

**MEMORANDO OPEX N° 201/2016**  
**ASUNTO: POLÍTICA EXTERIOR: LOS PRIMEROS 100 DÍAS DE GOBIERNO.**  
**ELEMENTOS PARA UN CONSENSO**  
**AUTORÍA: Vicente Palacio**, Director del Observatorio de política exterior española (Opex) en Fundación Alternativas.  
**FECHA: 28/01/2016**

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex>

Depósito Legal: M-54881-2008  
ISSN: 1989-2845

## 1. DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN

- La **dificultad de formar gobierno tras el 20-D** y la **creciente ansiedad por fijar las líneas políticas fundamentales**, están poniendo de actualidad la cuestión del **consenso**.
- Hace más de una década, **en enero de 2005, la Fundación Alternativas convocó a los partidos políticos y la sociedad civil a una primera gran reflexión sobre el consenso en política exterior**<sup>1</sup>. En aquel momento, aún vivo el trauma de la guerra de Irak que precipitó el fin del mandato del presidente Aznar, se trataba de redefinir las alianzas de España en Europa y en el mundo, fortalecer nuestras capacidades, y enderezar el rumbo con nuevas prioridades. A esa reflexión sobre el consenso se sumaron posteriormente diversos actores sociales y centros de pensamiento.
- Recientemente, la **Estrategia de Acción Exterior presentada por el Ministro García Margallo** en el Congreso de los Diputados en diciembre de 2014 pretendió legitimarse incorporando una cierta metodología de consenso. Pero a la Estrategia le faltaba claridad, reflejaba cierta ideología, adolecía de economicismo y de cierto centralismo. Finalmente **fracasó al ser rechazada por el resto de grupos parlamentarios**.
- La nueva legislatura viene precedida de una **fuerte polarización interna** y la **ausencia de un discurso mayoritario y compartido en política exterior y europea**.
- **Falta una guía precisa, de corto y medio plazo, para nuestra acción exterior** (entendida ésta en su sentido amplio y transversal: política exterior, de defensa y seguridad, comercial, cooperación, energética, medioambiental, cultural), capaz de **aglutinar a los partidos** tradicionales, emergentes y “periféricos”.

---

<sup>1</sup> [http://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/opex\\_documentos\\_archivos/xmlimport-tuy8kq.pdf](http://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/xmlimport-tuy8kq.pdf)

## 2. PLANTEAMIENTO

- En las tres últimas e intensas décadas de **PSOE y PP**, hubo **innumerables logros**: Europa, la expansión de nuestras empresas, la cooperación al desarrollo, las misiones de paz, la entrada en el G-20, etc. Pero también **errores y defectos**, en particular, uno de tipo estructural: la incapacidad del sistema político español - especialmente el **Parlamento** - para generar suficiente masa crítica capaz de evitar o reparar a tiempo los errores. No ha habido suficiente **control del Ejecutivo** ni suficientes instrumentos de **rendición de cuentas**.
- **A diferencia de EEUU**, con un régimen presidencialista donde el Presidente y las dos Cámaras del Congreso luchan entre sí incansablemente, **en España nunca ha habido realmente una competición** por el "privilegio de dirigir la política exterior". Ello se ha debido a nuestra tradicional **visión estrecha de la política**, pero también a un **déficit institucional**. Los sucesivos **presidentes de gobierno** (Suárez, González, Calvo-Sotelo, Aznar, Zapatero y Rajoy) se comportaron en política exterior con un estilo "**presidencialista**", aunque en un sentido diametralmente opuesto: actuaron casi en solitario, **sin afrontar grandes contrapesos internos** en la toma de decisiones: ni en su partido, ni en el Consejo de Ministros, ni en el Parlamento - salvo excepciones como en los casos de la OTAN e Irak. A la vez, el **Parlamento Europeo** - relegado a una función de correa de transmisión de los partidos nacionales, y a menudo impotente frente a los gobiernos - nunca ha podido actuar como **gran elemento corrector** a nivel europeo.
- Una de las características de **los Pactos Moncloa de octubre de 1977**, es su **carácter principalmente "doméstico"**. La **diferencia crucial de hoy con entonces** no es tanto los problemas que trata de abordar (muy similares en ciertos aspectos), sino la **ausencia total de referencias a Europa y la globalización**. Pero ahora **múltiples factores** como - por citar solo algunos - el Banco Central Europeo, la Comisión Europea, el gobierno alemán, la crisis de China, Siria, el petróleo, el cambio climático, o la pobreza mundial, **van a determinar el ámbito de acción del gobierno** en política social, económica incluso territorial. El **debate pre-electoral** se hizo a espaldas de esta verdad fundamental; pero ahora hay que actuar en consecuencia.

- **Dos partidos emergentes - Ciudadanos y Podemos** - llegan al Parlamento español con poca experiencia en política europea e internacional - a menudo mucho más compleja y dura que la "doméstica" - y poca experiencia respecto al coste de los errores en este terreno. Pero, si se canalizan bien, **algunas** de sus **propuestas electorales** - relativas a la transparencia o a un replanteamiento de ciertos asuntos - pueden resultar en una **contribución muy positiva**.

### 3. PROPUESTAS PARA LOS PRIMEROS 100 DÍAS DE POLÍTICA EXTERIOR: MÁS PODERES AL PARLAMENTO ESPAÑOL Y MÁS Y MEJOR EUROPA.

- La correlación de fuerzas actual y la magnitud de los problemas que afronta nuestro país obligan al **pragmatismo en política exterior**. Con independencia de cuál sea la composición final del gobierno, éste ha de hacerse sobre la base de un **consenso mínimo** que aglutine lo mejor de los cuatro partidos principales. Es preciso tener en cuenta que durante los primeros cien días **la agenda "doméstica"** concentrará los **mayores esfuerzos** del gobierno y que por tanto el margen para la política exterior - aun siendo fundamental - quedará más reducido. La fórmula del consenso podría ser la siguiente:
- Como planteamiento general, una **política exterior de consenso para los primeros cien días de gobierno es posible** a condición de que se centre fundamentalmente en un **cambio de los procedimientos**, y, de manera derivada, en **unas pocas políticas en clave europea**.
- Ello requiere **concentrarse** en solo unas pocas **reformas y mensajes centrales** en los asuntos más **urgentes**. Debería actuarse en estos **dos niveles de manera simultánea**:

#### PRIMER NIVEL: LOS PROCEDIMIENTOS

- El protagonismo que cobrará el **Parlamento** en esta legislatura nos aboca a una **revisión de las reglas de juego** que rigen la **acción exterior**. Buenos procedimientos facilitan buenas políticas, mas aún en **asuntos de Estado como es la acción exterior**, la cual engloba a *todos* los actores de una sociedad.

- La **fragmentación** puede verse también como una **oportunidad** si sirve para **corregir nuestro déficit institucional**, de manera que las fuerzas políticas, vigilantes entre sí, favorezcan una **dinámica de control y supervisión**.
  
- Así pues, **no se trata de empezar la legislatura dando volantazos** (del tipo “menos Bruselas y más España”; “menos defensa y más cooperación”, “menos empresas y más derechos humanos”, “más Africa y menos Asia” etc). La prioridad es poner en marcha **una cierta dinámica de *check and balance* para nuestra acción exterior**; pero evitando caer en un bloqueo partidista (como a menudo ocurre en EEUU).
  
- Las fuerzas políticas en el **Parlamento** (Congreso de los Diputados y Senado) deberían **establecer las bases para:**
  - de manera general:
    - recabar más y mejor información
    - imprimir una mayor rapidez en los tiempos de convocatoria y deliberación de Comisiones y Subcomisiones
  - reforzar las Comisiones y Subcomisiones en Asuntos Exteriores, Defensa; Comisiones Mixtas Congreso-Senado para la UE, y para Cooperación
  - reforzar las comparecencias y el control del gobierno y sus órganos, como por ej. el Consejo de Seguridad Nacional
  - solicitar comparecencias con carácter extraordinario de representantes de la Comisión Europea, el Eurogrupo o el Banco Central Europeo
  - promover más Comisiones independientes de investigación, tanto previas como posteriores a crisis bélicas y humanitarias o en temas sensibles para la seguridad
  - supervisar la designación de Embajadores y Misiones Especiales
  - revisar y modificar, y en su caso derogar, la Ley de Acción Exterior, con el objeto de: dotar de mayores incentivos profesionales a los diplomáticos, conectar mejor con el Servicio Europeo de Acción Exterior, y abrir la diplomacia a la sociedad.
  - requerir y publicitar más las comparecencias de la sociedad civil en asuntos específicos y transversales a la acción exterior: seguridad, medioambiente, cultura

- dedicar parte de las subvenciones que reciben los partidos a reforzar la asistencia en *expertise* técnica a diputados y senadores.
- Los grupos parlamentarios deberían añadir como elemento central de una posible **reforma del Senado** hacer de éste un espacio de **mayor debate e implicación de las Comunidades Autónomas (CCAA) en la coordinación de la acción exterior**, y no solo a través de sus Oficinas o consejeros autonómicos en Bruselas.
  - **Impacto (a modo de ejemplo):**
    - **Se dificultaría al Ejecutivo el *puentear* al Congreso a la hora de iniciar una intervención militar**, haciendo más difícil contravenir el *espíritu* (aunque no la letra) de la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005, como por ej. ocurrió en marzo de 2011 con la intervención española en Libia.
    - La **Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE** podría **reclamar del Ejecutivo mayor información** sobre la posición del Gobierno de España **con anterioridad a los Consejos Europeos** donde se toman grandes decisiones, **y no solo *a posteriori***, como hasta ahora.
    - Podría abordarse de manera transparente y racional la **supervisión y control de las partidas extraordinarias para material militar** (por ej. la deuda de más de 21.000 millones de euros con las empresas de armamento), y de manera más general, favorecer una **mayor planificación estratégica para el futuro** (Ley de Presupuesto Plurianual)
  - El **Parlamento dispone ya de instrumentos normativos** para echar a andar estas reformas. No obstante, en la medida en que todo lo anterior afecta a las funciones del Presidente del gobierno y del Parlamento, **podría implicar** ahora o en el futuro algo de lo siguiente: **reformas de los reglamentos del Congreso y Senado**; diversas **reformas legislativas**; **nuevas leyes**; o tal vez la **modificación puntual** de algún artículo de la **Constitución**, si se abre un proceso de reforma de la misma.

SEGUNDO NIVEL: EUROPA

- **Desde el “minuto 0”** de la próxima legislatura la UNIÓN EUROPEA ocupará un lugar central: el presupuesto 2016, las políticas fiscales y monetarias, la crisis migratoria, la xenofobia, la lucha contra el terrorismo yihadista, o el TTIP (Tratado de Libre Comercio e Inversión con EEUU), entre muchos otros.
  
- En los primeros cien días el gobierno español ha de **lanzar a Bruselas, los socios europeos y los mercados**, señales inequívocas de *qué Europa queremos*.
  
- Esta vez, el **primer viaje al exterior del presidente del gobierno** debería ser **Bruselas**, para **presentar su visión de Europa** a sus socios y las demás instituciones europeas (Comisión, Parlamento Europeo). El presidente habrá de reafirmar su mensaje con ocasión de su **primer Consejo Europeo**. **3 asuntos son vitales:**
  - **política económica**. El gobierno debe buscar rápidamente el **apoyo de otros socios europeos** (Grecia, Portugal, Francia, Italia) para re-orientar la política económica de la UE hacia una **flexibilidad presupuestaria**, y un mayor foco en la **inversión y en el empleo**. Este ha de ser el argumentario para la **dura re-negociación del presupuesto 2016**.

El posible enfrentamiento con la Comisión y los países del norte de Europa debe compensarse en parte con **iniciativa y liderazgo** en los otros dos ámbitos más urgentes de la construcción europea (**Inmigración y Seguridad Defensa**).

- **Inmigración**. De manera inmediata poner a disposición de nuestros socios un **Plan de refuerzo de medios, materiales y humanos**, para abordar la **crisis de refugiados** proveniente de **Siria**, y **co-liderar una política de asilo europea**, demostrando el compromiso español con el espíritu de Schengen de libre circulación de personas.

- **Seguridad y Defensa Europea.** España ha de postularse para:
  - co-liderar una **Europa de la Defensa más autónoma, reactivando las cooperaciones estructuradas permanentes**, en capacidades militares europeas y unidades multinacionales de despliegue rápido para afrontar crisis.
  - apostar por **una Europa más segura**: no mediante un aumento significativo del presupuesto, sino mediante una mejor coordinación entre áreas y entre países, y un trabajo de prevención.
- En cuanto al **pacto antiyihadista** “cocinado” por PP y PSOE, debería **renegociarse y, eventualmente, modificarse** para tratar de incluir esta vez a **todos los grupos parlamentarios**, pues en esto se requiere un auténtico pacto de Estado. El nuevo pacto debería enfocarse no principalmente como un asunto nacional de Interior, sino al menos en igual medida como un **asunto de política exterior y europea**. En consecuencia, debería **reformularse** sobre la base de:
  - un **diagnóstico común**, de carácter más **comprehensivo**, que a) identifique el origen, la geopolítica y los agentes del terrorismo yihadista b) enmarque adecuadamente la amenaza yihadista en relación a otros riesgos y amenazas (caos financiero, pobreza, desigualdad, cambio climático); c) combine medidas represivas con otras preventivas y d) preserve las libertades de los ciudadanos.
  - un **marco de acción europeo**. Con el horizonte de un **pacto antiyihadista europeo**, el gobierno deberá **(re)activar de inmediato diversas medidas** - financieras, cultural-educativas, sociales, de Inteligencia - con sus socios de la UE. La coordinación ha de extenderse otros actores, principalmente **EEUU, Rusia** y los **actores regionales**.
- Además, el gobierno posiblemente se verá forzado a **posicionarse** muy pronto en asuntos donde debería contribuir activamente a **un mayor perfil de la UE**:
  - **Siria**: presionar por una mayor iniciativa europea (Grupo de Contacto, Cumbre de Ginebra III) y apuntar a un futuro sin Al Assad.

- **Irán:** activar de inmediato la diplomacia española para empezar a crear confianza a nivel de la UE y bilateral.
  - **Israel-Palestina:** *mover ficha* con sus socios europeos (empezando por Francia) y en coordinación con EEUU para **ir avanzando** hacia el **reconocimiento por la UE** de un **Estado Palestino**, en un marco de **sólidas garantías de seguridad a Israel**, y de **intensificación de contactos con la sociedad civil israelí** para que ésta presione en la vía de los dos Estados.
  - **Rusia y Ucrania:** exigir a ambas partes el cumplimiento de los acuerdos de Minsk. Hay que mantener esto como condición del levantamiento de sanciones a Rusia, pero al mismo tiempo incrementando los canales diplomáticos con Moscú.
  - Estas y otras acciones en el marco europeo se complementarán en el nivel del **Consejo de Seguridad de Naciones Unidas**, donde España deberá elevar su perfil mientras continúa como miembro no permanente a lo largo de 2016.
- Paralelamente, el Congreso deberá trabajar más estrechamente con el Parlamento Europeo en asuntos como el **TTIP** (Tratado de Libre Comercio e Inversión EEUU-UE), del cual hay nueva ronda negociadora en febrero. La **Comisión Mixta Congreso-Senado** debería supervisar en profundidad el estado de la cuestión para garantizar que se incorporan los **estándares medioambientales** establecidos por la **Conferencia del Clima de París**, así como **elevados estándares laborales y sociales**, y se protege la **autonomía de los gobiernos** en salud o educación. El gobierno español no debería mostrar un rechazo frontal al Tratado, pero sí **extender el tiempo de la negociación** si es necesario.
  - Finalmente, el nuevo Ejecutivo deberá **lanzar el mensaje** de que se toma muy en serio la **gobernanza global**, especialmente en el ámbito **financiero**, y reactivar la **lucha contra los paraísos fiscales**, en el Consejo Europeo, la OCDE, o el G-20.

## COROLARIO

En definitiva, un consenso mínimo para los primeros cien días de gobierno como el expuesto aquí, no garantiza un éxito por sí mismo. Pero al menos tendrá la doble virtud de dotar de **mayor calidad institucional a nuestra política exterior**, y de **reducir el riesgo de graves y persistentes errores** en la próxima legislatura.

## ANEXO A LOS 100 PRIMEROS DÍAS DE GOBIERNO.

Este memorando de acciones más urgentes naturalmente no excluye al resto de decenas de posibles asuntos relativos a la acción exterior en general, sean acciones en marcha, o crisis sobrevenidas (BREXIT), o “cisnes negros”, etc. Dada la densidad de dossiers no puede descartarse un *spillover* (desbordamiento) de asuntos en la agenda del gobierno en este terreno, en sus dimensiones temáticas y geográficas.

Entre las decenas de posibles, a modo de botón de muestra mencionamos dos áreas con asuntos que pueden estar en primera plana por su impacto transversal en lo económico, diplomático, cultural, etc:

- Con **América Latina**, el gobierno deberá:
  - afrontar las **crisis de Venezuela, Brasil o México**, y las diversas problemáticas de **Argentina, Ecuador o Cuba**, desde el **pragmatismo, la inclusividad**, y nuestra condición de **socio europeo**, programando **visitas y contactos del máximo nivel**.
  - urge realizar una **prospectiva del impacto de la crisis económica latinoamericana** en nuestra economía y empresas.

- Con **China**, deberá:

Realizar una **prospectiva y valoración de riesgos** en el plano bilateral derivados de sus turbulencias económicas y bursátiles

- convocar a la **participación destacada de empresas, administraciones y sociedad civil española** en el gran proyecto chino de la **Nueva Ruta de la Seda** de cara a contrarrestar los posibles impactos negativos en la economía española.

## Memorandos Opex de reciente publicación

- 200/2016: **Informe de evaluación del Acuerdo de París (COP21)**. Ana Belén Sánchez.
- 199/2015: **Elecciones Turquía: más poder para Erdogan**. Carmen Rodríguez López y Antonio Ávalos Méndez.
- 198/2015: **La nueva agenda de desarrollo para el 2030: financiación y sostenibilidad**. Kattya Cascante.
- 197/2015: **Siria: una posible salida al conflicto**. Observatorio de política exterior española de Fundación Alternativas.
- 196/2015: **La Unión Europea ante el asilo y la inmigración: más compromiso y más ambición**. Juan Antonio Pavón Losada.
- 195/2015: **Nuevo gobierno israelí: viejos dilemas, nuevos retos**. Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 194/2015: **Yemen: rumbo al estado fallido crónico**. Ignacio Gutiérrez de Terán
- 193/2015: **Mercado único digital, PYMEs y el plan de inversiones Juncker para la Unión Europea**. Juan Antonio Pavón Losada.
- 192/2015: **La apertura de Obama hacia Cuba: una oportunidad hemisférica**. Jorge José Hernández Moreno, Manuel Iglesias Cavicchioli.
- 191/2015: **El año dual España-Japón: un prometedor impulse a las relaciones comerciales**. Juan José Prieto Gutiérrez.
- 190/2014: **European Parliament and the TTIP: final stage of the EU-US negotiations**. Juan Antonio Pavón Losada
- 189/2014: **Las políticas de austeridad: un balance**. Jorge José Hernández Moreno
- 188/2014: **Tailandia: golpe y marcha atrás**. Juan Manuel López Nadal
- 187/2013: **¿Qué hacer con la ayuda oficial al desarrollo en España? Recomendaciones en un contexto de crisis**. Kattya Cascante
- 186/2013: **La periferia del este europeo: Bulgaria**. Larisa Mihalcea
- 185/2013: **Ecuador 2013: Las claves del éxito de la Revolución Ciudadana**. Flavia Freidenberg
- 184/2013: **CELAC y UE: hacia un nuevo enfoque en lucha antinarcóticos y control de armas**. Érika María Rodríguez Pinzón
- 183/2013: **Crisis de Malí: la amenaza islamista y la respuesta de Francia, España y la UE**
- 182/2012: **Obama 2012: de los medios sociales a la estrategia de datos**. Diego Beas
- 181/2012: **El México de Peña Nieto: la hora de las reformas**. María José Martínez Vial
- 180/2012: **El cambio de liderazgo en China y sus implicaciones**. Mario Esteban
- 179/2012: **Venezuela: Chávez decidido a profundizar su revolución**. Sandra Guevara de Molina
- 178/2012: **El Egipto de los hermanos musulmanes: entre la agenda doméstica y la escena regional**. Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño

Para consultar toda la serie de Memorandos Opex en versión online y visitar nuestra página web: <http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex>