pesar de ser esta operación relativamente menos arriesgada que en el caso de Afganistán o Somalia, durante 2010 se han mantenido algunos de los principales puntos de tensión derivados del enfrentamiento entre Israel y Hezbollah, riesgos que podrían incrementarse ante la inestabilidad existente en la región. España, por otro lado, tampoco se atrevió a aprovechar decididamente sus buenas relaciones con Siria para actuar como mediador decisivo en el conflicto latente entre Líbano e Israel (Barroso, 2010: 14-15) y es posible que este activo español pierda valor a partir de las revueltas de 2011 y la fuerte represión del Gobierno sirio.

Somalia

Pocas misiones han tenido una visibilidad mayor, en el ámbito del “poder duro” europeo como es el caso de la Operación Atalanta y su equivalente dentro de la OTAN, la operación *Ocean Shield*. Establecida a raíz de la Resolución 1.816 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, su objetivo principal es el de prevenir actos de piratería, además de supervisar las actividades pesqueras en la zona. Es, además, una de las misiones en la que la participación española ha tenido una labor más destacada y ha dado lugar a numerosos debates políticos en casos destacados de secuestros por piratería como los del *Playa de Bakio* o *Alakrana*. A diferencia de los casos anteriores, los intereses españoles se han visto mucho más afectados en una zona de claro interés estratégico por el tránsito marítimo de esas aguas –a destacar que por ellas circulan los barcos que cargan el 70 % del petróleo del Golfo- y la presencia de pesqueros españoles. En los nueve primeros meses de 2010 permanecían secuestrados 449 rehenes y 21 buques, siendo particularmente lucrativo el secuestro del barco surcoreano *Samho Dream*, por el que se pagaron unos 9,5 millones de dólares. Los últimos españoles secuestrados serían el capitán y el contraalmirante del navío de bandera mozambiqueña *Vega 5*, en diciembre de 2010 (Real Instituto Elcano, 2010: 1-10).

A finales de 2010, España tenía destinada en esas aguas un patrullero, un buque de asalto anfíbio, una unidad de Guerra Naval Especial Embarcada y un avión de patrulla marítima C-235, convirtiéndose en el segundo contribuyente después de Francia. A raíz de las tácticas cada vez más sofisticadas de los piratas, de las experiencias en anteriores secuestros y de un incremento del radio de acción de sus actividades en una zona tan grande como el propio Mar Mediterráneo; se ha abierto un debate sobre la posibilidad de embarcar fuerzas privadas –ante la negativa del gobierno de embarcar militares armados. Los costes hacen que en septiembre de 2010 unos 13 buques pesqueros con bandera española todavía carezcan de protección, pese a la asunción del gobierno del “copago” de esta actividad. Las dificultades para enjuiciar estos hechos, una vez capturados los piratas, como se vio en la Audiencia Nacional y las resistencias de países como Kenia por sus elevados costes, han dificultado todavía más la actividad de la misión (Arteaga, 2011: 1-8). A esta situación se añade el temor internacional de que estas actividades pudiesen servir para la financiación de grupos islamistas radicales como Al Shabaab (Ramos, 2009: 183-185), poniendo la zona en el punto de mira de una comunidad internacional reticente a inmiscuirse con un proceso de *nation-building*, ante los fracasos previos ejemplarizados en el incidente del *Black Hawk* derribado de 1993. En cualquier caso, la misión ha servido para visibilizar tanto el poder duro de la Unión Europea como el liderazgo de España en una misión acorde con sus intereses nacionales.

La dimensión estratégica y organizativa de la acción exterior en tiempos de crisis

2010 fue tan crítico –en el más profundo sentido de la palabra– para la posición de España en el mundo que resultaría muy reduccionista limitar el análisis de lo ocurrido al anterior repaso geográfico y temático. Las enormes dificultades con las que se topó la política exterior española a lo largo de todo el año requieren un examen final de los elementos doctrinales y organizativos profundamente alterados como consecuencia directa e indirecta de la crisis. Hay, en primer lugar, un impacto visible en el corto plazo que se traduce en muchos menos recursos públicos disponibles y en una importante poda administrativa. Pero además, y con una mucha mayor repercusión potencial en el medio y largo plazo, el muy difícil momento puede estar provocando una reorientación programática. Por ahora es más bien reactiva aunque, si evolucionara y se acompañase de cierta ambición política e intelectual, podría servir para poner las bases de una acción exterior futura más estratégica y coherente. Es evidente que no hay ninguna seguridad de que esto último se produzca pero, si ese fuera el caso, la muy desagradable sensación de declive experimentada en 2010 –y traducida en el descenso a la 12ª posición económica mundial–, podría al menos encontrar cierto alivio.

El impacto presupuestario y organizativo de la crisis

Sin duda, uno de los rasgos más importantes del año 2010 ha sido el drástico recorte del gasto público; con gran efecto sobre la acción internacional y de seguridad. Si ya los presupuestos aprobados en 2009 marcaban una clara tendencia a la baja, en la elaboración de los presupuestos realizados en 2010 para el año siguiente se cifró en aproximadamente un 12% la reducción de recursos destinados a política exterior –en particular en lo relativo a la cooperación al desarrollo– y en un 7% las partidas de seguridad y defensa. Por lo que se refiere a la cooperación al desarrollo, el gobierno anunció una fuerte reducción de la ayuda de 800 millones de euros en dos años (Olivie, 2010). En el apartado militar, los recortes alcanzarán un 5,4 % a los gastos en personal, que podrían llevar a una reducción en 3.000 soldados de los 86.000 existentes actualmente y la reducción de las inversiones militares en un 17,2 % y un 0,38 % en bienes y servicios (Ortega y Bohigas, 2010: 5-6). Estos recortes han llevado a un cierto debate, motivado por las declaraciones del Rey, de que no afecten a la seguridad de las tropas destinadas en misiones internacionales; posición confirmada al respecto por la propia Ministra de Defensa.¹²

De manera también directamente relacionada con la necesidad de gastar menos, el Gobierno se embarcó entre abril y julio en una operación de adelgazamiento administrativo que se cebó con las direcciones de relaciones internacionales de muchos ministerios y con la propia estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Aun cuando la Presidencia del Gobierno

evitó en el último momento el sorprendente plan del ministro Moratinos de eliminar una pieza clave como es la Secretaría de Estado de Unión Europea (Closa y Molina, 2010), lo cierto es que la organización político-administrativa resultante parece claramente debilitada en lo relativo a una acción exterior y europea más estructurada. Unos recortes que pueden poner además en peligro los relativos progresos realizados durante los años anteriores, cuando se ha conseguido alcanzar la cifra de 1.000 diplomáticos y se ha expandido la red de embajadas. Para empezar, la “Ley del Servicio y la Acción Exterior” que debería de haber comenzado su tramitación parlamentaria en 2010 ha quedado una vez más aparcada.

El desarrollo del pensamiento estratégico en la acción exterior

Pese a todo, la amarga crisis podría tener al menos un efecto saludable si sirve para tomar conciencia de dos lecciones: por un lado, que en un futuro muy complejo para la influencia de España en el mundo resulta fundamental definir una acción exterior más sofisticada y estratégica. Por el otro, que el aparentemente fulgurante ascenso de España en el concierto internacional desde 2000 –o, tal vez, desde 1992– carecía en realidad de sólidas bases y que, al igual que hasta 2008 existió una doble burbuja económica –financiera e inmobiliaria–, podría hablarse de otra burbuja en el ámbito diplomático, consistente en la percepción de que España podía usar atajos hacia el estatus de potencia mundial (Vaquer, 2011: 86), y que igualmente ha acabado por estallar aunque un poco más tarde: justamente en 2010.

Es verdad que la conveniencia de un ejercicio de replanteamiento estratégico de la política exterior –con un enfoque transversal que implique a todo el Gobierno y que incluya el diagnóstico de los riesgos o debilidades, la identificación real de prioridades y el examen de los medios disponibles y los mecanismos de decisión– ha sido unánimemente sugerido desde hace años por los principales centros de análisis de las cuestiones internacionales que existen en España.¹³ Pero también es cierto que, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se ha sostenido hasta muy recientemente –de hecho, hasta la víspera del fatídico 2010– que un ejercicio así era “innecesario, al [pretender] aplicarse sobre una política sana, llena de energía y creatividad” en la que el Gobierno tiene “objetivos, planificación estratégica, recursos y voluntad” y donde “las ideas son verificadas por los hechos y los hechos incorporados en ideas” (Moratinos 2009b). Ahora, un discurso así y, en general, cualquier exceso triunfalista sería menos probable (Maihold, 2010: 317).

Es claro que la nueva ministra Jiménez no dispone de tiempo para realizar un ambicioso ejercicio estratégico de esas características¹⁴ pero sí se han producido en 2010 diversas iniciativas sobre aspectos concretos de la acción exterior en otros ministerios y en la Presidencia



del Gobierno. Así, en lo relativo a la internacionalización económica, se ha reforzado y flexibilizado al Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) con el objetivo de gastar mejor los recursos menguantes y en la diplomacia cultural se ha iniciado un ejercicio de reflexión general (Marco y Otero, 2010). Pero es, sin duda, en el terreno de la seguridad, donde este replanteamiento doctrinal ha sido más destacado. A lo largo del año, se redactó la Estrategia Española de Seguridad, coordinada por el ex Secretario General de la OTAN y ex Alto Representante para la PESC Javier Solana; cuyo principal objetivo es la identificación de las principales amenazas y riesgos para la seguridad nacional y la adopción de medidas para contrarrestarlos. Ha sido esta una iniciativa de enorme valor que correspondía a una de las promesas electorales del Presidente del Gobierno y que podría servir para desarrollar el incipiente pensamiento estratégico español y adaptarlo a los tiempos actuales. La publicación de dicha estrategia, originalmente prevista para otoño de 2010, se ha ido retrasando hasta bien entrado 2011 poniendo en peligro el que vaya a tener virtualidad.

Pese a todo, y aun cuando un probable cambio de gobierno en 2012 pueda suponer una revisión de esa Estrategia Solana, su contenido será sin duda muy influyente.

“En un futuro muy complejo para la influencia de España en el mundo es fundamental definir una acción exterior más sofisticada y estratégica”

La estrategia acentúa el papel de las amenazas no tradicionales, algunas de enorme actualidad como la seguridad cibernética, debido a escándalos como la revelación por *Wikileaks* de los famosos documentos de los Departamentos de Estado o Defensa. Otros conceptos como las cuestiones de “seguridad humana”, las cuestiones económicas o energéticas y la lucha antiterrorista están presentes de forma extensa, exponiendo el modelo orgánico español para combatir tales riesgos. Probablemente, la debilidad mayor sea la ausencia —más allá de breves menciones— de amenazas tradicionales como aquellas sostenidas por los Estados, pero en cualquier caso su aparición ha permitido adoptar un precedente que sitúa a España entre aquellos —pocos— países que han hecho públicas sus propias estrategias como Reino Unido y comenzar a solventar una de las mayores carencias de la política exterior y de seguridad española hasta el momento. Asimismo, a raíz de la misma se han escuchado en 2010 sugerencias de algunos analistas en torno a la organización de un verdadero “Consejo de Seguridad Nacional” que articule el proceso de toma de decisiones en esta materia, facilite la coordinación y permita hacer frente a las amenazas a la seguridad de una forma más eficiente (Argumosa, 2010: 90). En este sentido, el modelo institucional del Consejo Español de Seguridad recogido en el último apartado de dicha estrategia podría constituir un primer paso en la dirección adecuada, aún cuando siga siendo necesario incorporar expertos en diferentes áreas geográficas de particular interés para la seguridad del Estado y reforzar la dimensión geopolítica de la incipiente propuesta recogida en la estrategia.

La redacción de la estrategia de seguridad ha puesto más en evidencia la ausencia de algo parecido para la acción exterior. Aunque el ministro Moratinos (2009b) señalaba que sí existía un modelo “complejo, multidimensional, proactivo y adaptativo”, lo cierto es que era difícil de verlo plasmado por escrito. Más allá del programa electoral de 2008 o del discurso del Presidente del Gobierno (vid. supra nota 3), no existe ningún documento público que recoja las prioridades internacionales de España. Hay también un documento interno en el seno del Ministerio, aunque data de 2005 y el mundo actual poco tiene que ver ya con aquél.¹⁵ En cualquier caso, ninguno de estos dan el paso desde el diagnóstico generalista o el repaso geográfico-temático hasta una exposición ordenada y clara donde se prioricen realmente temas, se admitan debilidades o se busquen nichos de acción (Areilza y Torreblanca, 2009: 28-36) y que ponga en relación los objetivos con los medios y con la toma de decisiones.

Conclusiones: fin de un ciclo pero sin que haya aún comenzado otro nuevo

El año 2010 ha sido particularmente difícil para España. La grave situación económica ha golpeado con fuerza provocando una reducción de las capacidades de España en distintos ámbitos de su política exterior y de seguridad. Al mismo tiempo, la particular crisis de la deuda pública que vive España —que la ha asociado a un grupo de países considerados poco fiables como Grecia, Portugal o Irlanda— y la presión de los inversores ha obligado a realizar recortes profundos en áreas tan simbólicas como la cooperación al desarrollo de la que el Gobierno español había hecho bandera. Tampoco los indicadores del poder duro han quedado a salvo del embate de la crisis. La posición española en cuanto a PIB mundial ha descendido cuatro posiciones en apenas dos años, acusando tanto también la competencia y el crecimiento de las potencias emergentes. El escaso lucimiento de la Presidencia rotatoria española de la UE, con sonados fracasos como la ausencia del presidente Obama en Madrid, tampoco ha contribuido demasiado a la hora de valorar el papel de España en el ámbito internacional.

Sin embargo y pese a todo, 2010 podría ser considerado una fuente de oportunidades y no solo de problemas o declive. Para explicar por qué, seguramente resulta útil repensar la periodización de la política exterior española de la democracia (Grasa, 1997). Si en 1985 se cierra el ciclo de la normalización, y si entre 1986 y 2000 se observa una pauta consensuada, europeizada y crecientemente pragmática, es claro que en 2001 se abrió una tercera etapa de disenso y confusión en el que la política exterior española, una vez alcanzados los objetivos planteados al principio de la transición, ha quedado desorientada y sin objetivos claros. Así, y a pesar de las claras diferencias ideológicas y tácticas entre los años de Aznar y los

de Rodríguez Zapatero (Powell, 2011), no habría tanta discontinuidad de fondo entre ambas formas de entender la política exterior hasta el punto de que pueden considerarse dos partes de un mismo ciclo (Aixalá, 2005: 89-90). Las características de esta etapa que habría durado una década pueden resumirse en su politización y en la preocupación por obtener el reconocimiento ajeno antes que en seguir una estrategia propia, más o menos compartida, y explícita (Torreblanca, 2010a; Molina y Olivé 2010b). Es decir, y por decirlo de manera gráfica, los éxitos se miden por las fotos de la asistencia a las cumbres históricas (Política Exterior, 2011: 82)¹⁶ y no por la consecución de objetivos definidos a partir de lo que conviene al conjunto de los valores o intereses a largo plazo y en base al despliegue objetivo del que España ya dispone.

Porque, aunque la crisis económica ha puesto en cuestión el prestigio internacional del que los líderes españoles tanto se ufanan, también es cierto que la presencia internacional española ha quedado consolidada en estos años gracias a un despliegue estatal y sobre todo no estatal que ha incrementado su influencia mundial en múltiples ámbitos incluyendo a grandes multinacionales, un sistema científico más volcado al exterior, proyección deportiva y cultural, abundantes lazos humanos, o una activa red de cooperación al desarrollo (Molina y Olivé, 2011a; Manzano y Moltó, 2011). Con esta masiva presencia internacional es impensable que España, a pesar de la crisis o de otras circunstancias coyunturales, sea un país irrelevante (Portero, 2011) pero sí existe peligro cierto de erosión de su posicionamiento internacional si no se toma conciencia de que en 2010 terminó un ciclo –no tan extraordinario ni fundamentado en bases sólidas como durante mucho tiempo se pretendió– y que, cuanto antes mejor, debería comenzar otro nuevo mejor planificado y explicado; donde la prioridad no fuese el estar sino el hacer. No se trata de volver a una imposible situación de consenso entre los dos grandes partidos, pero sí de diseñar grandes líneas de acción más o menos compartidas que, entre otras cosas permitan encauzar la forma de gestionar los disensos a través de la rendición de cuentas y el debate social (Maihold, 2010: 311-319). En fin, una deseable estrategia para el complejo mundo globalizado que en 2010, por efecto de la crisis, mostró su cara áspera para una España con cimientos algo frágiles. El reto es que las lecciones de este año amargo sirvan para distinguir burbujas de realidades sostenibles en la acción exterior.

Notas

1. Los españoles piensan, en un alto porcentaje (62%), que la imagen exterior de la política española actual es mala, aunque el balance retrospectivo sigue siendo relativamente bueno (BRIE, 2011).

2. Las perspectivas eran tan altas que se incurrió en alguna hipérbole (Sorroza y Molina, 2010: 159). Por ejemplo, en 2009 Leire Pajín –entonces secretaria de organización del PSOE, que es el tercer puesto en importancia dentro del partido del Gobierno– afirmó que al año siguiente se produciría un “acontecimiento histórico para el planeta” al coincidir dos liderazgos progresistas a cada orilla del Atlántico: Barack Obama en EEUU y José Luis Rodríguez Zapatero en la UE y que tal circunstancia suponía “una esperanza para muchos seres humanos” (*Europa Press*, 3-6-2009).

3. Véase su Discurso de Investidura de abril 2008 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno nº 2, 8-4-2008, disponible en www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_002.PDF) o su conferencia de junio de 2008 “En interés de España: una política exterior comprometida” (pronunciada en el Museo del Prado y organizada por el Real Instituto Elcano y otros centros españoles, disponible en www.redri.org/new/images/archivos/zapatero_politica_exterior_espana_2008.pdf).

4. Documentos que están disponibles en www.elpais.com/documentossecretos/ambito/domestico/#

5. Aunque la crisis institucional que sufría Honduras desde 2009 llegó también a poner en peligro su celebración. La amenaza de boicoteo por parte de casi todos los países sudamericanos solo se disipó cuando el discutido Presidente hondureño Porfirio Lobo renunció a participar en la gran cumbre y limitó su actividad en Madrid a la cumbre subregional entre la UE y los países centroamericanos.

6. Por lo que se refiere a la gestión en sí del conflicto de Oriente Próximo, al que España sigue dedicándole una atención tal vez excesiva, el ministro Moratinos se sentía en diciembre de 2009 con el optimismo y la capacidad suficientes para impulsar, en sólo los seis meses de la Presidencia rotatoria y pese a su limitadísimo ámbito de acción exterior en el escenario institucional post-Tratado de Lisboa, el reconocimiento del Estado palestino “con el acuerdo de todas las partes” (*El País*, 27-12-2009). En cualquier caso, en junio de 2010, una nueva crisis, provocada por el asalto de la Marina israelí al barco turco ‘Mavi Marmara’ y a la flotilla civil internacional que le acompañaba con el objetivo de romper el bloqueo de Gaza, empeoró aún más la situación en la zona.

7. El Gobierno español aprobó el II Plan Nacional para la Alianza aumentando el presupuesto destinado al Instituto Internacional de las Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones, con sede en Barcelona que aspira a constituirse en un *think tank* vinculado a la ONU. Según el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en 2010 se logró “un crecimiento del



Grupo de Amigos de la iniciativa, la consolidación de su carácter global y de su vocación universal y el desarrollo de estrategias regionales dentro de la misma”.

8. En 2010, al menos, finalizaba en Mauritania el largo secuestro de tres cooperantes catalanes por “Al Qaeda del Magreb Islámico” a cambio de un millonario rescate.

9. No obstante, en otoño, con ocasión de la concesión del Premio Nobel de La Paz al disidente encarcelado chino Liu Xiaobo, España acompañó al resto de países de la UE y se negó a boicotear la ceremonia de entrega en Oslo, como pedía Pekín. Incluso emitió un comunicado solicitando su liberación cuando otros países occidentales lo hicieron aunque, en un principio, el Gobierno español declaró que no iba a hacer pronunciamientos especiales ni felicitaciones. En la reunión del presidente Zapatero con su homólogo chino Wen Jiabao no se abordó la cuestión del respeto de los derechos humanos, argumentándose que ese asunto se trata con las autoridades chinas a nivel europeo.

10. La despedida es agrídulce porque, después de un largo y cuantioso despliegue de tropas en la región —el más importante en el exterior de la historia española reciente— y a pesar de los recursos humanos y económicos invertidos en una eficaz aportación a la paz y la estabilidad, España podría haberse retirado de los Balcanes sin dejar ningún legado sólido (Sebastián, 2010). El fin del despliegue militar en Bosnia-Herzegovina —producido un año después de la salida de Kosovo, donde España es el único país europeo occidental sin presencia alguna— vino además acompañado, muy poco después, por el cierre de la Oficina técnica de la AECID en Sarajevo.

11. Véase la Comparecencia parlamentaria del Presidente del Gobierno Rodríguez Zapatero acerca del conflicto de Afganistán (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno nº 178, 15-9-2010, disponible en www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_189.PDF).

12. Tal y como se hizo constar en la prensa. Véase por ejemplo “El Rey pide que los recortes no afecten a la operatividad del ejército” (*El Mundo*, 7-1-2011).

13. Véase, por ejemplo, Barbé (2006: 291); Sartorius (2008: 71-77); Ortega (2008: 3,93); Real Instituto Elcano (2009: 18-19); Torreblanca (2008: 39-57, 2010a y 2010b: 170-184); Youngs (2010); o Vaquer (2011: 89). Incluso la Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior creada en la anterior legislatura concluyó en 2005 que existían problemas escasa planificación, descoordinación o procedimientos inadecuados, además de otras limitaciones y disfunciones.

14. Lo que no quita que pueda, en cambio, intentar sentar las bases para que se pueda realizar en el futuro y, además, contribuir de forma muy tangible e inmediata a reorientar algunos énfasis (FRIDE, 2010).

15. Por lo que respecta a las estrategias regionales, ya se ha señalado más arriba que tampoco existen para los casos prioritarios de Latinoamérica o el Mediterráneo y no parece que los planes parciales que sí existen para Asia o África estén sirviendo como guía de acción coherente y proactiva (Manrique, 2010: 2).

16. Al margen de que puedan cambiar los compañeros de foto. En ese sentido, hay enormes similitudes entre la frase del presidente del Gobierno Aznar pronunciada en 2003, tras la cumbre de las Azores celebrada junto a EEUU y Reino Unido —“no queremos ver a España sentada en el rincón de la Historia. Queremos ver a España en su sitio y por eso hemos luchado muchos años”— y la del ministro de Asuntos Exteriores Moratinos (2009a: 19), tras una serie de importantes cumbres multilaterales: “[este es] un momento histórico del papel de España en las relaciones internacionales, sin precedentes en nuestra historia contemporánea que ha puesto, por fin, a España en su sitio”).

Referencias bibliográficas

AIXALÁ, Albert. 2005. “La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 69, mayo.

AREILZA, José María y José Ignacio TORREBLANCA. 2009. “Diagnóstico diferencial, política exterior” *Foreign Policy, edición en español*. nº 33, junio-julio.

ARGUMOSA, Jesús. 2010. “Una estrategia moderna de seguridad nacional”, *Política Exterior*, nº 138, noviembre/diciembre.

ARTEAGA, Félix, 2011. “La lucha contra la piratería en Somalia: el problema persiste pese al esfuerzo militar”. *Real Instituto Elcano*, ARI 52/2011, marzo.

BARBÉ, Esther. 2006. “Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales 2005. Política exterior y de seguridad de España en 2005”. En *Anuario Internacional CIDOB 2005*. Barcelona: CIDOB.

BARBÉ, Esther (ed.). 2011. *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*. Barcelona: Institut Universitari d’Estudis Europeus.

BARDAJÍ, Rafael; Emilio CAMPANY; Juan CARMONA; Oscar ELIA; y Carlota GARCÍA. 2010. “Debates GEES: España en Afganistán (I y II)”. *GEES*, Análisis n° 8221 y 8264, octubre/ noviembre.

BARROSO, Roberto. 2010. “La crisis cíclica del Líbano y el papel de España: 2005-2009”, *Relaciones Internacionales*, n° XIII, febrero.

BERMÚDEZ, Ángel. 2011 “La apuesta española por Cuba: entre la renuencia castrista y el escepticismo europeo”. En *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, ed. Esther Barbé. Barcelona: Institut Universitari d’Estudis Europeus.

BRIE. 2010. Barómetro del Real Instituto Elcano. 24ª Oleada. Resultados de junio 2010, Real Instituto Elcano. <http://www.realinstitutoelcano.org>

BRIE. 2011. Barómetro del Real Instituto Elcano. 26ª Oleada. Resultados de marzo 2011, Real Instituto Elcano. <http://www.realinstitutoelcano.org>

BURKE, Edward. 2010. “La guerra de España en Afganistán”, *FRIDE Policy Brief*, n° 23, enero.

CLOSA, Carlos e Ignacio MOLINA. 2010. “La elaboración y la coordinación por el Gobierno de la política europea: apuntes para negociar mejor la maraña post-Lisboa”. *Real Instituto Elcano*, ARI 121/2010, julio.

CORREA, Paulina. 2010. “¿Cómo se financian y cuanto le cuestan a España las Misiones Internacionales de Paz?”, *Fundación Alternativas*, Memorando Opex 143/2010, junio.

DEL VISO, Nuria. 2010. “Lealtades incómodas: Argumentos y debates en torno a la presencia de España en Afganistán”, *Relaciones Internacionales*, n° XIII, febrero.

FRIDE. 2010. “Diez tareas para la nueva ministra española de Asuntos Exteriores”, *FRIDE Policy Brief*, n° 45, octubre.

GARCÍA SCHMIDT, Armando. 2010. “Spain and the End of European Illusions”, *Bertelsmann Spotlight Europe*, n° 6, junio.

GRASA, Rafael. 1997. “Política exterior y de seguridad en tránsito” En *Anuario Internacional CIDOB 1996*. Barcelona: CIDOB.

GRATIUS, Susanne, 2010. “¿Por qué España no tiene una política hacia América Latina?”, *FRIDE Policy Brief*, n° 24, enero.

JIMÉNEZ, Trinidad. 2011. “España y el nuevo mapa político del mundo”. En *Anuario El País, 2011*. Madrid: Ediciones El País.

JOHANSSON-NOGUÉS, Elisabeth. 2011. “Procesos de ampliación de la UE: con algún esfuerzo y una buena dosis de suerte”. En *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, ed. Esther Barbé. Barcelona: Institut Universitari d’Estudis Europeus.

KAUSCH, Kristina, 2010. “El declive de la política de España en el Mediterráneo”, *FRIDE Policy Brief*, n° 26, enero.

KIENZLE, Benjamin. 2011 “¿Bienvenido, Mister Obama? España y el desafío de las relaciones transatlánticas”. En *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, ed. Esther Barbé. Barcelona: Institut Universitari d’Estudis Europeus.

MAIHOLD, Gunther. 2010. “La política exterior y de seguridad española en 2009: la búsqueda del “sitio de España” en las relaciones internacionales”. En *Anuario Internacional CIDOB 2009*. Barcelona: CIDOB.

MALAMUD, Carlos. 2010. “La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina” *Real Instituto Elcano*, ARI 98/2010, mayo.

MANRIQUE, Manuel. 2010. “La política exterior española en Africa: momento de recalibrar el enfoque”, *FRIDE Policy Brief*, n° 46, noviembre.

MANZANO, Cristina y Aurea MOLTÓ. 2011. “España busca análisis y debate internacional”, *Política Exterior*, n° 141, mayo/junio.

MARCO, Elvira y Jaime OTERO. 2010. “La transformación de la diplomacia cultural española”, *Política Exterior*, n° 134, marzo-abril.

MOLINA, Ignacio. 2010. “Innovar Europa en tiempos de tribulación”. *Política Exterior*, n° 136, julio/agosto.

MOLINA, Ignacio e Iliana OLIVIÉ. 2011a. “IEPG: Un índice para medir la globalización”, *Política Exterior*, n° 141, mayo/junio.

MOLINA, Ignacio e Iliana OLIVIÉ. 2011b. “La presencia global de España” *Foreign Policy, edición en español*, edición online, mayo.

MOLTÓ, Aurea. 2010. “Por una relación contemporánea con Latinoamérica”, *Política Exterior*, n° 137, septiembre/octubre.



MORATINOS, Miguel Ángel. 2009a. “España, por fin en su sitio”, *Política Exterior*, n° 129, mayo/junio.

MORATINOS, Miguel Ángel. 2009b. “Diagnosis y política exterior” *Política Exterior*, 131, septiembre-octubre.

NATORSKI, Michal. 2011. “La percepción de la presidencia española del Consejo de la UE en la prensa extranjera”. En *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, ed. Esther Barbé. Barcelona: Institut Universitari d’Estudis Europeus.

OLIVIÉ, Iliana. 2010. “La ayuda al desarrollo se reduce en 2009 y previsiblemente caerá en 2010” *Real Instituto Elcano*, ARI 117/2010, julio.

OLIVIÉ, Iliana e Ignacio MOLINA. 2011. *Índice Elcano de Presencia Global*. Madrid: Real Instituto Elcano, Estudio 2.

OPIEX. 2010. “Observatorio permanente de la Imagen Exterior de España en la Prensa Internacional (OPIEX)”, *Real Instituto Elcano*, Documentos de Trabajo 37 y 38, noviembre.

ORTEGA, Andrés. 2008. “Política exterior tras el 9-M” *Foreign Policy*, edición en español. n° 25, febrero-marzo.

ORTEGA, Pere y Xavier BOHIGAS. 2010. “La verdad del gasto militar español 2011. Gasto e I+D militar en tiempos de crisis”, *Centre d’Estudis per la Pau JM Delas Barcelona*, Informe n° 7, diciembre.

PALACIO, Vicente; Ángel Pascual RAMSAY y Charles POWELL. 2009. “La Presidencia española de la Unión Europea y la Agenda Transatlántica”, *Fundación Alternativas*, Memorando Opex 132/2009, diciembre.

POLÍTICA EXTERIOR. 2011. “Conversación con Miguel Ángel Moratinos”, *Política exterior*, n° 140, marzo-abril.

PORTERO, Florentino, 2011. “La España irrelevante. Seis años de política exterior socialista”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, n° 29, enero/marzo.

POWELL, Charles. 2011. “A Second Transition, or More of the Same? Spanish Foreign Policy under Zapatero”. En *Spain’s “Second Transition”? The Socialist Government of José Luis Rodríguez Zapatero*, coord. Bonnie N. Field. Londres: Routledge.

RAMOS, Mario. 2009. “La piratería y el fracaso del Estado en Somalia”, *Cuadernos de pensamiento político*, n° 23, julio/septiembre.

REAL INSTITUTO ELCANO. 2009. “España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre su inserción en la nueva gobernanza global”, *Real Instituto Elcano*, marzo.

REAL INSTITUTO ELCANO. 2010 “Misiones de paz: Afganistán, Líbano y Somalia”, *Especiales Real Instituto Elcano*. Online.

SANTONJA, Paqui. 2011. “Una presidencia en busca del encaje en el nuevo marco institucional europeo”. En *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, ed. Esther Barbé. Barcelona: Institut Universitari d’Estudis Europeus.

SARTORIUS, Nicolás (Coord.) 2008. “Los objetivos de España en su Acción Exterior”, *Opex, Fundación Alternativas*, febrero.

SEBASTIÁN, Sofía, 2010. “La política exterior española en los Balcanes: un potencial desaprovechado”, *FRIDE Policy Paper*, n° 28, enero.

SERRA, Francesc. 2011. “Relaciones con la Federación Rusa: la marginación en la agenda española de un tema prioritario para la UE”. En *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, ed. Esther Barbé. Barcelona: Institut Universitari d’Estudis Europeus.

SHAPOVALOVA, Natalia. 2010. “¿Tiene España una Ostpolitik?”, *FRIDE Policy Paper*, n° 27, enero.

SHIXUE, Jiag. 2011. “La triangulación China-España-América Latina desde una perspectiva china” *Real Instituto Elcano*, ARI 4/2011, enero.

SOLER, Eduard. 2011. “El Mediterráneo y el conflicto israelí: dos caras de una misma moneda”. En *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, ed. Esther Barbé. Barcelona: Institut Universitari d’Estudis Europeus.

SORIANO, Juan Pablo. 2011 “Poco ruido, algunas nueces y un futuro menos incierto: las relaciones euro-latinoamericanas”. En *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, ed. Esther Barbé. Barcelona: Institut Universitari d’Estudis Europeus.

SORROZA, Alicia e Ignacio MOLINA. 2010. “La Presidencia española de 2010 como primera experiencia post-Lisboa.” En *Presidencia española 2010. Retos en una nueva Unión Europea*. Madrid: Real Instituto Elcano, Universidad CEU San Pablo y Fundación Alternativas.

SOTO, Augusto. 2011. “Las estratégicas relaciones entre China y España: reflexiones sobre líderes y personalidades”, *Real Instituto Elcano*, ARI 24/2011, febrero.

TORREBLANCA, José Ignacio. 2008. “España en el mundo: elementos para una estrategia ante la globalización” en España en un mundo globalizado.

TORREBLANCA, José Ignacio. 2010a. “Una España confusa en una Europa desorientada”, *Política Exterior*, n° 133, enero/febrero.

TORREBLANCA, José Ignacio. 2010b. “Una auditoría democrática de la política exterior.” En *Informe sobre La democracia en España / 2010*, dir. J. Estefanía. Madrid: Fundación Alternativas.

TOVAR, Juan, 2010. “La recomposición de las relaciones transatlánticas: Obama y la UE en la Cumbre de Lisboa”, *Real Instituto Elcano*, ARI 177/2010, diciembre.

VAQUER, Jordi. 2011. “Un lugar para España tras la crisis” *Política Exterior*, n° 141, mayo/junio

WOJNA, Beata, 2010. “España ¿un nuevo socio estratégico de Rusia en la UE?”, *Real Instituto Elcano*, ARI 107/2010, junio.

YOUNGS, Richard, 2010. “Como potenciar la política exterior española”, *FRIDE*, enero.



