

PRÓLOGO

LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA EN UN MUNDO EN CRISIS

DAVID HERNÁNDEZ MARTÍNEZ
CCA- Universidad Complutense de Madrid

JOSÉ MIGUEL CALVILLO CISNEROS
Universidad Complutense de Madrid

INTRODUCCIÓN

La sociedad internacional está inmersa en un proceso intenso de transformaciones, que deriva en la emergencia de numerosos focos de conflicto, tensión y rivalidades, dando lugar a un entorno global marcado por la incertidumbre y la convulsión. En paralelo, y aunque pueda parecer contradictorio, también aumentan los mecanismos de cooperación entre los actores internacionales, lo que se ve reflejado en la firma de tratados internacionales y de otros acuerdos de cooperación. Estas dinámicas centrífugas y centrípetas hacen que sea muy complejo definir, de forma clara y concisa, el tipo de sociedad internacional en la que nos encontramos.

En lo que sí parece existir un consenso mayoritario es en afirmar que el orden mundial heredero de las grandes dinámicas geopolíticas del siglo xx está en un proceso de mutación, tanto desde el ámbito económico y productivo como desde el ideológico-normativo y securitario. Además, las principales pautas de comportamiento y reglas del juego que condicionaron épocas pasadas ya no tienen la misma validez y grado de cumplimiento. Más aún, no parece existir ningún actor capaz de salvaguardar un cierto *statu quo* en el escenario mundial.

España no es ajena a las grandes transformaciones que están ocurriendo en el mundo, tanto en lo rupturista como en lo cooperativo. De hecho, el Estado español hace frente a tres corrientes de presión, que erosionan tanto su estabilidad interna, como sus posibilidades de proyección internacional. En primer término, el régimen político y social sufre un elevado grado de polarización y división, que refleja las debilidades del modelo económico nacional, así como las fragilidades de las instituciones para dar respuesta a las nuevas necesidades y reivindicaciones de la ciudadanía. En segundo

lugar, la crisis dentro de la Unión Europea (UE), que representa un punto de inflexión en el singular proceso de integración comunitario, donde compiten distintas fuerzas que intentan reconfigurar los equilibrios de poder dentro del continente europeo. En último punto, las dificultades que atraviesa el orden mundial liberal, que es producto de siglos de predominancia occidental, que comienza a ser fuertemente cuestionada por todo tipo de potencias, así como en distintos ámbitos de las relaciones internacionales.

La política exterior de un país está inevitablemente conectada con los acontecimientos que ocurren en el entorno internacional, pero también con las vicisitudes del ámbito doméstico y con una visión estratégica y diplomática pensada para conseguir unos objetivos y defender los propios intereses con visión largoplacista. La acción española en el escenario mundial es un conjunto de reacciones y posicionamientos ante los numerosos conflictos, cambios y crisis que ocurren en la sociedad contemporánea del siglo XXI, al mismo tiempo que es resultado de las complicadas coyunturas políticas que suceden en los últimos años dentro del régimen político español. España y el resto de los actores de la sociedad global tienen que hacer frente al reto de readaptar sus prioridades y capacidades hacia un nuevo e imparable *statu quo*.

La finalidad de este libro se concibe en tres grandes objetivos. Por un lado, analizar de manera pormenorizada los objetivos e intereses que construyen la política exterior española en las últimas décadas. Por otro lado, estudiar los principales agentes que participan de la acción exterior, así como los vínculos políticos, económicos, diplomáticos y de seguridad con otros actores relevantes del escenario internacional. Por último, establecer una obra que sirva de referencia para posteriores estudios y debates dentro de la disciplina, pero también para divulgar una realidad tan significativa dentro de la propia sociedad civil.

La investigación parte de dos suposiciones iniciales que dan coherencia narrativa al conjunto de los capítulos. En primer punto, la interpretación del contexto contemporáneo internacional es de crisis profunda de los pilares del orden mundial, que obliga a todos los actores a readaptar sus comportamientos de cara al exterior. En segundo lugar, España no es agente relevante en la actual competición por el poder global, pero cuenta con una serie de capacidades y potencialidades que le conceden una ventana de oportunidad para desempeñar un rol mayor en este período determinante.

Esta obra colectiva entremezcla el estudio histórico sobre la evolución de la política exterior española, junto a perspectivas relacionadas con la seguridad, economía, diplomacia o cooperación. En el trabajo se abordan de manera ordenada las relaciones internacionales de España con respecto

a las diferentes regiones del mundo. La conclusión es una visión general de todas las fortalezas y debilidades de la proyección de la nación española.

LA CRISIS DEL ORDEN MUNDIAL

España es un actor estatal que actúa en el escenario internacional. La política exterior es en gran medida una respuesta a los cambios y acontecimientos que ocurren más allá de las fronteras nacionales. El Estado español tiene que hacer frente a unas décadas de incesantes transformaciones y crisis a nivel global, que cuestionan la propia naturaleza y soberanía de las entidades estatales, pero también la estabilidad y jerarquía de un orden mundial o *statu quo* predominante. El análisis de la acción exterior no se puede abordar de manera idónea sin atender a las principales coyunturas que marcan la sociedad internacional, la política doméstica, así como las grandes dinámicas que protagonizan las primeras décadas del siglo XXI.

Las relaciones internacionales de nuestro tiempo son herederas directas de dos grandes parámetros geopolíticos. Por un lado, el sistema de Estados-nación y su regulación bajo unos valores, principios y normas que configura la base del derecho internacional, que tiene su origen hace varios siglos atrás en el continente europeo. Por otro lado, los diferentes mecanismos de equilibrio de poder, márgenes de influencia, organizaciones e instituciones regionales e internacionales, que fueron creadas durante la Guerra Fría y que a grandes rasgos se mantienen aún vigentes. El resultado de todo ello fue un orden mundial con unas características políticas, económicas y de seguridad concretas.

La sociedad internacional es una realidad en constante evolución y contradicción, que desde finales del siglo XX y principios del XXI ha pasado por tres grandes etapas (Hernández, 2023: 30-31). En primer término, el aparente liderazgo hegemónico de los Estados Unidos (EE. UU.) tras el final de la Guerra Fría, ya que pasó a ser la potencia incuestionable de las relaciones internacionales, además de establecerse una preeminencia de la lógica del libre mercado y del multilateralismo de gobernanza global. En segundo lugar, un fase de transición en la primera década de los dos mil, que está protagonizada por importantes cambios en los equilibrios de poder, que queda representada por la emergencia de nuevas potencias y la contestación dispar a la supremacía estadounidense. En último punto, un período de crisis y convulsión, que sucede en las dos últimas décadas, caracterizadas por un elevado grado de conflicto y tensión, así como por el resquebrajamiento de pautas y reglas del juego básicas.

El orden mundial todavía vigente, pero severamente erosionado, está constituido por una serie de elementos básicos (Calvillo y Calatrava, 2023:

11-12). Por un lado, el mencionado liderazgo político, económico y militar de EE. UU. Por otro, la base ideológica, normativa e institucional originada desde la esfera occidental, que ha dado un cariz específico a la formulación de normas, bases y principios fundamentales a nivel internacional. Por último, la preeminencia económica de los principios del libre mercado y la lógica de la globalización, que han impulsado procesos de transformación productiva a nivel mundial, pero también degenerado en numerosos problemas y retos sociales.

Las características elementales del orden mundial son cuestionadas desde distintos ámbitos y fuerzas revisionistas. En primer término, el liderazgo estadounidense es confrontado tanto por otros agentes estatales, que rivalizan por el dominio de sectores económicos, de seguridad y políticos clave, que se refleja en el desarrollo de diferentes focos de conflicto y tensión. En segundo lugar, numerosos grupos de países cuestionan la configuración normativa e institucional del sistema internacional, que ha sido un producto histórico de los intereses y aspiraciones de potencias occidentales (González del Miño, 2024: 88-89). En último lugar, una tendencia creciente hacia el proteccionismo, políticas soberanistas y corrientes nacionalistas, que ponen en entredicho los principios neoliberales que están detrás de la difusión de la globalización.

La consecuencia más visible de la crisis del orden mundial es el surgimiento de una etapa de convulsión e incertidumbre, que está protagonizada por una lógica de rivalidad y competencia entre los principales actores de la sociedad internacional. Una fase caracterizada por el término gramsciano «interregno», que remite al momento en el que en una comunidad su régimen político se encuentra en declive, pero todavía no existe una alternativa consolidada (Sanahuja, 2023: 89-90). En este sentido, el panorama geopolítico internacional se resume entre fuerzas hegemónicas y contrarrevolucionarias, que buscan mantener un cierto *statu quo*, frente a corrientes revisionistas y revolucionarias, que plantean cambiar elementos clave del sistema.

En la crisis del orden mundial existen numerosas dinámicas transformadoras que precipitan los diversos cambios en las correlaciones de fuerzas. Entre los aspectos más llamativos cabe destacar la revolución tecnológica, que supone un alteración absoluta de los paradigmas productivos y comerciales (Calvillo, 2024: 239-240). En la misma línea, las emergencias climáticas y el impacto medioambiental representan ya factores propulsores de conflictos y tensiones entre distintos países, sobre todo en la consecución de recursos naturales. En última instancia, la efervescencia de movimientos de carácter identitario, nacionalista y populista, que buscan dar respuesta a retos que repercuten en el propio sistema internacional, pero también en la

esfera doméstica. En resumen, los distintos actores estatales tienen que adecuar sus políticas exteriores a unas coyunturas extremadamente complejas, que presentan un horizonte impreciso e incierto.

LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

La política exterior es un mecanismo básico que tiene cualquier Estado para actuar en el contexto global, así como vehicular sus relaciones con otro tipo de actores dentro de la sociedad internacional. La política exterior es una realidad en constante evolución, puesto que debe adecuarse a las transformaciones de la esfera doméstica y a las coyunturas de fuera, y que además está condicionada por las interpretaciones e ideología de los decisores políticos. En este sentido, en el estudio de la política exterior española es pertinente preguntarse tres cuestiones fundamentales. Primero, ¿cuáles son las facetas básicas que caracterizan a España en el mundo? Segundo, ¿cuáles son los intereses y objetivos que guían las actuaciones de las autoridades españolas? Tercero, ¿cuáles son los ámbitos más relevantes en los que interviene y participa la nación española?

La política exterior de España está acompañada de un hondo debate sobre su propia naturaleza. Por un lado, existe una corriente crítica que señala que realmente no se puede hablar de una política exterior de España, ya que no existen unas líneas generales definidas y claras que logren mantenerse a lo largo del tiempo independientemente de los partidos que lideren el gobierno. Además, los mayores reproches señalan también la falta de debate social sobre cuáles deben ser las prioridades españolas para un contexto global en crisis y convulsión. Por otro lado, existe una tendencia que defiende que España tiene una acción internacional más o menos coherente y acotada, que corresponde a la estrategia propia de una potencia media, que busca asumir un rol intermedio en las circunstancias geopolíticas globales (Morán, 1980: 20-21). Por último, las apreciaciones que señalan que España cuenta con una política exterior más o menos estructurada, pero que tiene un perfil excesivamente bajo y, en ocasiones, cae en incoherencias debido a los cambios de prioridades de los distintos ejecutivos nacionales junto a un cierto seguidismo con respecto a las decisiones que toman terceras potencias.

La trayectoria histórica de España ha provocado que la política exterior no se encuentre muy presente en el debate público, a pesar de que una virtud importante en democracia debe ser establecer discusiones constructivas sobre todas las grandes acciones del Estado (Del Arenal, 2011: 78-79). En la visión detrás de la política exterior española también se entremezclan dos perspectivas. En primer término, la corriente aspiracional, que considera

que España tiene las capacidades para desempeñar un rol mayor en el escenario internacional apelando a épocas pasadas de gran protagonismo. En segundo lugar, la postura pesimista, que entiende que la nación española es un actor poco significativo a nivel global y que sus intereses quedan sumidos en la labor de potencias aliadas. No obstante, existe una tercera alternativa no tan llamativa, que aboga por repensar profundamente el papel de España en el mundo.

La política exterior de un Estado está dirigida por una serie de intereses nacionales, que son los principios y fines vectores de sus relaciones internacionales. En nuestro caso de estudio se descierne una serie de objetivos, que son apreciados como elementales, a pesar de que no responden tanto a peculiaridades propias del Estado español cuanto a los rasgos de una nación democrática, europea y occidental de carácter medio. En este sentido, los postulados españoles se enmarcan en lo señalado por la Constitución, los tratados europeos, la Carta de Naciones Unidas y demás documentos internacionales suscritos por España (Beneyto, 2023: 16-17). Con todo ello, los intereses nacionales se pueden organizar en dos grandes ámbitos. Por un lado, las cuestiones más esenciales como son la seguridad y protección del territorio, población, recursos, soberanía o régimen político. Por otro, los propósitos más expansivos, que hacen referencia a la defensa del derecho internacional y los derechos humanos, la preservación del medio natural, la resolución pacífica de conflictos, la consolidación del proceso de integración europeo, o bien, la promoción de interdependencias con otras regiones.

La política exterior de España se desarrolla a través de tres vertientes. En primer término, la acción institucional, que se implementa a través de las distintas organizaciones internacionales, multilaterales o regionales. En este plano, se presta especial atención a las decisiones tomadas desde los órganos comunitarios de la UE. En segundo lugar, la agenda temática, donde se vertebra toda la acción exterior según los temas marcados, como pueden ser el comercio, la seguridad, migraciones, medioambiente o cooperación, entre otros grandes puntos de las prioridades diplomáticas españolas. Por último, la política exterior de España se puede esgrimir según los espacios territoriales y áreas del mundo, donde las autoridades y decisores políticos marcan una serie de prioridades.

La política exterior de España se organiza espacialmente según las preferencias de alianzas, intereses e interdependencias. Por un lado, la máxima preocupación española es el escenario europeo y el proceso de integración dentro de la UE (Albares, 2024). En una misma línea, debido a su proximidad, están las relaciones con los países del Magreb, especialmente lo referido a Marruecos y Argelia. Por otro, el segundo nivel de atención se concita