

# GIROS ESTRATÉGICOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: MOTIVOS Y ORIENTACIONES

**Naílya M. Yákovleva**

*Ph.D. (Historia), investigadora líder (nel-yakovleva@yandex.ru)*

Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia (ILA ACR)  
B. Ordynka, 21/16, Moscú, 115035, Federación de Rusia

SPIN-código: 1117-0687; ORCID: 0000-0003-1707-6901;  
Researcher ID: S-4516-2017; Scopus Author ID: 57196415402

Recibido el 12 de diciembre de 2022

Aceptado el 10 de marzo de 2023

**DOI:** 10.37656/s20768400-2023-3-09

**Resumen.** *En el umbral de la tercera década del siglo XXI España ha acumulado suficiente potencial y ha consolidado sus pretensiones al papel de uno de los actores internacionales activos. Los factores fundamentales del orden europeo y global, junto con los problemas del desarrollo interno, formaron la base de giros estratégicos en tres ejes principales: económico exterior (transición al acompañamiento de las actividades económicas transfronterizas de las empresas españolas), geográfico (giro de Madrid hacia direcciones asiáticas y africanas) y político-militar (intensificación de la actividad en la OTAN y el apoyo a la política de la Alianza). A pesar de toda la correspondencia de los cambios radicales en curso a las realidades modernas, no podemos dejar de notar limitaciones significativas en su implementación posterior. Así, los límites de un posible cambio en el posicionamiento internacional de España siguen siendo bastante estrechos (euroatlánticos) y no permiten una revisión total o un debilitamiento del vector europeo. Por lo tanto, a pesar de la importancia del giro hacia el Este, España todavía no puede reemplazar la dirección europea por la asiática, sino solo trata de establecer una cooperación productiva con Asia. Al mismo tiempo, dada la creciente tensión en Europa, las posibles amenazas y consecuencias de la escalada del conflicto ruso-ucraniano, las iniciativas de Madrid para diversificar las relaciones exteriores deben reconocerse como una respuesta adecuada a los intereses del país a largo plazo.*

**Palabras clave:** *España, política exterior, giros estratégicos, intereses económicos, rumbo asiático, participación en la OTAN*

## STRATEGIC TURNS OF SPANISH FOREIGN POLICY: REASONS AND DIRECTIONS

**Nailya M. Yakovleva**

*Ph.D. (History), leading researcher (nel-yakovleva@yandex.ru)*

Institute of Latin American Studies, Russian Academy of Sciences  
(ILA RAS)

21/16, B. Ordynka, Moscow, 115035, Russian Federation

SPIN-code: 1117-0687; ORCID: 0000-0003-1707-6901;

Researcher ID: S-4516-2017; Scopus Author ID: 57196415402

Received on December 12, 2022

Accepted on March 10, 2023

**DOI:** 10.37656/s20768400-2023-3-09

**Abstract.** *At the turn of the second and third decades of the XXI century Spain has accumulated sufficient potential and consolidated its claims to the role of one of the active international actors. The fundamental factors of the European and global order, coupled with the problems of internal development, formed the basis of strategic turns on three main tracks: foreign economic (transition to accompanying the cross-border economic activities of Spanish business), geographical (Madrid's turn to Asian and African directions), and military-political (intensification of activity in NATO, support for the policy of the Alliance). With all the correspondence of the mentioned radical changes to modern realities, one cannot fail to note significant limitations in their further implementation. Thus, the limits of possible change in the international positioning of Spain remain rather narrow (Euro-Atlantic) and do not allow for a total revision or weakening of the European vector. Therefore, despite the importance of the turn to the East, one is not yet talking about replacing the European direction with an Asian one, but only about establishing a productive partnership with Asia. At the same time, due to the growing tension in Europe, the potential threats and consequences of the escalation of the Russian-Ukrainian conflict, Madrid's initiatives to diversify external relations should be recognized as the long-term interests of the country.*

**Keywords:** *Spain, foreign policy, strategic turns, economic interests, Asian direction, participation in NATO*

## СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПОВОРОТЫ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ИСПАНИИ: ПРИЧИНЫ И НАПРАВЛЕНИЯ

**Наиля Магитовна Яковлева**

Канд. ист. наук, ведущий научный сотрудник (*nel-yakovleva@yandex.ru*)

Институт Латинской Америки РАН  
РФ, 115035, Москва, Б. Ордынка, 21/16

SPIN-код: 1117-0687; ORCID: 0000-0003-1707-6901;  
Researcher ID: S-4516-2017; Scopus Author ID: 57196415402

Статья получена 12 декабря 2022 г.

Статья принята 10 марта 2023 г.

**DOI:** 10.37656/s20768400-2023-3-09

***Аннотация.** На рубеже второго и третьего десятилетий XXI в. Испания накопила достаточный потенциал и консолидировала свои претензии на роль одного из активных международных субъектов политики. Фундаментальные факторы европейского и глобального порядка вкупе с проблемами внутреннего развития легли в основу стратегических поворотов на трех основных треках: внешнеэкономическом (переход к сопровождению трансграничной экономической деятельности испанского бизнеса), географическом (разворот Мадрида в азиатском и африканском направлениях) и военно-политическом (активизация деятельности в НАТО). При всем соответствии перечисленных радикальных перемен современным реалиям нельзя не отметить существенные ограничители в их дальнейшей реализации. Так, пределы возможного изменения международного позиционирования Испании остаются довольно узкими (евроатлантическими) и не допускают тотального пересмотра или ослабления европейского вектора. Поэтому, несмотря на всю значимость поворота на восток, речь пока не идет о замене европейского направления на азиатское, а всего лишь о налаживании продуктивного партнерства с Азией. В то же время, учитывая рост напряженности в Европе, потенциальные угрозы и последствия эскалации российско-украинского конфликта, следует признать инициативы Мадрида по диверсификации внешних связей отвечающими долгосрочным интересам страны.*

***Ключевые слова:** Испания, внешняя политика, стратегические повороты, экономические интересы, азиатское направление, участие в НАТО*

En el umbral de la tercera década del siglo XXI España ha acumulado suficiente potencial y ha consolidado sus pretensiones de interpretar el papel de uno de los actores internacionales activos. En las más altas esferas del poder y del entorno empresarial se llegó a un consenso para mejorar la imagen del reino y encontrar formas de ingresar en nuevos espacios económicos exteriores. La necesidad de tal rumbo surgió tanto de las profundas razones internas como de los factores fundamentales del orden europeo y global. En este sentido, la comunidad de expertos ha desarrollado y el gobierno ha aprobado varios documentos que contenían las bases conceptuales para realizar cambios profundos en la política exterior del país. Las manifestaciones de estas transformaciones pueden observarse en tres ejes principales: económico, geográfico y militar-estratégico.

En primer lugar, estamos hablando de traer a la palestra temas urgentes de política exterior de apoyo a las actividades económicas transfronterizas del tejido empresarial español, incluyendo la búsqueda de nuevos mercados y el apoyo a los exportadores locales de bienes y servicios, así como fomentar la expansión de las inversiones de empresas y bancos transnacionales.

En segundo lugar, España obviamente busca expandir la cooperación con nuevos socios en áreas geográficas fuera de Europa. Así lo muestra la activación sin precedentes de Madrid en los rumbos asiático y africano, los esfuerzos para atraer inversiones a España de China, Corea del Sur, Japón, así como la voluntad expresa de asegurar a los países africanos como proveedores de energía y de otro tipo de materias primas al mercado español. Por supuesto, el claro énfasis que hace el liderazgo español en las nuevas áreas de la política exterior no significa olvidar las áreas tradicionales de actuación internacional del Estado español: la Unión Europea, Estados Unidos, América Latina. Sin embargo, la revisión de las

prioridades de la política exterior de Madrid que se ha iniciado se está convirtiendo en un hecho consumado y está adquiriendo un carácter imperativo.

Tercera pista. En un esfuerzo por desempeñar un papel más destacado en el escenario mundial, Madrid se ha involucrado más activamente en el trabajo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cambiando la posición tradicional de una participación limitada en la Alianza por una actividad plena. Los representantes españoles contribuyeron al desarrollo de una nueva estrategia para la OTAN, aprobada en la cumbre ordinaria celebrada en Madrid a finales de junio de 2022. La dirección española expresó su firme disposición a aumentar significativamente el presupuesto de defensa y se adhirió a los programas de ayuda militar y humanitaria de la OTAN. Así, podemos hablar de la transformación de las actitudes estratégico-militares de Madrid, provocada por la nueva realidad geopolítica, y el rumbo hacia el fortalecimiento de la capacidad defensiva del Estado.

### **El papel de la diplomacia en la estrategia económica exterior**

El ejemplo de España confirma la conocida tesis de que la política exterior es un reflejo de la política interior e, idealmente, está diseñada para promover y proteger los intereses del Estado y de la economía en general y de la empresa nacional en particular en el exterior.

La crisis de 2008-2009 causó un gran daño a la economía española, provocando, según expertos locales, "parálisis interna" y debilitó significativamente la posición internacional de Madrid. La política exterior española, señala el diario *El País*, ha adquirido un "carácter marginal" y ha sido incapaz de servir a los objetivos fundamentales del país en el escenario mundial, entre ellos, la defensa de los intereses específicos de las empresas transnacionales españolas [1]. Hubo muchos ejemplos de la retirada de la política exterior de Madrid en los años de

crisis y posteriores a la crisis. Esto se hizo más evidente durante la oleada de nacionalizaciones de los activos españoles en varios países de América Latina a finales de la primera y principios de la segunda década del siglo XXI. Los regímenes populistas, que atravesaban importantes problemas socioeconómicos y políticos, intentaron mejorar la situación a expensas de las empresas extranjeras que se instalaban en la región. Así, en 2008, la propiedad del grupo Marsans fue expropiada en Argentina; en 2009, en Venezuela, una sucursal del mayor banco español, Santander, pasó a estar bajo control estatal. En 2012, las autoridades argentinas nacionalizaron enormes activos de la principal empresa energética española, Repsol [2]. Se hizo evidente que la política exterior inercial y reactiva de España en la década de 2010 ya no “se encajaba” en el cambiante panorama global y no reflejaba la diversidad de tareas internacionales con las que se enfrentaba el país, por lo que necesitaba una importante actualización y ajuste, teniendo en cuenta las particularidades de los intereses económicos nacionales. La vulnerabilidad de la política exterior del Estado español, fruto del agravamiento de los problemas financieros y económicos locales y globales y agudizada por la presión de las batallas políticas internas, no se superó hasta finales de la segunda década del siglo XXI.

Sin embargo, la revisión de la política exterior desde la perspectiva de los intereses económicos nacionales se vio gravemente dificultada por nuevos shocks globales, el primero de ellos la pandemia del coronavirus, que sometió al Estado y a la sociedad española a un calvario sin precedentes y provocó una drástica reducción del comercio internacional, lazos económicos, políticos y diplomáticos [3]. Es bien conocido el contexto global en el que la diplomacia española se vio obligada a actuar tras el declive de las principales oleadas de la pandemia. El orden mundial político-militar y comercial-económico está experimentando transformaciones, la rivalidad interestatal se

está intensificando en forma de conflictos y enfrentamientos armados, la competencia por los mercados de venta, las tecnologías avanzadas y los recursos naturales está aumentando, las contrapartes en la economía mundial se están reagrupando. Estas transformaciones se desarrollan en el contexto de una inminente recesión económica mundial, lo que hace las relaciones internacionales más tensas y menos predecibles [4].

Las autoridades españolas se han propuesto resolver la tarea estratégica de salir del entramado de crisis interna e internacional y plantear una idea organizadora de la política exterior modernizando su concepto y poniendo en primer plano la “diplomacia científica, tecnológica e innovadora”. El concepto renovado fue diseñado para promover y proteger los intereses comerciales y económicos de España en el ámbito internacional, incentivar a los exportadores nacionales y estimular las actividades de inversión transfronterizas de las empresas españolas.

El gobierno de Pedro Sánchez logró desarrollar y reflejar en documentos oficiales, principalmente, en la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024, nuevos enfoques conceptuales sobre las funciones y el papel del Estado en el escenario mundial. La característica más importante de este documento básico consistía en incluir una sección económica especial que no había existido antes [5]. En términos prácticos, el Madrid oficial puso al servicio de los intereses comerciales y económicos del tejido empresarial español las actividades de 128 embajadas españolas en el exterior, 84 consulados generales y 96 departamentos consulares, 27 centros de negocios y 33 oficinas de turismo. Todos ellos, se subrayaba en los documentos del Ministerio de Asuntos Exteriores, estaban llamados a contribuir en todo lo posible a la internacionalización de la empresa española, a desempeñar un papel de auxiliar activo de aquellas empresas y bancos que buscan nuevos mercados extranjeros para aumentar

la exportación de bienes y servicios o para implementar proyectos inversionistas [6].

El jefe de Estado, el rey Felipe VI, y el presidente del Gobierno, cuyas actividades en este ámbito son muy diversas, se implicaron activamente para asegurar una política exterior renovada. Además de acoger en Madrid a líderes extranjeros, Felipe VI y P. Sánchez realizaban una intensa y focalizada labor diplomática en el extranjero, que se ve facilitada por su dominio del inglés. En particular, desde el momento de su coronación el 19 de junio de 2014 hasta finales de 2022, Felipe VI viajó al exterior en visitas oficiales 73 veces a 38 países del mundo visitando en repetidas ocasiones los países clave para la política exterior de España [7]. Por supuesto, la mayoría de los viajes de Felipe VI se dictaron por deberes protocolares, pero el foco de atención del rey estuvo y sigue estando en cuestiones comerciales y económicas.

Desde los primeros días de su gobierno, P. Sánchez mostró una alta actividad internacional: en el período de junio de 2018 a finales de 2022, el presidente realizó 143 visitas oficiales, visitando 28 países europeos, 11 americanos, 10 africanos y cinco asiáticos. La agenda de muchos de sus viajes al exterior fue de marcada naturaleza económica. Por ejemplo, en Portugal, P. Sánchez participó en las reuniones sobre la profundización de la integración de los dos Estados vecinos y la formación de un mercado energético ibérico [8].

En los Foros Económicos Mundiales de Davos, las cumbres iberoamericanas y las reuniones del G-20, el presidente del Gobierno expuso la posición de Madrid sobre el desarrollo global y la política anticrisis; en Estados Unidos, Canadá, Turquía, América Latina y África, defendió los intereses de las empresas transnacionales españolas interesadas en estos mercados. En Corea del Sur negoció con corporaciones tecnológicas para construir fábricas en España; en los Emiratos



Árabes Unidos convenció a los inversores locales de las grandes perspectivas del mercado español [9].

Los hechos confirman que la participación directa de los máximos dirigentes del Estado español en la aplicación de la política exterior aseguró la constante reposición del ámbito de las relaciones internacionales de España con nuevas particularidades y contribuyó a su diversificación geográfica.

### **Razones para ampliar la geografía de relaciones internacionales**

Durante mucho tiempo, desde la época colonial, el principal eje geopolítico de España fue el Atlántico, por donde discurrían las comunicaciones con América Latina, la parte del mundo más próxima histórica y culturalmente a los españoles, y con Estados Unidos que en las últimas décadas ha desempeñado el papel de un aliado militar y político clave de Madrid. La adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE) el 1 de enero de 1986 supuso un punto de inflexión y creó un nuevo eje geopolítico y geoeconómico como agenda internacional dominante del Estado español hasta el presente. Y solo en los últimos años han comenzado a perfilarse los contornos de un eje geopolítico adicional en una nueva dirección.

¿Qué factores han determinado el actual interés de Madrid por buscar socios en otros continentes?

En primer lugar, es el llamado "efecto D. Trump": la política económica exterior proteccionista del 45º presidente de Estados Unidos, cuyo apogeo en la dirección europea fue el torpedeo por la Casa Blanca del proyecto a gran escala de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión, en cuya implementación Washington y Bruselas, superando numerosos problemas y desacuerdos, han estado trabajando desde 2013. Las consecuencias del rumbo internacional de la administración de Donald Trump en su conjunto empeoraron significativamente

el clima en el comercio mundial e infligieron pérdidas directas a las empresas exportadoras españolas [10].

En segundo lugar, los fenómenos económicos y políticos de crisis en América Latina que lesionaron gravemente los intereses de las grandes empresas transnacionales españolas, así como ciertas asperezas diplomáticas surgidas en las relaciones entre el gobierno de P. Sánchez y los mandatarios de varios países latinoamericanos, incluidos México y Venezuela, donde tradicionalmente la presencia de España es muy notoria. Por ejemplo, durante varios años, el presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, en varias ocasiones criticó duramente la política anterior y actual de España. El líder mexicano reprochó a Madrid la falta de disculpas por la conquista del continente americano, y también acusó a las empresas energéticas españolas de “saquear” los recursos naturales de México [11]. Está bien claro que tales inyectivas no contribuyeron a mejorar el clima de relaciones bilaterales y, en conjunto, acrecentaron la carga negativa sobre las relaciones hispano-latinoamericanas, dificultaron la conformación efectiva de la Comunidad de Estados Iberoamericanos, cuyos iniciadores a principios de la década de 1990 fueron España y México [12].

En tercer lugar, desde la crisis financiera mundial de 2008-2009, en la Unión Europea ha surgido una amplia gama de problemas, riesgos, desafíos y contradicciones. Se basaron en el retraso cada vez más evidente de la mayoría de los Estados europeos, incluidos los más grandes e industrializados, de los líderes del crecimiento económico mundial: China, la India, Corea del Sur y otros países asiáticos. En otras palabras, la relativa “contracción” de la influencia económica y político-estratégica global de la Unión Europea se produjo simultáneamente con la poderosa expansión de sus viejos y nuevos rivales globales, lo que ha sido observado con alarma por expertos españoles desde mediados de la década de 2010 [13].

El debilitamiento relativo de la posición internacional de la Unión Europea puso a Madrid en una posición difícil. Por un lado, España no podía prescindir de la ayuda financiera de Bruselas y orientó su política exterior hacia sus socios de la UE. Pero, al mismo tiempo, los mercados europeos no están tan dispuestos a absorber los volúmenes de bienes y servicios que la economía española ya es capaz de ofrecer. Esto provoca el descontento de una parte importante del establishment y del empresariado español que se manifiesta en críticas a la Comisión Europea y a otras instituciones de la Unión Europea [14].

Además, los expertos españoles creen que la Unión Europea ha superado el pico de su influencia política y económica en el mundo por adherirse a visiones idealistas sobre el orden mundial, pecó de “determinismo comercial”, creyendo que el desarrollo de las relaciones económicas en sí mismo “pondría todo en sus propios lugares” y eliminaría los problemas que surjan. Esto condujo a una subestimación de la geopolítica, cuya injerencia en las relaciones económicas mundiales, como mostró con toda su fuerza el conflicto ruso-ucraniano, puede complicarlas seriamente. Es de fundamental importancia, como subrayan los politólogos españoles, determinar, cuál es el verdadero “interés europeo”, delimitar su alcance y poder defenderlo, articulando los temas de economía, comercio, energía, finanzas, tecnología y geopolítica [15]. Al mismo tiempo, sin dejar de permanecer en la órbita política, financiera y económica de la Unión Europea, Madrid se propuso afianzarse aún más en el mapa político mundial, ampliar sus capacidades internacionales e integrarse en otras macroestructuras geoeconómicas, en particular, mediante el desarrollo de vínculos integrales con Estados clave en otras áreas geográficas.

## **El Oriente en el foco de atención de las autoridades españolas**

En la actualidad, es evidente el interés de Madrid por el desarrollo de las relaciones con los Estados asiáticos, lo que marca la formación de un eje geopolítico en dirección al Oriente. Las razones del cambio se deben a dos factores subyacentes. En primer lugar, el tamaño impresionante, el dinamismo, los logros de la ciencia, la tecnología, las innovaciones de los Estados asiáticos (hoy en día, más del 40% de los gastos mundiales en I+D y productos científicos se realizan en Asia), y las perspectivas alentadoras de un mayor desarrollo de los países asiáticos, la región, cuyo peso global crecerá en las próximas décadas. Según las autoridades españolas, ningún país del mundo que pretenda desempeñar un papel destacado en la política global moderna puede ignorar el factor asiático. Justificando la necesidad de un pivote hacia Asia, argumentan que “así, la apuesta de España por una inserción cada vez mejor en las dinámicas políticas, económicas, científicas y sociales que tienen como centro a Asia hace necesario que se fortalezca nuestra presencia en la región y que nuestro país se dote de los instrumentos de análisis y acción adaptados a las nuevas realidades en Asia y en el Pacífico que nos permitan reforzar resultados en todos los ámbitos” [16].

Otro factor que determina el giro de España hacia la dirección asiática es la inevitabilidad de su participación en el debate mundial entre el polo occidental con su conjunto de valores liberales y principios de economía de mercado, encarnados por EE.UU. y la Unión Europea, y el otro polo con un conjunto de métodos autoritarios de gobierno y economía centralizada, cuyos principales defensores son China, Irán, Corea del Norte y algunos Estados de América Latina. En el marco de este debate, hay una serie de desafíos geoestratégicos, cuyas respuestas teóricamente podrían conducir a cambios tectónicos a escala global en el futuro y al desarrollo de nuevas

reglas para la existencia internacional. Y en este contexto, los mandatarios de España y de otros países, conscientes de los procesos en curso y de la necesidad de defender los intereses nacionales, tienen que responder a numerosos nuevos retos.

Con este fin, en 2018, el Ministerio de Asuntos Exteriores desarrolló “Una Visión Estratégica para España en Asia 2018-2022”, diseñado para ayudar a los organismos gubernamentales a facilitar su comprensión del escenario emergente denominado “siglo asiático”. El análisis de un conjunto integral de procesos que tienen lugar en los países de la región, realizado con la participación de expertos que trabajan en Asia, así como especialistas de universidades españolas, *think tanks* y representantes empresariales, condujo a la elaboración de “un catálogo de áreas concretas en las que España pueda concentrar su acción en Asia” (consta de 33 recomendaciones específicas para la proyección exterior del Estado y en coherencia con los fines y objetivos de la política exterior del Gobierno), así como para insertar Asia de manera decidida entre las demás prioridades de nuestra política exterior, alimentando los flujos y las dinámicas que contribuyen a crear una conexión cada vez más estrecha entre nuestro país y Asia [17].

Las autoridades españolas creían que el posicionamiento de los bienes españoles en el mercado chino, relativamente abierto al consumo de productos y servicios europeos, podía tener éxito, a pesar de las conocidas dificultades de penetración en el mercado chino. También se prestó mucha atención a las perspectivas de cooperación con la India, en particular, la participación en el proyecto indio *100 Smart Cities* o en la reconstrucción de instalaciones en Delhi. Estos y otros proyectos abrieron, según el gobierno, oportunidades de cooperación potencialmente enormes para las empresas farmacéuticas, de infraestructura, ingeniería, urbanismo y consultoría españolas.

Sin duda, el giro de la política exterior hacia Asia, paulatinamente sistémico, supone una notable corrección de la

estrategia internacional de las autoridades españolas. Junto a los departamentos correspondientes, los jefes nacionales – Felipe VI y P. Sánchez – se sumaron a la ejecución de las tareas. Indicativa en este sentido fue la actividad del presidente del Gobierno español durante y después de la cumbre del G-20 en Bali en noviembre de 2022. En una conversación con el líder chino Xi Jinping, P. Sánchez discutió las perspectivas de los lazos comerciales y económicos bilaterales. Se señaló que la celebración en 2023 del 50 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas hispano-chinas impulsará el desarrollo de la cooperación entre las empresas de ambos países. Además, P. Sánchez prometió que la presidencia española en el Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023 sería aprovechada por Madrid para el acercamiento económico de China con la Unión Europea [18]. En marzo de 2023, el presidente español realizó una visita oficial a la República Popular China que comenzó con su participación en el tradicional Foro de Boao para Asia (celebrado en la isla de Hainan bajo el lema “Un mundo incierto: Solidaridad y cooperación para el desarrollo en medio de los desafíos”) y continuó en Beijing con reuniones con el presidente Xi Jinping, el primer ministro del Consejo de Estado, Li Qiang y el presidente del Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular Zhao Leji. En el centro de las conversaciones estuvieron temas de relaciones económicas, en primer lugar, la promoción de bienes y servicios españoles en el mercado chino para equilibrar al menos parcialmente el volumen de negocios mutuo, que para España (así como para otros miembros de la UE) está marcado por un gran déficit.

Nuevos planteamientos han acercado a Madrid a Japón y Corea del Sur. Los contactos políticos habituales se complementaron con la intensificación de los vínculos económicos y las relaciones entre las sociedades civiles. Así lo muestra la apretada agenda de la visita del jefe de Gobierno a

Seúl tras finalizar la cumbre del G-20 en noviembre de 2022 que incluyó una visita al Instituto Cervantes, inaugurado en la capital de Corea del Sur, la asistencia al foro empresarial hispano-coreano, tradicionalmente organizado por la Cámara de Comercio de España, y, lo más importante, negociaciones con la dirección de *Samsung Corporation* sobre el establecimiento de una empresa de fabricación de semiconductores en España [19].

España muestra cada vez mayor actividad en los países del centro y sur de Asia. En cuanto a los Estados del Sudeste asiático, las relaciones bilaterales también han crecido cuantitativa y cualitativamente, y la agenda política se ha vuelto más activa. También se ha iniciado la transición para posicionar al país como “socio de diálogo” en las cumbres del Foro de las Islas del Pacífico. Todo indica que Madrid está dispuesto a jugar la "carta asiática" para reforzar su posición en la Unión Europea y en el escenario mundial en general.

### **Cambios de posición de España en la OTAN**

Para evaluar los cambios en el plan estratégico-militar, es necesario volver a la historia del tema. En el período posfranquista, el país se enfrentaba con la necesidad de encontrar una salida después de muchos años de aislamiento internacional. La tarea se resolvió tanto ampliando los vínculos bilaterales como uniéndose a organismos multilaterales. A pesar del interés de las autoridades españolas por la integración europea, el nivel de desarrollo socioeconómico del país no permitía en ese momento iniciar el proceso de incorporación a la Comunidad Económica Europea. Casi simultáneamente, se consideró la idea de unirse a la Alianza del Atlántico Norte como una forma de fortalecer la cooperación con principales potencias occidentales y eventualmente utilizar este factor para adherirse a la CEE [20]. El 30 de mayo de 1982, el país se convirtió en el miembro número 16 del bloque del Atlántico

Norte, a pesar de la considerable resistencia de una parte de la sociedad civil española.

Teniendo en cuenta la opinión de los opositores a la entrada en la OTAN, el Madrid oficial congeló incluso la participación parcial en las estructuras militares de la Alianza y al mismo tiempo, intensificó drásticamente los esfuerzos diplomáticos para unirse a la CEE, lograda la adhesión de España el 1 de enero de 1986 [21]. Resuelto el principal problema de política exterior, el 12 de marzo de 1986 el presidente del Gobierno Felipe González celebró un referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza, por lo que la mayoría se puso del lado de los partidarios. Sin embargo, por temor a una división en la sociedad, las autoridades españolas estipularon en un documento especial los principios básicos de participación en la OTAN, incluido el principal: las Fuerzas Armadas de España permanecían independientes y no estaban subordinadas al mando operativo de la OTAN. A principios de 1988, el liderazgo español había determinado la versión final del “modelo español” al presentarlo al Consejo del Atlántico Norte a través de su representante, Jaime de Ojeda (la llamada "Carta de Ojeda"). El documento enumeró las áreas de actividad de la Alianza en las que Madrid acordó participar, relacionadas principalmente con la protección de los intereses nacionales y del territorio de España, el control del espacio aéreo y las aguas adyacentes que forman parte de la esfera de responsabilidad de España. En caso de conflicto, se permitía el uso del territorio español con fines logísticos y de tránsito [22].

En otras palabras, la especificidad del “modelo español” no permitía la integración de sus Fuerzas Armadas en las estructuras militares de la OTAN, sino que preveía la participación en operaciones separadas, por lo general importantes para España, de contingentes militares españoles en varias áreas “calientes” del mundo [23]. Así, se puede afirmar que el proceso de adhesión de España a la Alianza no fue fácil, y



las condiciones de permanencia se caracterizaron por una notable originalidad.

Una serie de circunstancias externas, unidas a un cambio de fuerzas políticas al frente del Estado, llevaron en la década de los 90 del siglo pasado a un cambio en el paradigma de “autocontrol” en el que se encontraba España en la Alianza del Atlántico Norte. En 1995, el destacado político y diplomático español, el exministro de Asuntos Exteriores Javier Solana asumió el cargo de secretario general de la Alianza para cuatro años. En julio de 1997 se celebró en Madrid la XV Cumbre de la OTAN, la primera de este tipo en el suelo español. Se consideraron temas que resultaron ser fatídicos hasta cierto punto, incluida una invitación para unirse a la organización de Hungría, Polonia y la República Checa [24]. Ante los cambios en curso, el jefe del Gobierno español, José María Aznar, decidió en 1999 incorporarse a las estructuras militares de la OTAN, finalizando la etapa del “modelo español” de interacción con el bloque e iniciando la transición a plena participación en sus actividades.

Al hacer una evaluación de los resultados de la estancia de España en la OTAN hasta el inicio de la operación especial militar rusa en Ucrania en 2022, podemos afirmar lo siguiente. En primer lugar, Madrid consiguió que su participación en el bloque del Atlántico Norte no resultara demasiado grave para los presupuestos del Estado, lo que permitió dirigir principales recursos financieros al desarrollo económico. En segundo lugar, la modernización de las Fuerzas Armadas españolas se llevó a cabo mediante su importante reducción y profesionalización. En tercer lugar, se han desarrollado empresas locales del complejo militar-industrial, muchas de las cuales se han convertido en líderes en desarrollo innovador e importantes exportadores de productos de alta tecnología. En cuarto lugar, la participación directa de las unidades de combate españolas en operaciones

militares y misiones de la OTAN fue relativamente limitada y no estuvo acompañada de pérdidas importantes de personal [25].

Un período relativamente favorable terminó después del inicio del conflicto ruso-ucraniano. En este contexto, la XXXVI Cumbre de la organización, celebrada en Madrid en junio de 2022 y programada para coincidir con el 40 aniversario de la adhesión del Reino de España a la Alianza del Atlántico Norte, puede considerarse el punto de partida para el nuevo posicionamiento del Estado español. A pesar de la difícil situación económica, España acordó un aumento significativo del gasto militar (en 2030, el presupuesto de defensa debería aumentar del 1 al 2% del PIB). Además, el gobierno expresó su disposición a tomar acciones concretas para modernizar las Fuerzas Armadas nacionales, aumentar su poder de combate y prestó ayuda a Ucrania [26, 27].

### **Conclusiones**

Resumiendo, podemos decir que los giros estratégicos que se han producido en la política exterior española en las últimas décadas han sido de carácter forzado y motivados en primer lugar por la imperiosa necesidad de resolver problemas económicos urgentes. Fue con estos fines que la diplomacia madrileña se puso al servicio de los actores económicos locales volcados al desarrollo de nuevos mercados para vender productos de exportación y buscar rentables proyectos de inversión en el exterior. La dinámica dada impulsó a las autoridades españolas y al empresariado a dar un giro estratégico hacia el Este. La vía asiática, que es una dirección pragmática, corresponde a los intereses nacionales de España a largo plazo, lo que no puede decirse de la transición del “modelo español” de participación limitada en la OTAN a actividades a gran escala.

Con toda la correspondencia de los cambios enumerados con las realidades modernas, uno no puede dejar de notar limitaciones significativas en su implementación posterior. Así,

los límites de un cambio realmente importante en el posicionamiento internacional de España siguen siendo bastante estrechos (Euroatlántico) y no permiten una revisión o el debilitamiento total del vector europeo. Por lo tanto, a pesar de la importancia del giro hacia el Este, todavía no se trata de reemplazar la dirección europea por la asiática, sino solo de establecer una asociación productiva con Asia. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta la creciente tensión en Europa, probables amenazas y consecuencias de una posible escalada del conflicto ruso-ucraniano, las iniciativas de Madrid para diversificar relaciones exteriores deben reconocerse como una respuesta a los intereses a largo plazo del país.

Otros eventos deberían mostrar el verdadero potencial de la política exterior de Madrid, su capacidad para promover sus intereses en el ámbito internacional. La tarea de lograr, idealmente, un equilibrio relativo de los cuatro vectores principales de las relaciones internacionales: europeo, atlántico (EE.UU. y América Latina), oriental (región Asia-Pacífico) y sur (África) aún está lejos de resolverse, pero es evidente que el Madrid oficial está dando pasos concretos hacia esta meta.

### **Bibliografía References Библиография**

1. Vista exterior. *El País*. Madrid, 12.01.2020.
2. Яковлева Н.М., Яковлев П.П. Большая нефтяная игра. Причины и последствия национализации компании YPF. *Латинская Америка*. М., 2012, № 12, с 36-37 [Yakovleva N.M., Yakovlev P.P. Bol'shaya neftyanaya igra. Prichiny i posledstviya natsionalizatsii kompanii YPF [Big Oil Game. Causes and Consequences of the Nationalization of YPF]. *Latinskaya Amerika*. Moscow, 2012, no. 12, pp. 36-37. (In Russ.)].
3. España y la crisis del coronavirus: Una reflexión estratégica en contexto europeo e internacional. Madrid, Real Instituto Elcano, 2020, 5 p.
4. Яковлев П.П. Риски мировой рецессии в условиях кризиса глобализации. *Мировая экономика и международные отношения*. М., 2020, т. 64, № 2. с. 5-14 [Yakovlev P.P. Riski mirovoy retsessii v usloviyakh krizisa globalizatsii [Risks of a Global Recession in the Face of Globalization Crisis]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*. Moscow, 2020, v. 64, no.2, pp. 5-14. (In Russ.)].

5. Gobierno de España. Agenda 2030. Estrategia de Acción Exterior 2021-2024. Madrid, 2021, 115 p.

6. Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Diplomacia económica. URL: <https://www.exteriores.gob.es/es/PolíticaExterior/Paginas/DiplomaciaEconomica.aspx> (accessed 12.11.2022).

7. Casa de Su Majestad el Rey. URL: [https://www.casareal.es/ES/actividades/Paginas/subhome\\_actividades.aspx](https://www.casareal.es/ES/actividades/Paginas/subhome_actividades.aspx) (accessed 02.12.2022).

8. Яковлева Н.М. Мадрид – Лиссабон: курс на скоростное сближение. В: Испания в новой национальной и международной реальности. Отв. ред. Яковлев П.П., Куракина-Дамир А.А. М., ИЛА РАН, 2020, с. 142-153 [Yakovleva N.M. Lissabon: kurs na skorostnoye sblizheniye. V: Ispaniya v novoy natsional'noy i mezhdunarodnoy real'nosti [Madrid – Lisbon: the Course for High-speed Rapprochement. In: Yakovlev P.P., Kurákina-Damir A.A., eds. Spain in the New National and International Reality]. Moscow, ILA RAS, 2020, pp. 142-153. (In Russ.)].

9. La Moncloa. Actividad del presidente. URL: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/index.aspx> (accessed 10.12.2022).

10. Яковлев П.П. «Фактор Трампа» и меняющийся облик глобализации. *Мировая экономика и международные отношения*. М., 2017, т. 61, № 7, с. 5-14 [Yakovlev P.P. Faktor Trampa] i menyayushchiysya oblik globalizatsii [“The Trump Factor” and the Changing Face of Globalization]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyyye otnosheniya*. Moscow, 2020, v. 61, no.7, pp. 5-14. (In Russ.).

11. Sánchez Olmos P. López Obrador critica a España por no pedir perdón por la Conquista: «Les faltó humildad». *El Mundo*. Madrid, 14.07.2021.

12. Яковлев П.П. Иберо-Американское сообщество наций в формирующемся миропорядке. *Латинская Америка*. М., 2016, № 8, с. 43-57 [Yakovlev P.P. Ibero-Amerikanskoye soobshchestvo natsiy v formiruyushchemsya miroпорядке [The Ibero-American Community of Nations in the Emerging World Order]. *Latinskaya Amerika*. Moscow, 2016, no. 8, pp. 43-57. (In Russ.)].

13. Seguró Mendelewich M. y otros, eds. ¿Dónde vas, Europa? Barcelona, Herder Editorial, 2017, 264 p.

14. López-Aranda R. Por un proyecto europeo y transatlántico renovado: Europa y la relación transatlántica en el 75 aniversario de Plan Marshall. 09.06.2022. URL: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/por-un-proyecto-europeo-y-transatlantico-renovado-europa-y-la-relacion-transatlantica-en-el-75-aniversario-de-plan-marshall/> (accessed 30.11.2022).

Giros estratégicos en la política exterior española:  
motivos y orientaciones

15. Steinberg F., Tamames J. La UE en el mundo tras la Guerra de Ucrania. 21.04.2022. URL: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-ue-en-el-mundo-tras-la-guerra-de-ucrania/> (accessed 01.12.2022).

16. Asia y Pacífico. URL: <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/AsiaPacifico.aspx> (accessed 25.11.2022).

17. Ministerio de Asuntos Exteriores. Visión estratégica para España en Asia 2018-2022. Madrid, 2018, 32 p.

18. Cue C. Pedro Sánchez: “El bombardeo de Ucrania en pleno G-20 demuestra el desprecio de Putin”. *El País*, 16.11.2022.

19. Cámara de Comercio de España. Inmaculada Riera participa en la XIV Tribuna España-Corea clausurada por el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez. Madrid, 2022, 2 p.

20. Fernández Navarrete D. Historia de la Unión Europea. España como Estado miembro. Madrid, Delta, 2010, pp. 287-294.

21. Cancio F. España en la OTAN: 40 años de madurez militar y política. *La Razón*. Madrid, 29.05.2022.

22. 40 años de España en la OTAN. URL: <https://www.realinstitutoelcano.org/especiales/40-anyos-de-espana-en-la-otan> (accessed 27.11.2022).

23. OTAN. Operations and Missions: Past and Present. 14.06.2022. URL: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_52060.htm?](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52060.htm?)(accessed 19.11.2022).

24. King J. Big Issues Confront NATO at Madrid Summit. 06.07.1997. URL: <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/1997/07/06/nato.advancer> (accessed 11.11.2022).

25. Яковлев П.П. Национальная безопасность и оборонная политика. В: Испания в новой национальной и международной реальности. Отв. ред. Яковлев П.П., Куракина-Дамир А.А. М., ИЛА РАН, 2020, с. 191-215 [Yakovlev P.P. Natsional'naya bezopasnost' i oboronnyaya politika. V: Ispaniya v novoy natsional'noy i mezhdunarodnoy real'nosti [National security and defense policy. In: Yakovlev P.P., Kurakina-Damir A.A., eds. Spain in the New National and International Reality]. Moscow, ILA RAS, 2020, pp. 191-215 (In Russ.)].

26. España firma la compra de 20 cazas Eurofighter por más de 2.000 millones antes de la Cumbre de la OTAN. 23.06.2022. URL: <https://www.epe.es/es/politica/20220623/espana-compra-aviones-eurofighter-cumbre-otan-madrid-13921808> (accessed 10.12.2022).

27. 40 años de España en la OTAN. URL: <https://www.realinstitutoelcano.org/especiales/40-anyos-de-espana-en-la-otan> (accessed 27.11.2022).