ESPAÑA Y EL MUNDO DESDE 1975[1]

Rosa M.ª Pardo Sanz
UNED

En diciembre de 2014, el gobierno de Mariano Rajoy aprobaba la «Estrategia de Acción Exterior» española, primer documento de este tipo desde 1975. En su introducción se lee:

> Durante las cuatro últimas décadas, desde la aprobación de la Constitución, España se ha proyectado hacia el mundo con confianza en sí misma y un claro propósito: reencontrarse con la Europa integrada y recuperar su lugar en la Comunidad Internacional. (...) Pocos ideales colectivos han conseguido movilizar a la sociedad española de forma tan unánime. (...) El objetivo se cumplió (...) La estrategia de reencuentro e integración llega entonces a su fin, se agota al cumplir sus objetivos. (...) La Unión Económica y Monetaria simbolizó hasta qué punto la aspiración se había realizado. Misión cumplida ¿Y ahora qué?[2]

Semanas antes, al presentar el documento en las Cortes, el ministro José Manuel García Margallo celebraba estos éxitos, pero también apuntaba carencias, como la ausencia de una estrategia explícita «que haga nuestra acción exterior y nuestra política exterior previsibles y conocidas por nuestros socios en el mundo», que sea fruto del consenso político y que suponga la definitiva adaptación, en instrumentos y medios, de la acción exterior española al nuevo contexto de la globalización y a los cambios geoestratégicos de la última década.[3] Este diagnóstico global es un buen punto de partida para hacer un balance de las cuatro últimas décadas de política exterior española: logros destacados respecto a la integración en Europa, incluida la «europeización» de capítulos importantes y complejos de la política exterior española tradicional; la normalización de la política de seguridad en la OTAN, complemento de la conexión militar con EEUU; la fluidez en relaciones de vecindad básicas (Portugal, Marruecos); los réditos obtenidos de la política iberoamericana y de las misiones militares en el exterior; la puesta en marcha de una nueva política cultural, de cooperación y de proyección económica o la atención a áreas distintas de las tradicionales, como Asia o África. Todo ello al compás del crecimiento, desarrollo e internacionalización de la propia sociedad española. Sin embargo, como sugieren las propias palabras del ministro, ha habido carencias y errores en ámbitos relativos a la unidad de acción exterior del Estado, la calidad de control democrático o la utilización de la política exterior en la lucha política interna, entre otros. Sobre estas luces y sombras versan las páginas siguientes, que se apoyan en la incipiente historiografía publicada pero, sobre todo, en análisis politológicos, dada la inmediatez del periodo analizado.[4]

Democratizar, normalizar y entrar en el club europeo

Desde noviembre de 1975, los primeros gobiernos de la Monarquía trataron de aprovechar el final de la dictadura para acabar con las rémoras que la excepcionalidad política de décadas de Franquismo había impuesto a la acción exterior española, además de tratar de contri-

buir a legitimar el proyecto de liberalización en ciernes con todos los apoyos internacionales posibles. Las líneas para terminar de reintegrar a España en la comunidad internacional, en particular en Europa, y recuperar peso exterior habían quedado establecidas desde mediados de los sesenta: apuesta estratégica por la Europa comunitaria (como habían hecho Grecia y, finalmente, de Portugal); compromiso con la defensa occidental, renovando los problemáticos pactos con EEUU al no conseguir el deseado ingreso en la OTAN; cultivo de los lazos con Iberoamérica y, por último, la «amistad árabe», en una formulación aún imprecisa que respondía a preocupaciones estratégicas y de seguridad (potencial amenaza desde el sur), a la necesidad de compensar una errática política de descolonización que culminó con la crisis de Sáhara y a la tradicional atención al Mediterráneo.

El complejo contexto interno e internacional del tardofranquismo no había dado para mucho más. A principios de los setenta la distensión entre las superpotencias solo se circunscribía al escenario continental europeo y desde 1973 la crisis del petróleo afectó de lleno a España. Si la primera y fundamental debilidad del Régimen en su acción exterior había sido su déficit democrático, en segundo lugar, habría que destacar su debilidad económica, que ligada la vulnerabilidad energética y a la escasa internacionalización de la economía y la sociedad españolas, determinó graves limitaciones de recursos para la acción exterior del Estado, a pesar del despegue desarrollista de la última etapa. Esta escasez de medios impidió políticas culturales y de cooperación más potentes e imposibilitó una presencia económica exterior (inversiones, empresas, etc.) más significativa; por no hablar de la precaria situación de las FFAA, que obligó a mantener el vínculo militar con EEUU. La tercera rémora era la falta de consenso social no solo sobre las líneas maestras de política exterior, sino sobre todo respecto al régimen político del país. Es cierto que desde finales de los sesenta la opinión pública había contado algo más, en parte atizada por la propia dictadura como baza en las renegociaciones de las bases hispano-norteamericanas o en el asunto de Gibraltar y, en parte, por la mayor laxitud de la censura; pero la política internacional nunca había estado en el foco de interés de la sociedad española. El factor que verdaderamente minaba la credibilidad de la política exterior tardofranquista era la incertidumbre política que se avecinaba ante el inevitable relevo de Franco. Por resumir, la España del último franquismo no iba sobrada ni de *hard* ni de *soft power*.

Aun así, la posición exterior de España al cierre de la dictadura no era tan nefasta como cabría pensar. El esfuerzo de acercamiento a Europa desde 1962, tanto económico como institucional, con la negociación directa para enlazar con la CEE, había tenido su fruto en el acuerdo de Asociación de 1970; el horizonte de una mayor integración estaba entreabierto, pese al estancamiento de las negociaciones desde 1973 y su parón definitivo por los fusilamientos del otoño de 1975. La desideologización tecnocrática de la política exterior, emprendida primero por Fernando M.ª Castiella[5] y profundizada después con más libertad por Gregorio López Bravo, había logrado réditos significativos: muchos votos de la Asamblea General en temas clave (Gibraltar, descolonización), un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 1968-9, el restablecimiento de relaciones con buena parte del bloque comunista, incluida China en 1973, e intercambios fructíferos con el Chile de Allende o la Cuba castrista; más la participación en los nuevos órganos regionales americanos, elusión del embargo de crudo durante la crisis del petróleo de 1973 y una presencia activa en la Conferencia de paz y Seguridad europea.[6]

Por otra parte, el último gobierno de la dictadura y los primeros de la monarquía pudieron beneficiarse de una coyuntura estratégica propicia. En 1975 Moscú había renunciado a cualquier injerencia en la zona mediterránea europea y el clima de distensión marcado por la Conferencia

de Paz de Helsinki se mantenía. Todo ello a pesar de que siguieran abiertas las transiciones a la democracia portuguesa y griega (con el agravante de la tensión con Turquía por Chipre) que podían alterar la alineación estratégica de los principales países mediterráneos europeos, más la crónica crisis política italiana y las inciertas consecuencias de un posible relevo de Tito. A un tiempo, las potencias occidentales habían extraído valiosas lecciones del complicado proceso de transición portugués, sobre todo EEUU: los países de Europa Occidental debían encargarse de apoyar activamente a las fuerzas democráticas tanto en Grecia y Portugal como en España –no valía solo con vetar el acceso a la CEE– porque sus partidos políticos y sindicatos estaban en mejor posición que los norteamericanos para establecer contactos y ayudar en la región. El gobierno de Washington había terminado por sumarse discretamente a este impulso liderado por los europeos desde el convencimiento de que una mayor integración europea y un sistema democrático en estos países era la mejor baza para la defensa de sus propios intereses y de que compensarían los inevitables recortes de su presencia militar, demandados a un tiempo por España, Grecia y Turquía, sobre todo estos países terminaban dentro de la OTAN. EEUU había aceptado, por fin, la estrategia defendida por la República Federal Alemana desde la década de los sesenta. En consecuencia, la España posfranquista podía contar con un entorno estratégico favorable y con unas potencias occidentales predispuestas a contribuir a la estabilidad de un nuevo régimen que tuviera voluntad liberalizadora y a propiciar su acercamiento a la Europa comunitaria, otorgando confianza política y apoyo económico en forma de inversiones y créditos; aunque se mantuviera en el horizonte la reválida política de la negociación con la CEE, elemento último de presión y legitimación democrática.[7]

Durante el gobierno de Carlos Arias Navarro (diciembre de 1975 a julio de 1976), José M.ª de Areilza, al frente de Exteriores, intentó sobre todo hacer avanzar la agenda política reformista interna «empujando desde dentro» del gabinete y aprovechando sus viajes al exterior para publicitar un proyecto de cambio que aún no había despegado e iniciar así una normalización completa de las relaciones externas españolas. El grueso de sus esfuerzos se dedicaron, en primer término, a terminar de contener el problema de Sáhara; en segundo lugar, a lograr apoyos políticos europeos y a tratar de reabrir la negociación con la CEE, no para un mero acuerdo de libre comercio, sino para una integración definitiva en cuanto fuese posible políticamente, dado el valor simbólico que había adquirido Europa y, por último, a enmendar los errores de la apresurada renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos de defensa (firmados en 1975 por su antecesor al margen del equipo negociador) con el horizonte de una próxima integración de España en la OTAN. En su agenda estaba también abordar el restablecimiento de relaciones emblemáticas (Israel, URSS, México) y suavizar los roces con la Santa Sede. Sus principales logros fueron la firma del tratado Hispano-Norteamericano de 1976, con la guinda del exitoso viaje de los reyes a EEUU, y su gira europea: en conjunto, una impagable campaña de relaciones públicas internacionales para la monarquía y su primer gobierno. En el resto de tareas pendientes se avanzó menos por la lentitud de la reforma política.

Las graves dificultades políticas del gabinete Arias Navarro llevaron a Adolfo Suárez a la presidencia del gobierno en julio de 1976. Marcelino Oreja, formado en el Gabinete diplomático de Fernando M.ª Castiella y Subsecretario del ministro Areilza (es decir, gestor de la diplomacia española ya desde la muerte de Franco), se convirtió en el ministro de Exteriores, un puesto que mantuvo hasta el verano de 1980. En los meses siguientes, la agilización de la reforma política para llegar a una monarquía constitucional democrática fue dando aliento a la diplomacia española, que pudo ir cerrando el proceso de universalización de las relaciones diplomáticas del Estado al compás del cambio de imagen ex-

terior del nuevo régimen. Los primeros acuerdos con el Vaticano suavizaron las relaciones Iglesia-Estado, se ratificaron los pactos internacionales de Naciones Unidas sobre derechos civiles, políticos, derechos humanos, etc. y los viajes reales engrasaron las relaciones europeas, iberoamericanas y árabes. Poco antes de las elecciones de junio 1977 ya se habían restablecido las relaciones con México, con la URSS y con el resto del bloque comunista (19 países en total), exceptuando Albania y Corea del Norte. La asignatura pendiente fue Israel, porque pesaron más las ventajas de la amistad árabe vinculada al problema energético.[8]

Los primeros comicios legislativos celebrados aportaron la legitimidad necesaria para que el 2.° gobierno Suárez pudiera solicitar, en julio, con respaldo del resto de partidos, la apertura oficial de negociaciones con vistas a la adhesión a las Comunidades Europeas e ingresar en el Consejo de Europa en noviembre de 1977, tras la firma de la Convención Europea de Derechos Humanos. Se iniciaba así la carrera hacia la principal meta internacional del gobierno, aunque hasta 1979 no se abrieron las negociaciones formales, lo que dejó en evidencia que, además de condiciones políticas, en el club europeo pesaban mucho los intereses económicos nacionales (agrícolas, pesqueros, inmigración, fondos para regiones más pobres), amén del reto institucional que suponía una nueva ampliación, en este caso con tres de las economías más atrasadas del continente, en plena crisis institucional de la propia organización (problema del cheque británico, reforma de la PAC, etc.).[9] También en noviembre de 1977, el Tratado de Amistad y Cooperación con Portugal, que sustituyó al añejo Pacto Ibérico, relanzó unas relaciones congeladas desde los incidentes de la quema de la embajada española en Lisboa de 1975. Entretanto, se había intentado una renovación de las políticas regionales, sobre todo la americana, con la transformación del viejo Instituto de Cultura Hispánica y el lanzamiento del concepto de Comunidad Iberoamericana, la proyección de una nueva imagen de España y la erección de una incipiente plataforma de ayuda al desarrollo.

Hasta 1981 se trataron de fijar las líneas maestras de una nueva política exterior basada en nuevos principios (democracia, derechos humanos, europeísmo a ultranza, contribución a la distensión, etc.) e instrumentos, aunque hubo continuidad en los grandes ejes diplomáticos regionales y en la posición geoestratégica del Estado. No se dotó, sin embargo, un incremento significativo de medios (ni económicos ni de personal). Tampoco la fiscalización democrática de la política exterior llegó a funcionar con agilidad, ni se acometió una depuración del cuerpo diplomático franquista, a diferencia la efectuada en Portugal; aunque sí se aprobó la rehabilitación y el reingreso al servicio activo de los diplomáticos sancionados por razones políticas desde la Guerra Civil.[10] Ni siquiera se rectificó en la cuestión del Sáhara, una de las más problemáticas junto con el tema OTAN, por el alejamiento de posiciones entre la oposición y el gobierno. Los partidos de izquierda eran partidarios de reconocer al Frente Polisario (como pedía Argelia) y denunciar los nefastos Acuerdos de Madrid de 1975, que habían impedido la autodeterminación de Sáhara y entregado a Marruecos su control. En cambio, los primeros gobiernos de la monarquía prefirieron salvar la cara con una reinterpretación de los citados acuerdos (España había cedido la administración del territorio, pero no la soberanía, pendiente de un futuro referéndum) para no dañar más una relación tan estratégica como la mantenida con Marruecos. La contrapartida fue tener que neutralizar la ofensiva diplomática argelina de apoyo al independentismo canario.[11] Finalmente la relación con Argel se normalizó desde 1980 y se sostuvo la frágil política de equilibrio practicada con Marruecos, con las intermitentes crisis bilaterales ya tradicionales entonces.

Dejando al margen las dificultades arrostradas en las negociaciones con la CEE, las mayores debilidades de la acción exterior de la monarquía se evidenciaron en la definición de

la política de seguridad. Influyeron la imposibilidad de conseguir consenso político en un área fundamental y las crecientes tendencias hacia la *presidencialización* de la política exterior y hacia la utilización de este asunto internacional en la batalla política doméstica. La posición de la derecha y el centro derecha, partidarias del ingreso en la OTAN y de un progresivo recorte de la presencia militar norteamericana, en España, era incompatible con la postura de PSOE y PCE, fuerzas mucho más críticas con los acuerdos hispano-norteamericanos, antiatlantistas y defensoras de orientaciones que iban de la neutralidad armada (PSOE) al no alineamiento (PCE).

A pesar de la política oficial de acercamiento a la OTAN y de que en 1975 un 58% de los entonces encuestados eran partidarios de la entrada en ella como un hito más de la normalización internacional, los gobiernos de Suárez perdieron la batalla de la opinión pública (en 1979 solo el 28% apoyaba el ingreso) por su reticencia hasta 1981 a plantear el tema. Primero, porque podía dañar el tan necesario consenso hasta la aprobación de la Constitución y, también, porque podía ofrecer una baza electoral a la izquierda, como finalmente sucedió.

El factor decisivo fue, sin embargo, el veto a la petición de ingreso del propio presidente Suárez, en contra de la opinión de su ministro Oreja y de su partido, la UCD, convencido de que se podían obtener réditos diplomáticos de una posición exterior «occidental flexible», menos alineada (de ahí gestos como los abrazos con Castro y Arafat o la presencia española como potencia observadora en la VI Cumbre de Países No Alineados de La Habana) y evitar supuestas represalias soviéticas que pudieran repercutir en el tema terrorista.[12]

Solo las dificultades en la negociación con la CEE (el veto francés a la ampliación en la primavera de 1980), la inminente renovación de los acuerdos con EEUU, más la crisis política interior que culminó en el 23-F dejaron expedito el camino que llevó al ingreso en la Alianza Atlántica.[13]

Modernización y europeización de la política exterior y un trabajoso consenso en política de seguridad

El asentamiento del modelo de política exterior y de seguridad de la monarquía parlamentaria costó otros seis años. La fecha clave fue 1986, con el ingreso de facto en la CEE y el referéndum que cerró el debate sobre la OTAN, aunque para entonces también se habían acometido cambios sustanciales en las políticas regionales. En 1981 el gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo aceleró el proceso de integración de España en la Alianza persuadido de su conveniencia para cerrar la alineación estratégica del país, afrontar desde una posición más sólida la siguiente renegociación de las bases militares, desbloquear el diálogo con Londres sobre Gibraltar, e indirectamente el proceso europeo, y diluir la *cuestión militar*. En el otoño, el Congreso (186 votos a favor frente a 146 en contra) y el Senado aprobaron la petición oficial de ingreso, enviada en diciembre. La respuesta positiva llegó en mayo de 1982: España pasó a ser miembro de pleno derecho del bloque militar occidental, dejando atrás ambigüedades y alineamientos alternativos. Pero, para entonces el tema se había convertido en una de las batallas propagandísticas de la izquierda parlamentaria contra un debilitado gobierno y su fragmentado partido, la UCD, incapaz de movilizar a la opinión pública en ningún sentido. Influyó la profunda animadversión ideológica hacia EEUU del grueso de los simpatizantes de este sector de la oposición por su apoyo a la dictadura franquista y por su intervencionismo en Vietnam y América Latina, tachado de imperialismo. También incidió la nula percepción de la amenaza o agresividad soviética, que se sumaron al pacifismo antinuclear y ecologista de la nueva izquierda de la época, en una coyuntura de recrudecimiento de la tensión internacional: la 2.ª Guerra Fría, con las movilizaciones contra el despliegue de los euromisiles. A ello se añadió la falta de experiencia política internacional de la mayoría de los líderes del PSOE, con ideas vagamente neutralistas o tercermun-

distas y, probablemente, el oportunismo político de la cúpula del partido, que supo aprovechar el desconocimiento casi general de lo que significaba la OTAN para atizar un antiamericanismo y antimilitarismo latente en la sociedad española. Así recuperaban iniciativa política, además de desgastar al gobierno en un tema inocuo para la estabilidad democrática, que se convirtió en un lance más en la batalla entre el PSOE y el PCE por el espacio político de izquierda. De ahí que el programa con el que el PSOE ganó las elecciones de octubre de 1982 incluyese la propuesta de congelar la integración en la OTAN y la promesa de convocar un referéndum para forzar la salida de España de la organización.[14]

La herencia dejada por la UCD iba más allá de la ruptura del «consenso por omisión» en política de seguridad.[15] El proyecto de recuperar el rango de «potencia intermedia» o «potencia regional de primer orden», que reflejan los discursos de Marcelino Oreja y Leopoldo Calvo Sotelo no difería mucho de la meta de «poner a España en su sitio», enunciada por Fernando Morán. En el fondo ambos diseños se inscribían en el mismo marco conceptual de potencia media, legado de la etapa Castiella: el engarce con la Europa comunitaria como eje, complementado con la proyección iberoamericana más la instrumental amistad árabe, mantener la reivindicación de Gibraltar (aunque se flexibilizara la posición española) y sanear la relación con EEUU para lograr el máximo margen de maniobra exterior. Sin embargo, a finales de 1982 la negociación con la CEE, núcleo central del proyecto político internacional y nacional de Felipe González, seguía atascada. Hubo que engrasar las relaciones bilaterales con los países clave (Francia, Gran Bretaña y sobre todo Alemania, con el apoyo a Kohl en los Euromisiles) y aceptar que existía un vínculo práctico entre europeísmo y atlantismo, es decir, corresponsabilidad en el ámbito de la seguridad occidental. Con ello se desbloqueó el ingreso en la Comunidad Europea a partir del Consejo Europeo de Stuttgart (1983) y definitivamente en el de Fontainebleau (1984).[16]

Como contrapartida Felipe González tuvo que abordar la difícil rectificación en el tema OTAN. Aunque a esas alturas él estuviera plenamente convencido de la bondad de permanecer en la organización para ganar presencia internacional y para facilitar la modernización militar, hubo que forzar la voluntad del resto del gobierno (Fernando Morán incluido), con el apoyo de Miguel Boyer y Narcis Serra sobre todo, y conseguir el visto bueno de la cúpula del partido en el XXX Congreso. El último paso fue convencer a sus votantes para que en el Referéndum, finalmente convocado en marzo de 1986, el resultado fuese un sí a la OTAN. Se logró con el discurso de «europeizar el atlantismo» (ingreso en la UEO y no en la estructura militar de la OTAN, recorte de la presencia norteamericana y compromiso de desnuclearización) más el triunfo de la «ética de la responsabilidad» sobre la de la convicción; a pesar de la dificultad añadida que supuso la llamada de Fraga a la abstención, nada inspirada tampoco en razones de principios. González se benefició del proceso de «centralismo carismático» que experimentó su partido, de la ya citada *presidencialización* de la política –común a otras democracias europeas– que se acentuó en España en esos años e, indirectamente, de la escasa calidad del debate público sobre cuestiones internacionales y de seguridad, que se sumaba al limitado interés por el control de la política exterior en el legislativo. El debate crispado que precedió al referéndum no contribuyó a ilustrar a la opinión pública en materia de seguridad y defensa, porque la discusión no se centró estrictamente en esos temas. En cambio provocó una fuerte conmoción entre los votantes socialistas forzados a respaldar al Presidente en contra de sus convicciones, promovió la creación de Izquierda Unida y creó serios problemas financieros al PSOE, aunque el liderazgo de González saliera reforzado.[17]

Mientras tanto, en las políticas regionales, se mantuvo el apoyo a la causa palestina y se acometió un tardío y prudente reconocimiento del Estado de Israel (enero 1986) para no dañar la

amistad árabe.[18] En el Magreb, tras abandonar la anterior militancia pro-Polisario, se buscó superar la táctica del equilibrio en las relaciones con Marruecos y Argelia –ya roto desde la etapa Calvo-Sotelo en favor de Rabat– con una política global, inspirada por Morán, que pretendía defender los intereses españoles a partir de la cooperación entre todos los actores (el famoso «colchón de intereses»), a fin de promover la estabilidad y prosperidad de los vecinos del sur.[19] También Iberoamérica ocupó un lugar muy destacado en la agenda de González, quien trabajó intensamente en la resolución del conflicto centroamericano apoyando al Grupo de Contadora. Se asumió el proyecto *ucedista* de la Comunidad Iberoamericana, pero dotándolo de contenidos concretos. Su mayor escollo fue la tardanza en organizar una política sólida de cooperación y ayuda al desarrollo, en parte por la falta de experiencia y en parte por las limitaciones económicas.[20]

Desde 1986, con el pragmático Francisco Fernández Ordóñez como Ministro de Exteriores,[21] se abordó la definitiva integración militar en la OTAN bajo el nuevo modelo aprobado, es decir, sin los beneficios de una participación plena en la toma de decisiones y sin obtener un mando conjunto bajo control español. Tras firmar el Tratado de No Proliferación (1987), se negoció con éxito la dura renovación de los acuerdos con EEUU de 1988: se logró la salida de las fuerzas de combate norteamericanas (que se transfirieron a Italia) y se acordó el uso norteamericano de Rota y Morón, aunque se cedió en el tema nuclear. Poco después España ingresó en la UEO y se pudo completar el encaje militar en la OTAN.[22] El círculo se cerró con la participación española en la Guerra del Golfo de 1991, que confirmó la imagen de España como aliado occidental responsable y que fue compensada con la sede de la Conferencia de Paz árabe-israelí de Madrid. Poco a poco las misiones militares de mediación y pacificación se fueron convirtiendo en un nuevo instrumento de participación y protagonismo internacional, al tiempo que contribuían a la modernización y profesionalización de las Fuerzas Armadas.

El otro gran reto acometido con éxito en la etapa socialista fue la transformación administrativa y del modo de hacer política (también exterior) que supuso el ingreso efectivo en la CEE desde enero de 1986.[23] Como fórmula para defender mejor los intereses nacionales se optó por un acercamiento al círculo de decisión, al motor franco-alemán, con una diplomacia de alto nivel, como un socio constructivo con iniciativas y proyectos propios. El apoyo español al proceso de integración comunitaria que culminó en Maastricht (1991), a pesar de la dificultad de cumplir los criterios de convergencia, sirvió además de acicate y justificación de las necesarias reformas económicas internas. La contrapartida fueron los cuantiosos fondos estructurales y de cohesión que llegaron desde 1989. Ya en los años noventa, sin embargo, el temor al impacto de la reunificación alemana y de la entrada de países más ricos a la Unión Europea, junto a las dificultades económicas nacionales desde 1992, determinaron una posición europeísta más crítica, que se intensificó mucho en la etapa Aznar.[24]

Las políticas regionales también se europeizaron. Hubo que asumir los intereses internacionales de otros socios expandiendo las áreas de interés exterior de España, pero también se delegaron en la UE capítulos conflictivos de la política de vecindad con Marruecos, aunque no fuera el fin de las crisis bilaterales (Ceuta y Melilla, inmigración, etc.). Aceptar, primero, e impulsar, después, la política mediterránea comunitaria sirvió para ganar protagonismo internacional, como reflejó la Conferencia Euro-Mediterránea de Barcelona (1995). En el capítulo iberoamericano, la política española se aproximó a la del resto de la UE y se difuminó la carga ideológica que había marcado las relaciones con algunos países, como Cuba o Nicaragua. Esta política regional se multilateralizó con la participación en operaciones de paz de Naciones Unidas, apoyo a los procesos de integración regional y al Banco Interamericano de Desarrollo. La

celebración del Quinto Centenario fue un intento de relanzar las relaciones con la región para equilibrar una diplomacia definitivamente volcada en Europa. Se hizo un esfuerzo grande en cooperación que, sin embargo, no se pudo sostener después por la crisis económica. No obstante, la herencia fue positiva al consagrar un definitivo cambio de la imagen del país en aquel continente e institucionalizar las Cumbres Iberoamericanas como foro de concertación y diálogo político. También se puso en pie una incipiente diplomacia económica para amparar la presencia empresarial en la zona que, sin embargo, no se desarrolló plenamente hasta los años siguientes, al compás de la propia expansión de la economía española.

La etapa 1991-1996 fue la más brillante de la gestión internacional socialista. Se recogieron los réditos de la nueva actitud de socio occidental cooperativo, la confianza y *know-how* diplomático adquirido, más el impacto positivo de la campaña de marketing de 1992 (Expo, V Centenario, Olimpiadas): sedes para cumbres internacionales, presencia en el Consejo de Seguridad y altos cargos internacionales para españoles. El ciclo se cerró con una eficiente Presidencia de la UE, la participación militar en el ataque aéreo de la OTAN en Bosnia y la Secretaría General de la Alianza para Javier Solana, brillante ministro de Exteriores desde 1992.[25]

No obstante, en el balance final cabría señalar algunas lagunas. Había áreas geográficas fundamentales desatendidas, en especial Asia. La diplomacia pública, sobre todo en su vertiente cultural, dispersa en múltiples departamentos estatales, tardó en despegar (Instituto Cervantes, 1990) y se vio perjudicada por la falta de presupuesto desde 1992. Por lo que se refiere a la política de cooperación, arrastraba graves déficits organizativos y también económicos. El propio Ministerio de Exteriores carecía de los medios humanos y financieros para afrontar los nuevos objetivos exteriores asumidos. Además se pospuso una reforma de la administración exterior del Estado, lo que perpetuó los tradicionales problemas de coordinación, falta de unidad de acción exterior del Estado y ausencia de organismos de análisis y previsión capaces de diseñar estrategias de medio y largo plazo. Por último, a pesar de los beneficios de la plena integración en el bloque occidental, incluida la OTAN, no hubo voluntad de hacer pedagogía política sobre el significado de la seguridad colectiva. En los noventa, el discurso del intervencionismo humanitario, que sustituyó al atlantismo europeizado de los ochenta, difuminó el objetivo de la defensa de los intereses occidentales que había también en las misiones militares más controvertidas. Si a ello se añade la falta de vitalidad de los debates parlamentarios sobre temas internacionales, producto seguramente del escaso interés social por los mismos, el resultado fue una opinión pública que no terminaba de acompasarse al ritmo marcado por los sucesivos gobiernos en ejercicio, como se demostró después, y que seguía sin converger en muchos temas con la de los países socios y aliados.

Aun así, los gabinetes de González habían conseguido poner en marcha una política exterior imaginativa que proporcionó al país una presencia internacional relevante, en línea con las expectativas de ser una «gran potencia media». La eficacia de la misma explica la continuidad que guió las líneas generales de la acción exterior española durante la primera legislatura del *popular* José M.ª Aznar (1996-2000). La política europea siguió siendo el indiscutible norte, en este caso con la meta de participar en la Unión Económica y Monetaria. Cumplir los criterios de convergencia establecidos en Maastricht en 1993 (sobre todo gasto público, deuda e inflación) para la adopción del euro fue el horizonte y el marco de las reformas económicas liberales que emprendió el gobierno y el medio para seguir en el ritmo de la cabecera del tren comunitario. Pero estos objetivos nacionales no se consiguieron encajar en un proyecto europeísta que hiciera avanzar la UE, como había hecho su antecesor. A un tiempo se persiguió actualizar y adaptar las políticas regionales y el resto de vec-

tores de proyección exterior a un mundo cada vez más globalizado: Asia-Pacífico, cooperación, misiones militares en operaciones humanitarias y de paz, diplomacia económica, política cultural e imagen de marca del país. En 1997 España quedaba integrada en la estructura militar de la OTAN, en plena redefinición del papel de la Alianza, bajo la presidencia del demócrata Bill Clinton, partidario de un intervencionismo selectivo que mejoró la imagen internacional de EEUU. Finalmente se consiguió el ingreso en el euro, que muchos han considerado la culminación del modelo de acción exterior español de la Transición.[26]

De la ruptura del consenso a la crisis

En la segunda legislatura del Partido Popular, José Mª Aznar trató de avanzar un paso más. A finales de 2000, el ministro de Exteriores Josep Piqué ya presentó un Plan Estratégico de Acción Exterior que pretendía más ambición en la acción diplomática y un nuevo énfasis en los ámbitos de seguridad y defensa y en economía. Pocos meses después se patrocinaba el Real Instituto Elcano, uno de los primeros *think tanks* españoles de política internacional. Para entonces, España era el 8.° contribuyente de la ONU, tenía un PIB en la media europea, se había convertido en un país receptor de emigrantes, era el 6.° inversor a nivel mundial y contaba con Javier Solana en el puesto de primer Alto Representante de la UE. Sobre esas bases, el objetivo del presidente del Gobierno fue tratar de conseguir mayor capacidad de interlocución internacional para poder participar en la toma de decisiones de los núcleos de poder mundial.

Este ambicioso proyecto seguía teniendo a Europa como obligada prioridad, pero poco a poco, las dificultades en la UE, unidas a la constante búsqueda de instrumentos internacionales para luchar contra el problema terrorista interno, llevaron a poner énfasis en la diplomacia de seguridad (muy estimada por Aznar como instrumento de acción exterior del Estado) y, sobre todo, condujeron a un acercamiento a EEUU. Se fue perfilando una nueva «Estrategia Atlántica», estudiada a fondo por Cristina Crespo.[27] Lo que en principio comenzó como el afán de fortalecer las relaciones transatlánticas y la seguridad occidental (incluida la lucha antiterrorista), pero también la PECSD (Política Europea Común de Seguridad y Defensa) en el marco de la Presidencia España de la UE (enero-junio de 2002), pronto se transformó en un verdadero giro atlantista que buscó reforzar al máximo la relación con EEUU. La superpotencia que ejercía el mayor liderazgo mundial podía ayudar a España a mejorar posiciones y capacidad de maniobra tanto en la política europea (con los nuevos socios) como latinoamericana, a luchar contra ETA y a generar oportunidades económicas. El impacto de los atentados terroristas del 11-S (2001) proporcionó la oportunidad política, aunque la situación europea también empujó. Se sucedieron las dificultades con Francia y Alemania (el dúo hegemónico en la UE) para mantener los fondos de cohesión, pero también para acometer el programa económico liberal que defendía Aznar, quien adoptó una posición nacionalista para afrontar la ampliación de 15 a 27 miembros a fin de no perder capacidad de maniobra (Niza 2001) y terminó aproximándose a las posiciones británicas y más euroescépticas. El apoyo a la Guerra Global contra el terror declarada por George W. Bush, que además engarzaba con la agenda antiterrorista española, podía hacer que España se convertirse en aliado privilegiado de EEUU, país que en ese momento buscaba nuevos socios europeos. Hubo colaboración bilateral en organismos internacionales, en materias económicas, militares, culturales (poniendo en valor el español y el legado histórico común para atraer a la comunidad hispana en EEUU) y por supuesto en temas de terrorismo. Ayudó la buena sintonía personal e ideológica que se estableció entre Aznar y Bush. El estrechamiento de relaciones resultó muy fructífero para ambas partes: aislamiento internacional de ETA, acuerdo para el uso de las bases de Morón y Rota, mediación

norteamericana en el incidente de Perejil con Marruecos, mediación española a favor de países iberoamericanos, inversiones y participación militar española en la ISAF para la reconstrucción de Afganistán. Todo culminó con el apoyo español en la crisis de Irak (Cumbre de las Azores de marzo de 2003) y los exitosos viajes de Aznar a EEUU en los meses siguientes.[28]

Tanto o más que la ideología, en la elección diplomática de Aznar pesó, quizás, el hecho de sentirse tentado a no desaprovechar lo que percibió como una oportunidad histórica, tal y como les ha sucedido a otros muchos dirigentes políticos.[29] No obstante, el gran talón de Aquiles del proyecto fue despreciar las consecuencias que podía tener la falta de sintonía de la opinión pública española con un plan exterior tan ambicioso, sobre todo por su osada apuesta atlantista en un momento de rechazo general a la política de intervención preventiva de EEUU: un 70% de encuestados en contra de la guerra contra Irak. La percepción mayoritaria en mayo de 2004, como demostraron las elecciones generales, fue que el gobierno Aznar había renegado del Europeísmo; había roto por tanto con la política exterior supuestamente consensuada desde 1986; se había convertido en un peón de la política belicista de George W. Bush, que había hecho rebrotar el antinorteamericanismo, y finalmente había arrastrado a España a participar en un conflicto cuya última consecuencia habían sido los atentados de 11-M de 2004.

Las otras vertientes de la acción exterior quedaron eclipsadas por el doloroso y polémico final de la legislatura En una Europa cada vez intergubernamental, el choque con el eje franco-alemán por el tema de la financiación de la UE, la Agenda de Lisboa y el Pacto de Estabilidad, que se agudizó con las posiciones encontradas en el problema iraquí, no se pudo contrarrestar con el acercamiento a Italia, Gran Bretaña y a los nuevos socios de Europa Centro-oriental. En América Latina la proyección de las empresas e inversiones españolas y el apoyo a los procesos de integración regional dio un sesgo económico a las relaciones. El fortalecimiento de las relaciones con el Brasil de Lula Da Silva compensó las tensiones surgidas con Argentina y sobre todo con Venezuela y Cuba; mientras, el proyecto de la comunidad iberoamericana iba quedando anquilosado frente al dinamismo político y económico del continente. También se resintieron las relaciones con Marruecos desde 2001 (pesca, inmigración, Plan Baker para el Sáhara, Perejil), contrapesadas de nuevo con la una cooperación hispano-argelina más intensa. Al tiempo, el Mediterráneo decaía como uno de los focos central de la acción exterior española y África seguía sin atención. No hubo logros en las negociaciones con Londres sobre una posible cosoberanía sobre Gibraltar, pese a la afinidad de Aznar con Tony Blair. Se avanzó en una política global hacia la emergente región de Asia-Pacífico (se creó la Casa Asia) y se reordenó, por fin, la cooperación al desarrollo con la reforma de la AECI, una Ley Marco y Planes Directores para establecer prioridades geográficas, horizontales y sectoriales. La política cultural y de cooperación educativa y científica se vio reforzada con un nuevo organismo, la Fundación Carolina (2000) y con el impulso dado a la proyección del español.[30]

En cambio no se abordó la modernización del Servicio Exterior (gestión, comunicaciones, etc.) ni de la Escuela Diplomática. En teoría, para abordar el problema de la coordinación, asesoramiento al Ejecutivo y unidad de acción exterior del Estado, se aprobó en 2000 el Consejo de Política Exterior; sin embargo, el nuevo organismo no atenuó el proceso de presidencialización de la política exterior, ni los problemas de coordinación entre los distintos departamentos de la administración en este ámbito.[31] Tampoco el presupuesto global de los Ministerios de Defensa y sobre todo Exteriores, ni el número de diplomáticos crecieron en consonancia con las nuevas ambiciones exteriores del gobierno *popular*. Como señaló Charles Powell, para ejercer mayor protagonismo internacional no bastaba con la voluntad política, cuando aún se batallaba por no perder fondos de cohesión europeos y,

sobre todo, cuando la sociedad española no parecía dispuesta a aceptar los costes de todo tipo que una ambición así exigía.[32]

La etapa del gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011), que había llegado al poder de forma inesperada, con una polémica campaña electoral en la que habían estado muy presentes las cuestiones de política exterior y de seguridad,[33] resultó casi tan controvertida como la de su antecesor. Aunque desde 1976 nunca se hubiera articulado de forma explícita un consenso estable y explícito entre los partidos políticos españoles sobre la acción exterior española,[34] al menos entre 1986 y 2002 se logró continuidad y previsibilidad en la estrategia internacional del país. No está claro si porque había sido exitosa o por convencimiento de fondo, pero durante años pareció haber un cierto acuerdo implícito sobre prioridades y líneas de actuación. Aznar decidido prescindir de él y su sucesor no le fue a la zaga. Zapatero renegó del nuevo *atlantismo* de aquél y, en la práctica, tampoco retornó el estilo anterior a 2001, sobre todo en su primera legislatura, aunque el discurso oficial de Miguel Ángel Moratinos en 2004 hablara de buscar consenso y continuidad: europeísmo a ultranza, ibero-americanismo activo, cooperación mediterránea y diálogo trasatlántico. El empeño último era dotarse de una nueva identidad internacional basada en loables valores como la apuesta por el respeto escrupuloso a la legalidad internacional marcada por la ONU, el multilateralismo, la legitimación democrática de la política exterior (obligada consulta al Congreso antes de enviar tropas al extranjero), más el énfasis en la cooperación al desarrollo y en las herramientas del *soft power*. Así se neutralizaría el daño causado a la imagen del país en amplios sectores de la opinión pública mundial, sobre todo árabe y latinoamericana, por la incondicional apuesta proyanki anterior.[35]

El problema fue cómo articular «vieja» y «nueva» política; en particular, cómo graduar el realismo necesario para sacar adelante objetivos nacionales (mercados, recursos energéticos, capacidad de influencia, imagen exterior, seguridad) con una agenda marcada por el voluntarismo internacionalista (multiculturalidad, intervencionismo militar humanitario, Objetivos del Milenio) y el énfasis en la dimensión normativa del sistema internacional, en un contexto nada propicio: segundo mandato de George Bush, crisis en las relaciones transatlánticas por Irak, Angela Merkel y, después, Nicolás Sarkozy en el poder, parálisis de la UE, amenaza global del yihadismo y, al final, crisis económica internacional.

El legítimo compromiso de Zapatero con sus votantes no exigía gestos apresurados como la fulminante retirada de Irak en 2004 (con llamamiento público desde Túnez a seguir el ejemplo español) o, años después, el repliegue precipitado de Kosovo (2009), que solo sirvieron para dañar gravemente las relaciones con la potencia norteamericana. Por amateurismo (no entender la política de EEUU), improvisación (descoordinación entre Defensa y Exteriores) o convencimiento ideológico del nuevo equipo de gobierno (producto de la renovación generacional del PSOE), no solo se perdió una baza internacional relevante sino que, después, el gobierno tuvo que invertir muchos recursos diplomáticos, económicos e incluso militares (incremento de tropas españolas en Afganistán, más fondos para la reconstrucción iraquí) para tratar de recuperar un mínimo nivel de interlocución con Washington. No se logró ni con el demócrata Barak Obama, aunque las relaciones recuperaran la cordialidad y se cerraran con una rectificación en toda regla: el acuerdo para utilizar Rota en el proyecto de escudo antimisiles (2011).[36]

Tampoco la vuelta al redil franco-alemán en Europa, tras renunciar a las posiciones de Niza y apoyar el nonato Tratado Constitucional, sirvió para obtener muchos réditos en financiación, ni se tradujo en capacidad para participar en el liderazgo de la política de la UE. Como señalaba Ignacio Molina, la pérdida de peso político en Europa no se ha detenido desde 2000, en par-

te como consecuencia de la última ampliación y en parte por dejación española. El mismo autor hablaba de una larga etapa de «confusión estratégica» que se prolonga durante toda la era Zapatero e incluso después.[37]

Aunque la oposición siempre tachó las iniciativas diplomáticas de esta etapa de inconsistentes, cortoplacistas y dirigidas a complacer a la opinión doméstica progresista, al hacer balance de la gestión exterior de Rodríguez Zapatero, se percibe cómo el pragmatismo fue ganando espacio desde el final de la primera legislatura[38]. Con el tiempo, quedó en evidencia que las políticas activas en Naciones Unidas en busca de prestigio y protagonismo eran caras de sostener y podían no ajustarse tampoco a las capacidades reales del país. A veces se lanzaron iniciativas internacionales paralelas a otras ya existentes y difíciles de mantener vivas. La Alianza de Civilizaciones resultó una respuesta poco eficaz en el nuevo escenario geoestratégico abierto tras el 11-S y tuvo escasa concreción práctica, sobre todo por no contar con apoyo de los grandes actores internacionales. Además la aproximación a Turquía y a Irán que se derivó de ella, sumada a las simpatías pro-palestinas y al ninguneo que ejercía EEUU, hicieron perder credibilidad ante Israel, lo que resultó fatal cuando se pretendía ejercer una mediación definitiva en el conflicto árabe-israelí. De poco sirvieron la creación de la Casa Árabe y la Casa Sefaraz o la participación militar española en la misión ONU para el Sur del Líbano (FINUL). En general, los esfuerzos por tener presencia en cumbres internacionales y promover o liderar operaciones e instituciones multilaterales no se tradujeron en capacidad para influir en los resultados de esos foros o insertar en sus agendas la defensa de intereses nacionales.

En el Mediterráneo se perdió iniciativa política en favor de Francia. Sí se normalizaron las estratégicas relaciones con Marruecos, lo que benefició el control de los flujos ilegales; aunque a costa de abandonar la tradicional neutralidad en el tema Sáhara, que se compensó duplicando la ayuda al Polisario. Así mismo, se intentó sostener una relación cordial con Argel, así como con la Libia de Gaddafi, basadas sobre todo en proyectos energéticos y en puro realismo político. Ese mismo principio rigió la renovada atención otorgada a la Guinea Ecuatorial de Teodoro Obiang y, sobre todo, a Rusia y China, países con los que se han firmado Acuerdos de Asociación Estratégica. La presencia española en la región Asia-Pacífico se fue asentando en esos años con la creación de una Dirección General y una estrategia (Planes de Acción). Las relaciones de todo tipo con los principales países, incluidos Corea del Sur e India, aumentaron y se vendió el papel de España como puente hacia América Latina. En este último subcontinente, prosiguió el apoyo al esfuerzo inversor español (el 2.° país en la región) para aprovechar el buen momento económico latinoamericano. No obstante, la política de aproximación a los países del eje *Bolivariano* resultó problemática y un obstáculo en las relaciones con otros países, incluido EEUU. Tampoco se revitalizaron las Cumbres Iberoamericanas, en buena medida por el cada vez menor peso de lo *iberaomericano* en la identidad latinoamericana, el dinamismo de las nuevas organizaciones regionales (UNASUR), las aspiraciones internacionales similares a las españolas de países clave (Brasil o México) y la atracción de los proyectos transpacíficos. Respecto a Gibraltar, aún es pronto para evaluar las consecuencias de la admisión de los *llanitos* en las negociaciones sobre la Roca y el reconocimiento de su derecho de autodeterminación. En todo caso los difíciles problemas de vecindad continuaron.[39]

Las más claras fortalezas de esta etapa fueron las políticas africanas y de ayuda al desarrollo. Se puso en marcha una política exterior global para el África Subsahariana, aunque en origen fuera una respuesta al problema de la inmigración ilegal. La creación de Casa África (2006), la expansión de la red de representación diplomática, los planes de acción, los acuerdos de repatriación y seguridad, las misiones militares, el apoyo a las organizaciones regionales y so-

bre todo el incremento de la ayuda financiera y de cooperación (la región absorbió el 35% del total) permitieron conectar con una región que, pese a sus gravísimos problemas, resultaba básica para la seguridad española (en particular el África Occidental) y podía generar fecundas oportunidades económicas teniendo en cuenta las sostenidas tasas de crecimiento de algunos países africanos en estos años. El olvidado y reducido legado colonial, la imagen de país cooperador con Naciones Unidas y la condición de séptimo donante en el continente han sido elementos a favor. El vector de la cooperación internacional al desarrollo creció tanto en presupuestos (para ayuda bilateral como multilateral) como en planificación (nueva reforma del órgano rector, ahora la AECID); si bien los expertos han criticado inconsistencias,[40] sobre todo la reticencia a asumir la relación entre gobernanza, seguridad y desarrollo, como demostró la renuncia a liderar la misión militar en Congo (2008) que, además, minó la credibilidad de las FFAA españolas para dirigir operaciones ONU. Los recortes obligados por la crisis económica y financiera terminaron de frustrar el objetivo marcado de llegar al 0,7% en 2012.

La reforma del Servicio Exterior volvió a quedar aplazada y se perpetuó el problema de la falta de unidad de acción del Estado, acrecentado si cabe por la acción exterior de algunas Comunidades Autónomas. También el alto nivel de tensión entre PP-PSOE, que marcó el inicio de legislatura, tardó demasiado en atenuarse: el voto afirmativo del PP a la Constitución Europea fue un primer gesto, pero no tuvo continuidad. La imposibilidad de acordar pactos de Estado en temas básicos se extendió a la política exterior. No obstante, tanto estas debilidades estructurales, como las contradicciones entre realismo y voluntarismo, quedaron eclipsadas por el devastador efecto que tuvo la crisis económica sobre la imagen y la política exterior del país.[41] En los dos últimos años de gestión socialista quedó definitivamente en evidencia el desajuste entre objetivos y medios que había marcado la acción exterior en primera década del siglo XXI: a la burbuja inmobiliaria y financiera se podía añadir la diplomática.[42] En un año España pasaba del puesto económico 8.° al 12.°, con el consiguiente el recorte de los recursos destinados a la acción exterior en sus diferentes partidas (diplomacia, seguridad y defensa o cooperación). Cualquier sueño de subir al escalafón de potencia mundial se desvaneció como por encanto dejando patente la necesidad de un replanteamiento profundo de la estrategia exterior del Estado, algo que los *think tanks* nacionales y el mundo académico llevaban varios años pidiendo.[43]

Conclusiones

En la legislatura de Mariano Rajoy, desde 2011, toda la acción exterior española ha estado subordinada a paliar los efectos de la recesión.[44] La crisis forzó un bajo perfil internacional, pese a los propósitos recogidos en el programa electoral del Partido Popular de recuperar peso internacional, sobre todo en la UE. Se eligió un discurso lo menos ideológico posible –como contraste con la anterior administración– en busca de continuidad en grandes líneas estratégicas y un consenso de mínimos, con la referencia europea como base. El nombramiento de José Manuel García Margallo, eurodiputado con experiencia, estuvo en línea con esta prioridad, aunque el ministro de Economía, Luis de Guindos, haya compartido protagonismo dada la centralidad de obtener un margen de la UE sobre el cumplimiento de déficit y, después, de eludir el rescate.

El recorte de recursos ha sido contundente, un 54,4% (en 2012) y un 10% más en 2013, afectando sobre todo al capítulo de cooperación, ya reducido en los años anteriores –del 0,43 de 2010 al 0,29% del PIB en 2011– hasta el 0,23 de 2013. Ante la falta de medios, se pensó que podía mejorarse la eficacia de los disponibles con una reforma de la cooperación –concentrando esfuerzos en países y tipos de ayuda concretos

y rendición de cuentas– y con el refuerzo de la unidad de acción exterior bajo la autoridad del MAE aprobando una «ley del servicio exterior». El gobierno optó por hacer de la necesidad virtud y «aprovechar» la crisis para formular una política exterior de Estado, que marcase líneas estratégicas, desde el consenso político y el diálogo con la sociedad civil, con un objetivo en el corto plazo: conseguir asiento en el Consejo de Seguridad ONU en 2015-16. Pero estos propósitos tardaron demasiado en plasmarse.

En Europa, se pasó de abrazar la línea alemana de la austeridad a aproximarse a los países que demandaban más flexibilidad (Francia e Italia), a la vez se apostaba por el avance de la unión bancaria y económica y de los nuevos mecanismos de supervisión y coordinación para una mayor integración económica. La acción exterior se centró en la diplomática económica y una diplomacia pública subordinada a aquella y volcada en el proyecto de la «Marca España», para tratar de aprovechar el *soft power* (deporte, cultura, cooperación, idioma, turismo), el único disponible. Había que ayudar a las empresas españolas a mirar más al mercado internacional en busca de compradores y contratos (infraestructuras, renovables, sector agroalimentario, turismo), sobre todo en los países emergentes asiáticos (India, China), el Golfo Pérsico y América Latina (Brasil, México, Perú). Al tiempo se incentivaba la inversión extranjera en España y se combatía la mala imagen del país provocada por la crisis económica y política, los escándalos de todo tipo y la mala estrategia de comunicación internacional del gobierno. Mientras, en las áreas tradicionales de interés se mantenía una línea prudente, poco activa, para evitar conflictos dentro y fuera.

Los internacionalistas fueron señalando la parálisis que atenazaba la acción exterior del Estado, su repliegue por la problemática interna, y la repetición de los problemas tradicionales. Seguía faltando una estrategia clara y la opción fue eludir problemas y aceptar solo las responsabilidades externas ineludibles. En ocasiones se acudió a la «diplomacia monárquica»[45] como recurso de última hora (aunque también para mejorar la imagen del rey), tanto en América Latina como en los países árabes. Los planes de «regeneración» no se materializaban.[46]

Entretanto hubo que abordar las consecuencias del fracaso de la primavera árabe en escenarios como Libia y Siria, con una creciente amenaza yihadista en el Sahel. Este nuevo panorama estratégico dio protagonismo al Ministerio de Defensa, Pedro Morenés, que en julio de 2012 se adelantó aprobando la «Directiva de Defensa Nacional.[47] Ese año ya se creó el Alto Comisionado y el Consejo de la Marca España y se aprobó el Plan Director de Cooperación Española 2013-2016. Al año siguiente una nueva Ley de Tratados sustituía la de 1972. Finalmente, en 2014 se aprobaba la Ley de la Acción y el Servicio Exterior,[48] también pendiente desde la Transición, que modernizaba la gestión y las comunicaciones del aparato diplomático, así como un nuevo Reglamento de la Carrera Diplomática y un Consejo Ejecutivo de Política Exterior. Por fin, ya diciembre del año pasado,[49] se tramitaba el primer documento oficial de Estrategia de Acción Exterior del Estado,[50] aunque está pendiente que se plasme en un primer Plan de Acción Exterior (2015-2019) público.

No está claro, sin embargo, que este esfuerzo legislativo y de planificación, con miras más allá del corto plazo y con la voluntad de incorporar aportaciones de los *think tanks* internacionalistas, sirva para afrontar los problemas de fondo de la acción exterior española, como ya demostró el fantasmagórico Consejo de Política Exterior de 2000. La nueva Estrategia Exterior queda asociada solo al Ministerio de Exteriores, lo que no asegura en absoluto la tan añorada unidad de acción del Estado,[51] es decir, la coordinación de las administraciones con competencias internacionales: sobre todo entre los decisivos ministerios económicos, Defensa, el Palacio de Santa Cruz, los organismos de la diplomacia pública (red de Casas, Instituto Cervantes, Fundación Carolina, AECID, Marca España)[52] e incluso la Casa Real; por no hablar de la actuación de las Comunida-

des Autónomas.[53] En su tramitación parlamentaria la ley solo contó con los votos del Partido Popular. Se criticó que no hubiera sido elaborada buscando un consenso previo con la oposición y también hubo quejas por el escaso reconocimiento al carácter plurinacional de España. Estas protestas remiten al problema central de cómo consensuar una doctrina y una política exterior de Estado, estable y previsible desde el exterior y capaz de terminar sedimentando una identidad internacional definida para el país, cuando falta, de entrada, una identidad nacional consensuada en una coyuntura de crisis política e institucional.[54] El otro déficit es cómo acercar la política exterior a la ciudadanía e interesar a la opinión pública por temas internacionales, lo que implicaría mayor debate público y parlamentario y, por tanto, mayor evaluación y control democrático de la acción exterior.

En consecuencia, cuarenta años después del inicio de la Transición existe la conciencia de haber cerrado un ciclo exitoso respecto a la reinserción y mejora de la posición de España en la comunidad internacional. Probablemente España ya está más o menos en su sitio,[55] aunque en la última década se hayan perdido posiciones con respecto a los años anteriores por errores políticos y, por supuesto, por una crisis, que no solo ha sido y es económica. Sin embargo se están produciendo cambios en la sociedad internacional que complican el contexto exterior: más globalización, creciente multipolaridad; parálisis de la UE con planteamientos cada vez más nacionalistas y menos comunitarios de sus miembros; graves amenazas de seguridad por la crisis de Oriente Medio y el terrorismo yihadista; el descaro internacional de los regímenes autoritarios (Rusia o China, sobre todo) acompañado de un retroceso en el avance de la democracia en el mundo.[56] A un tiempo, tras la catarsis de la crisis, parece evidente que no se deben desaprovechar las oportunidades del ámbito internacional que ayuden a superar el bache económico interno. En conclusión se hace necesario, cuanto menos, mantener la actual presencia global,[57] lo que obliga a romper con el *recogimiento* de los últimos años. Para ello es evidente la necesidad de consensuar objetivos y prioridades de la acción exterior (tanto en política exterior como de seguridad) acordes con los medios y capacidades reales del país.[58] Pero está por ver que se llegue a un diagnóstico común y que después este se traslade a la política real con los recursos necesarios.[59] La nula atención al ámbito exterior de los principales candidatos a la presidencia de gobierno ante las próximas elecciones generales de diciembre de 2015, a pesar de la compleja situación internacional o precisamente por ella, no es buena señal.

NOTAS

1 Este texto responde a un encargo del consejo de redacción de la revista para conmemorar los cuarenta años de democracia en España y hacer un balance de lo que este periodo ha supuesto en el ámbito de la política exterior. Se ha elaborado en el marco de los Proyectos de Investigación: HAR2014-58685-R del Ministerio de Economía y Competitividad y 2014/09 del Centro Universitario de la Defensa (2014-09).

2 Disponible en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Saladeprensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20141226_MINISTERIO.aspx(consultado 15/9/2015).

3 DS. Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 719, de 16/12/2014 DSCD-10-CO-719.

4 Como obras generales remitimos a los capítulos correspondientes de TUSELL, Javier (coord.), *Transición a la democracia y la España de Juan Carlos I, Historia de España Menéndez Pidal*, vol. XLII, Madrid, Espasa, 2005; JIMÉNEZ REDONDO, J. C.: *De Suárez a Rodríguez Zapatero: la política exterior de la España democrática*, Madrid, Dilex, 2006; PEREIRA, Juan Carlos (coord.), *La política exterior de España: de 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 2010; BENEYTO, José María y PEREIRA, Juan Carlos (dirs.), *Política exterior española: un balance de futuro*, Madrid, Biblioteca Nueva - Instituto de Estudios Europeos, 2011; PACHECO PARDO, Ramón y GARCÍA CANTALAPIEDRA, David (eds.), *Contemporary Spanish Foreign Policy*, Abingdon, Routledge, 2014.

5 SÁNCHEZ MANTERO, Rafael y OREJA, Marcelino (Eds.), *Entre la historia y la memoria. La política exterior de F. M.ª Castiella*, Madrid, R.A. CC. Morales y Políticas, 2007.

6 Dossier «La política exterior al final del franquismo», *Historia del Presente*, 6 (2005); GARCÍA GUTIERREZ, Cristina Luz, *Españoles en el infierno. Españoles detenidos, desaparecidos y ejecutado en las dictaduras de Chile y Argentina'*, Tesis Doctoral Madrid, UAM, 2013;

HENRÍQUEZ UZAL, M.ª José, «El prestigio pragmático: Iberoamérica en la Política Exterior de Gregorio López Bravo, 1969-1973», *Cuaderno de Historia de las Relaciones Internacionales*, 6 (2008), pp. 91-170.

7 POWELL, Charles, «La dimensión exterior de la transición política española» en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n.° 18 (1994), pp. 79-116 y *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Madrid, Galaxia-Círculo de Lectores, 2011; GUIRAO, Fernando & GAVÍN, Víctor, «La dimensione internazionale della transizione politica spagnola 1969-1982», en DEL PERO, Mario y otros, *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Milán, Mondadori, 2010, pp. 173-264; LEMUS, Encarnación, *Estados Unidos y la Transición española* Madrid, Silex, 2011; MUÑOZ SÁNCHEZ, Antonio, *El amigo alemán. El SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia*. Barcelona, RBA, 2013; URIGÜEN, Natalia, *El papel de la democracia cristiana alemana en la transición española*, Tesis doctoral (en depósito para su lectura), Madrid, UNED, 2015. Los politólogos han reevaluado la importancia de los lazos y flujos con el Occidente democrático como un factor determinante en el éxito de las transiciones a la democracia: LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan, «International linkage and Democratization», diamond, Larry y PLATTNER, Marc F., *Democracy. A Reader*, Baltimore, The Johns Hopkins Univ. Press, pp. 289-303.

8 OREJA, Marcelino, *Memoria y Esperanza. Relatos de una vida*, Madrid, Esfera, 2011 y ROBLES PIQUER, Carlos, *Memoria de cuatro España. República, guerra, franquismo y democracia*, Barcelona, Planeta, 2011.

9 POWELL, Charles, «España en Europa: de 1945 a nuestros días», *Ayer*, 49 (2003), pp. 81-119; CRESPO, Julio, *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons 2004; TROUVÉ, Matthieu, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union Européenne*, Bruselas, Peter Lang, 2008, pp. 213-70; ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta, *El sur de Europa y su adhesión a la Comunidad: los debates políticos*. CIS-Siglo XXI, 1996; MORENO JUSTE, Antonio, «Por fin Europa: la Transición y el camino hacia la adhesión a la CEE», en FORNER, Salvador (ed.), *Coyuntura internacional y política española, 1898.2004*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010, pp. 177-200 e «Interés europeo versus intereses nacionales: la compleja definición de una posición común de la CEE ante la España posfranquista», VV.AA., *Ayeres en discusión: temas clave de Historia Contemporánea*, Murcia, Univ. Murcia, 2008; NÚÑEZ PEÑA, Vanessa, *Entre la reforma y la ampliación, 1976-1986, las negociaciones hispano-comunitarias*. Tesis doctoral, Univ. Complutense Madrid, 2013; LAFUENTE DEL CANO, Jorge, *Leopoldo Calvo-Sotelo y Europa*, tesis doctoral, Univ. Valladolid, 2015.

10 SANZ DÍAZ, Carlos, «Algo más que un instrumento. Servicio Exterior, apertura internacional y cambio político», en DELGADO, Lorenzo y otros (eds.), *La apertura internacional de España. Entre el franquismo y la democracia, 1953.1986*, Madrid, Silex, 2016 (en prensa) y OREJA, M., *op. cit.* p. 208.

11 Disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_035.PDF y http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_028.PDF (consultado 6/6/2015) y las sesiones 8 al 14 de marzo de 1977 en la Comisión de Exteriores.

12 POWELL, Charles, *El amigo americano..., op. cit.* pp. 492-564.

13 La más completa visión del tema hasta 1982: CAPILLA CASCO, Ana, *Una biografía parcial de Javier Rupérez: diseño de la política exterior de los gobiernos de UCD*, Tesis doctoral (en depósito para su lectura), Madrid, UNED, 2015.

14 PARDO SANZ, Rosa, «La política exterior de los gobiernos de Felipe González ¿Un nuevo papel para España en el escenario internacional?», *Ayer*, 84 (2011) pp. 73-97.

15 RODRIGO, Fernando, «La inserción de España en la política de seguridad occidental» en GILLESPIE, R./RODRIGO, F., STORY, J. (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, 1995, p. 80.

16 MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo, «España en las Comunidades Europeas: el desafío de la ampliación al este de Europa», en MATEOS, Abdón y SOTO, Álvaro (dirs.), *Historia de la época socialista, España 1982-1996*, Madrid, Sílex, 2013, pp. 315-332.

17 CALVO SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición*, Barcelona, Plaza y Janés/Cambio 16, 1990, pp. 123-141; PORTERO, Florentino, «La política de seguridad, 1975-1988» en TUSELL, Javier, AVILÉS, J. y PARDO, R. (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED-Biblioteca Nueva, 2000, pp. 486-488 y POWELL, Charles, *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona, Plaza y Janés, 2001, pp. 308-312; CAVALLARO, Maria Elena, «L`evoluzione dell'antiamericanismo nel Partito socialista spagnolo dal franchismo alla transizione» en CRAVENI, P. y QUAGLIARIELLO, G.: *L'antiamericanismo in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*, Roma Rubbettino, 2004 pp. 519-538; JULIÁ, Santos, *Los socialistas en la política española, 1879-1982*, Madrid, Taurus, 1997, pp. 570-586; ARENAL, Celestino y ALDECOA, Francisco, *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 305-78; GILLESPIE, Richard, *The Spanish Socialist Party. A History of Factionalism*, Oxford, Clarendon, 1989, p. 416; VAL CID, Celestino del, *Opinión pública y opinión publicada. Los españoles y el referéndum de la OTAN*, Madrid, CIS, 1996.

18 LISBONA, José Antonio, *España-Israel. Historia de unas relaciones secretas*, Madrid, Temas de Hoy, 2002, pp. 251 y ss.

19 GUILLESPIE, Richard, *Spain and the Mediterránean. Developing a European Policy towards the South*, Londres, Macmillan, 2000; ECHEVERRÍA, Carlos, «La política mediterránea» en TUSELL, Javier (eds.), *La Transición a la Democracia y la España de Juan Carlos I*,. Madrid, Espasa Calpe, 2003; LEMUS DE LA IGLESIA, Uxía, *Cambio y continuidad en la política exterior de España hacia Marruecos. De la política de equilibrios a la política global, 1982-1996*, Tesis doctoral. Univ. Santiago de Compostela, 2005, pp. 247 y

ss.; VAQUER i FANÉS, Jordi, *Spanish Policy towards Morocco (1986-2002). The Impact of EC/EU Membership*, Tesis Doctoral, LSE, 2004; TOVIAS, Alphred, «Spain's Input in Shaping the EU's Mediterranean Policies, 1986-1996», *Mediterranean Historical Review*, 13/1-2 (1998), pp. 216-233, HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y MAÑÉ, A. (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb*, Madrid, Ariel-R. I. Elcano, 2009; NEILA, José Luis, *España y el Mediterráneo en el siglo xx. De los acuerdos de Cartagena al proceso de Barcelona*, Madrid, Sílex, 2011.

20 ARENAL, Celestino del, *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la política exterior española*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI, 2011; MALAMUD, Carlos, *La política española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global*, Informes Elcano, 3 (2005). Madrid, Real Instituto Elcano 2005; SANZ TRILLO, Antonio: *Los gobiernos del PSOE y la promoción de la paz y la democracia en Centroamérica 1982-1996)*. Tesis Doctoral, I. U. Ortega y Gasset, 2004.

21 DELGADO, S. y SÁNCHEZ MILLAS, Pilar, *Francisco Fernández Ordóñez. Un político para la España necesaria, 1930-1992*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007.

22 VIÑAS, Ángel, *En las garras del águila. Los pactos con EEUU (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 471-510; CAJAL, Máximo, *Sueños y pesadillas. Memorias de un diplomático*. Madrid, Tusquets, 2010, pp. 151-208 y sobre todo, POWELL, Charles, *El amigo americano, op. cit.*, pp. 586-635.

23 TORREBLANCA, José Ignacio, «La europeización de la política exterior española» en CLOSA, Carlos (ed.): *La europeización del sistema político español*, Madrid, Istmo, 2001, pp.483-511.

24 BARBÉ, Esther, *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999 y «De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la máquina diplomática europea», *Afers Internacionals*, 34-35 (1996), pp. 9-29.

25 SOLANA, Javier, *Reivindicación de la política. Veinte años de relaciones internacionales*, Barcelona, Random House Mondadori, 2010.

26 MOLINA, Ignacio, «Estrategia de Acción Exterior: logro, 'ma non troppo'», *Política Exterior*, 163 (ene-feb. 2015).

27 *La estrategia atlantista en la política exterior española 1996-2004*. Tesis doctoral inédita, Univ. Alcalá de Henares, 2012.

28 RUPÉREZ, Javier, *Memoria de Washington. Embajador de España en la capital del imperio*. Madrid, La esfera de los libros, 2011; MUÑOZ ALONSO, Alejandro, *España en primer plano. Ocho años de política exterior (1996-2004)*. Madrid, Gotaagota, 2007; AZNAR, José M.ª, *Ocho años de gobierno*. (cap. 5 y 7).

29 Melvyn P. Leffler destacó este factor para explicar el origen y la durabilidad de la Guerra Fría: *La guerra después de la guerra. Estados Unidos, la Unión Soviética y la Guerra Fría*, Barcelona, Crítica, 2008. David García Cantalapiedra prefiere hablar *bandwagoning*: «Spanish foreign policy, the United States and *soft* bandwagoning» en PACHECO, R. & GARCÍA, D. (eds.) *Contemporary, op. cit.*, pp. 82-105.

30 SÁNCHEZ MATEOS, Elvira, «Camino viejo y sendero nuevo: ¿España, hacia una política exterior global?, *Anuario Internacional CIDOB*, 2001, pp. 27-34; GUILLESPIE, Richard, «Lidiando con la ambición: la política exterior y de seguridad de España al inicio del nuevo milenio», *Anuario Internacional CIDOB*, 2002, pp. 23-33; CALDUCH, Rafael, «Política exterior y de seguridad de España en 2003», *Anuario Internacional CIDOB*, 2004, pp. 25-36; SAHAGÚN, Felipe, «Política exterior y de seguridad de España en 2004», *Anuario Internacional CIDOB*, 2005, pp. 256-281; MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo, *La Unión Europea y España*, Madrid, Actas, 2001; Luis Domínguez Castro (coord.), *España e Europa. Do franquismo ao euro*, Vigo, Xerais, 2002; MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo (dir.), *Hacia un mundo sin fronteras. La inserción de España en la Unión Europea. Aspectos económicos y culturales*, Madrid, Ministerio de Educación, 2009, pp. 29-50.

31 CIENFUEGOS, I. M. y RODRIGO, F.: «Las transformaciones organizativas de la política exterior española» en *Revista de Estudios Políticos*, 117 (jul-sep. 2002), pp. 173-220; Comisión para la reforma integral del Servicio Exterior: *Informe sobre la Reforma del Servicio Exterior del Estado*. Madrid, 2005, disponible en http://www.maec.es/ (consultado 9/8/2015).

32 POWELL, Charles, «Política exterior y de seguridad de España», *Anuario Internacional CIDOB*, 2003, pp. 29-40.

33 MOLINA ÁLVAREZ, Ignacio (ed.), *Guerra de Irak y elecciones del 14 M: Un año después: Debate de expertos. Seminarios y jornadas 12/2005*. Madrid, Fundación Alternativas, 2005; POWELL, Charles, «A Second Transition, or More of the Same? Spanish Foreign Policy under Zapatero», *South European Society and Politics*, vol. 14, n.° 4 (2009), pp. 519-536.

34 Aparte del tema Sahara y sobre todo el de la OTAN, Rafeal Calduch recuerda que Izquierda Unida no apoyó la intervención en Irak de 1991, ni la participación en Kosovo de 1999: «Política exterior y de Seguridad», *op. cit.* p. 35.

35 BARBE, Esther, «Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005», *Anuario Internacional CIDOB*, 2006, pp. 289-301; ALDECOA, Francisco y SOTILLO, José Ángel, «En busca del multilateralismo: la recuperación del vínculo entre la política exterior española y la europea», *Anuario Internacional CIDOB*, 2006-7, 325-337.

36 El testimonio de Jorge Dezcallar, embajador en Washington durante esta etapa resulta demoledor: *Valió la pena. Una vida entre diplomáticos y espías*, Madrid, Península, 2015, pp. 385-454.

37 MOLINA, Ignacio, «Después de tocar fondo: una nueva política europea para España», *ARI*, 8/2013, Real Instituto Elcano (13/3/2013).

38 ARENAL, Celestino del, «Entre la afirmación de la dimensión normativa y el reforzamiento del pragmatismo:

la política exterior y de seguridad de España en 2007», *Anuario Internacional CIDOB*, 2008, pp. 337-357.

39 MAIHOLD, Günther, «La política exterior y de seguridad española en 2009: la búsqueda del «sitio de España» en las relaciones internacionales», *Anuario Internacional CIDOB*, 2010, pp. 311-319.

40 Mientras se respaldaba lucha contra el hambre (Objetivos del Milenio), la posición española en la UE se unía a los socios opuestos al cambio en la política europea de subvenciones agrarias.

41 BARBÉ, Esther, «Entre la crisis económica y el aprendizaje institucional: la presidencia española de la UE 2010, a la defensiva», *Anuario Internacional CIDOB*, 2011, pp. 285-292; GILLESPIE, Richard, «Guiados por la crisis: la política exterior y de seguridad en España en 2011», *Anuario Internacional CIDOB*, 2012, pp. 245-253.

42 MOLINA, Ignacio y TOVAR, Juan, «El año en que estalló la otra burbuja: la política exterior y de seguridad española en 2010», *Anuario Internacional CIDOB, 2011*, pp. 271-283.

43 *The goals of Spain in its Foreign Action*. Fundación Alternativas, Working paper 21/2008.

44 Vid. «Claves de la política exterior española», balances trimestrales publicados por FRIDE, de Manuel MANRIQUE, *Policy Brief*, 76 (mar. 2012) y 82 (jun. 2012); Alejandro BARÓN (julio 2012 a junio 2014), *Policy Brief*, 88 (ene. 2013), 93 (abr. 2013), 96 (jul. 2013), 98 (oct. 2013), 102 (ene. 2014), 108 (may. 2014), 110 (jul. 2014) y Elisa LLEDÓ (julio a diciembre de 2014), *Policy Brief*, 112 (oct. 2014) y 117 (ene. 2015) en http://www.fride.org; *Lo que España necesita* (Programa electoral del Partido Popular 2011), disponible en http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/5751-20111101123811.pdf (consultado 7/6/2015); MANZANO, Cristina, «La política exterior española en 2013: anodina transición», *Anuario Internacional CIDOB, 2014*, pp. 215-224.

45 PRIEGO, Alberto, «La Corona en la diplomacia (pública) española», *Comillas Journal of International Relations*, 1 (2014), pp. 53-80.

46 MANZANO, Cristina, «Política exterior de seguridad española en 2012: entre lo pragmático y lo involuntario», *Anuario Internacional CIDOB*, 2013, pp. 215-222.

47 Disponible en http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2012.pdf (consultado 10/9/2015).

48 Disponible en http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Intervenciones?_piref73_1335415_73_1335414_1335414.next_page=/wc/enviarCgiBuscadorIntervenciones.(consultado 11/9/2015).

49 El Proyecto de Ley fue discutido en la Comisión de Exteriores de las Cortes el 16 de diciembre de 2014 y aprobado en Consejo de Ministros apenas diez días después: DS. Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 719, de 16/12/2014 DSCD-10-CO-719.

50 El texto de la Ley se inspira en un informe del Real Instituto Elcano, *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, encargado por el Ministerio de Exteriores y elaborado desde abril de 2013 con participación de 200 expertos españoles del mundo académico, fundaciones, técnicos de todas las administraciones públicas, periodistas, diputados, ONGs, mundo de la empresa, etc. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a-760afc959dd21c2/InformeElcano15_PolExtEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2 (consultado 22/4/2015). En la misma línea, poco después se publicó el estudio de PwD ESADE, coordinado por Javier Solana, *España en el mundo 2033*, disponible en http://europa.eu/espas/papers/index_en.htm (consultado 23/4/2015).

51 MOLINA, Ignacio, «Estrategia de Acción Exterior: logro *ma non troppo*», *Estudios de Política Exterior*, 163 (enero-febrero 2015); NEILA, José Luis, «La administración Exterior del Estado: el reto de la Unidad de acción en el exterior» y SANZ DÍAZ, Carlos, «El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: la reforma pendiente», en BENEYTO, J. y PEREIRA, J. Carlos, *op. cit.* pp. 551-630.

52 BADILLO, Ángel, *Las políticas públicas de acción cultural exterior de España*, Madrid, R. I. Elcano, *Estrategia Exterior Española* 19/2014.

53 COLINO, César, *La acción internacional de las Comunidades Autónomas y su participación en la política exterior española*, Madrid, Fundación Alternativas, 2007.

54 DURÁN I LLEIDA, Josep A., «Reflexiones sobre dos décadas de política exterior española», *Anuario Internacional CIDOB*, 2009, p. 325.

55 POWELL, Charles, «España (de nuevo) en su sitio», *ABC*, 25/2/2014.

56 Freedom House, *Discarding Democracy: Return to the Iron Fist. Freedom in the World 2015*. Disponible en https://freedomhouse.org/sites/default/files/01152015_FIW_2015_final.pdf (consultado 1/11/2015).

57 En el *Informe Elcano de Presencia Global 2014*, España se mantiene en puesto 11. Disponible en *http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/data/Presencia_Global_2014.pdf* (consultado 5/5/2015).

58 *España ante el nuevo ciclo europeo: Construyendo una política de Estado*. Observatorio de Política Exterior Española, Fundación Alternativas, Julio de 2013; ORTEGA CARCELÉN, Martín, *Por una política exterior española más asertiva y global*. Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 6/2013, Abril de 2013; MOLINA, Ignacio (coord.), *España en el mundo durante 2014: perspectivas y desafíos*, Elcano Policy Paper 2/2014 (marzo 2014) y *España en el mundo durante 2015: perspectivas y desafíos*, Real Instituto Elcano (febrero 2015).

59 TORREBLANCA, José Ignacio, «España, es hora de volver», *Política Exterior*, 168 (nov-dic. 2015) http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/espana-es-hora-de-volver/ (consultado 13/11/2015).