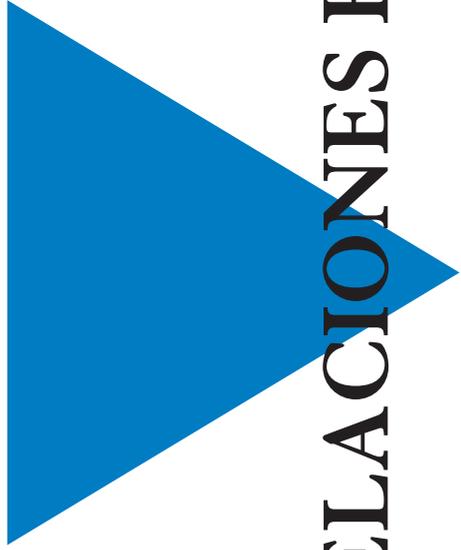


Anuario Internacional CIDOB 2005 edición 2006

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales 2005

Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España
en 2005.

Esther Barbé



RELACIONES EXTERIORES DE ESPAÑA

Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005

Esther Barbé,
Catedrática de Relaciones Internacionales,
Universitat Autònoma de Barcelona

La política exterior y de seguridad de España es, como toda política exterior, el resultado de la interacción entre las dinámicas internas y la naturaleza cambiante del medio internacional. Dos ideas esquemáticas permiten al lector captar lo más característico de dicha interacción en el caso español a lo largo del año 2005. Por un lado, cabe hablar en el ámbito interno de la normalización del disenso entre las fuerzas políticas mayoritarias (PSOE y PP) a la hora de elaborar la política exterior. Cosa que, bajo la fórmula de “las dos visiones”, venía siendo anunciada durante los últimos años en estas mismas páginas (Calduch, 2004; Sahagún, 2005). Por otro lado, el Gobierno español se ha encontrado con un medio internacional adverso para su “visión”. En otras palabras, mientras el Gobierno Zapatero estaba pensando en un mundo “sin Bush y con Constitución Europea” se ha encontrado con un mundo “sin Constitución Europea y con Bush”.

El texto aborda, en primer lugar, la política exterior española desde el ámbito doméstico, dando relevancia a varias cuestiones: el tema, ya clásico, del consenso en nuestra política exterior (si bien aquí hablaremos de la normalización del disenso); el interés del actual Gobierno por la legitimización democrática de la política exterior; la voluntad de Zapatero y su Gobierno de crearse una identidad internacional propia, y claramente diferenciada de la opción Aznar, y, por último, una referencia al eterno problema del servicio exterior

en nuestro país, para acabar constatando que, en estos momentos, la acción exterior sufre un problema de descoordinación política.

En segundo lugar, el texto analiza la ejecución de la política exterior española a lo largo de 2005, en un contexto europeo e internacional que se muestra adverso. Así, la crisis de la Unión va a dejar el europeísmo del Gobierno en dique seco, mientras que la “relación fría” con Estados Unidos va a hacer de decisiones del Gobierno español en América Latina (Venezuela) motivos de tensión internacional. La política española a lo largo del año ha sido, como se verá, una mezcla de innovación (instrumentos financieros para la cooperación al desarrollo), reparación (de las relaciones afectadas por la etapa Aznar, por ejemplo con Marruecos) y pragmatismo, en aras de la defensa de intereses económicos (caso de China). Todo ello, sin repetir el error de los primeros meses del Gobierno Zapatero, que animado por un espíritu de solucionar problemas (*solving problems approach*), anunció objetivos ambiciosos (resolver el conflicto del Sáhara Occidental) o, incluso, dio consejos inoportunos (famosas declaraciones de Zapatero en Túnez). En otras palabras, el año 2005 aporta una buena dosis de prudencia y realismo. El texto incidirá, en mayor o menor medida, en los aspectos destacados de la agenda tanto regional (Europa, América Latina, Mediterráneo y referencias a China y África Subsahariana) como temática (cooperación al desarrollo, inmigración, mantenimiento de la paz, lucha contra el terrorismo).

Normalización del disenso y legitimidad democrática

Gustavo de Arístegui, portavoz del PP en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, iniciaba el año 2006 afirmando que el PP tiene “todo el derecho de discrepar ideológicamente (...) de la política exterior del Gobierno español”¹. De este modo se cerraba un año en el que las referencias al consenso habían sido constantes. El Gobierno empezó hablando de éste como si se tratara de la recuperación de un pasado idealizado; para pasar después a reducir sus expectativas y hablar de una noción de consenso limitado e incluido en el debate político (Moratinos, 2005a). A pesar de alguna llamada en este sentido (propuesta de Rajoy en una reunión del partido en Sigüenza, en enero de 2005), el PP por su parte ha manifestado sistemáticamente, por boca de sus representantes, que las diferencias entre ambos en materia internacional son cuestión de principios y de valores fundamentales y éticos (Arístegui, 2005).

Ello deja atrás la cultura política del consenso –vinculada, en su momento, a la necesidad española de insertarse en el sistema europeo e internacional– para entrar en un escenario en el que la política exterior española nos remite a ideologización (Ortega, 2005) y politiza-



ción (Aixalà, 2005). Situación perfectamente percibida por los ciudadanos (86% de los españoles perciben desacuerdo entre PP y PSOE en política exterior) (BRIE, 2005a). Ese derecho a la diferencia ideológica, reclamado por Arístegui, normaliza la política exterior española², ya que la política exterior no se sitúa al margen de la política en general (Hill, 2003) y, como tal, entra en el debate ideológico y político. Es más, se puede afirmar que es un síntoma más de europeización, si tenemos en cuenta que el Parlamento Europeo es habitualmente escenario de fracturas ideológicas por temas internacionales entre las dos grandes familias políticas de Europa (socialistas y populares), sin que por ello hayan desaparecido las fracturas por lógicas nacionales.

Esa lógica de defensa de intereses nacionales subyace justamente en las demandas del ministro Moratinos a la oposición, a lo largo de 2005, para llegar a un acuerdo en el Parlamento español en torno a la negociación de las perspectivas financieras de la UE para el período 2007-2013. Si el acuerdo no se consiguió en torno a un caso en el que se trataba de perder, más o menos, pero de perder en definitiva (rentable políticamente para la oposición); en cambio, el compromiso del PP

con el sí en el referéndum de la Constitución Europea ha de leerse como límite natural del disenso. 2005 puede considerarse

“La legitimidad (democracia y apoyo ciudadano) ha sido referencia constante para la elaboración de la política exterior en 2005”

el año de la normalización del disenso, pero no ha sido momento de debate político para abordar esos límites naturales (base mínima en términos de continuidad internacional de España) ni cualquier otra cuestión de política exterior. Más que debate de ideas,

2005 ha dejado un reguero muy poco constructivo de descalificaciones, tanto políticas como personales.

Asumir la desaparición de la cultura política del consenso ha hecho aflorar entre los políticos, como hemos visto, referencias a principios éticos y a valores en el discurso de la política exterior española. Legalidad y legitimidad han sido términos de referencia constante por parte del Gobierno para exponer su actuación. Así podemos leer en el balance del primer año de Gobierno, publicado por el Ministerio de la Presidencia, que “el Gobierno ha puesto la política internacional española bajo el paraguas de la *fuerza del derecho* (énfasis del autor)” o que persigue “la realización de una auténtica política exterior democrática”. En efecto, la legitimidad (democracia y apoyo ciudadano) ha sido referencia constante para la elaboración de la política exterior en 2005. En lo relativo al apoyo ciudadano hay que recordar que ése es uno de los rasgos que el actual Gobierno deseaba potenciar para diferenciarse del anterior en materia exterior. En ese sentido, por ejemplo, el presidente Zapatero propuso al pleno del Congreso, en junio de 2005, la creación de una subco-

misión para dinamizar el debate sobre la Unión Europea con la sociedad. Podría interpretarse como una autocrítica del Gobierno, a toro pasado, si tenemos en cuenta que ni el Gobierno, ni los partidos políticos mayoritarios, aprovecharon una oportunidad única como el referéndum sobre la Constitución Europea para abrir un debate público y hacer partícipe a la ciudadanía (Torreblanca, 2005a), más allá del voto formal.

De manera genérica, sin embargo, se puede apuntar que la actuación del Gobierno a lo largo de 2005 ha dado espacio a la participación social (reforma del servicio exterior, orientación de la cooperación al desarrollo) y ha sido refrendada de manera amplia por la ciudadanía, si atendemos a las encuestas de opinión pública, en cuestiones como la impronta social de la política española hacia América Latina, la orientación fundamentalmente europea de la política exterior o el aumento de la ayuda al desarrollo (CIS, 2005). Ahora bien, las encuestas hacen aflorar un par de temas dignos de ser reseñados: por una parte, que la fractura ideológica derecha-izquierda en materia internacional se traslada, aunque en menor medida, a la sociedad (el tema de las relaciones con Estados Unidos es un ejemplo claro)³ y, por otra parte, que algunas de las opciones públicamente relevantes de la política del Gobierno (relaciones con Chávez o presencia de tropas españolas en la Fuerza Internacional de Asistencia a Afganistán) no son bien acogidas por la sociedad (Hugo Chávez es un líder muy mal valorado por los españoles⁴) o por los sectores sociales de izquierda (la presencia española en operaciones multinacionales, en Afganistán o Haití, tiene mejor recepción entre los sectores de derecha que de izquierda).

Más allá de la legitimidad proveniente del respaldo ciudadano, el Gobierno Zapatero ha potenciado en su discurso la democracia en política exterior, con una mayor implicación del Parlamento en la toma de decisiones. Ello se ha sustanciado, a lo largo de 2005, en novedades como la diplomacia parlamentaria o la autorización previa del Parlamento para la participación de tropas españolas en misiones internacionales; “por primera vez en democracia”, como señaló Zapatero en el pleno del Congreso en septiembre de 2005. La puesta en marcha de la diplomacia parlamentaria ha supuesto la presencia de diputados en viajes del rey o del presidente del Gobierno al extranjero o el diseño de una agenda de viajes de parlamentarios (Irán, Estados Unidos), dirigidos por el presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, Antoni Duran i Lleida.

Mientras en el terreno de la diplomacia parlamentaria se pudo conseguir el acuerdo de todas las fuerzas políticas, sobre la base de su positivo efecto multiplicador para la diplomacia española, no se puede decir lo mismo respecto al control parlamentario de la participación de Fuerzas Armadas españolas en operaciones internacionales. El tema dio lugar a lo largo del año 2005 a una polémica importante entre el PP y los demás partidos políticos con relación a la Ley Orgá-

nica de Defensa Nacional, finalmente aprobada en septiembre de 2005 (sólo el PP votó en contra). El Gobierno justificó la necesidad de dicha ley por la obsolescencia de la anterior (aprobada en 1980) y por las nuevas realidades (misiones internacionales). A nadie se le escapa, lógicamente, que el debate sobre la ley ha supuesto una “revisión” de la actuación del Gobierno Aznar durante la crisis de Irak. La ley incorpora, aspecto que el PP rechazó, la autorización previa del Parlamento para el despliegue de tropas (el PP proponía el examen, no la autorización, con carácter previo). Esta cuestión, que para algunos grupos como Izquierda Unida, es vital para hablar de auténtico control democrático fue criticada desde las filas del PP por los problemas que puede plantear a España a la hora de cumplir con sus compromisos internacionales, asumidos en el marco de organizaciones de seguridad.

Identidad internacional y servicio exterior

Junto a la legitimidad, el discurso de la acción exterior del actual Gobierno ha hecho de los principios éticos y de los valores (legalidad internacional, solidaridad, justicia social, multilateralismo) una constante, que le lleva a redefinir líneas de actuación de nuestro país en el ámbito internacional, en temas como la lucha contra el terrorismo (vinculación de lucha contra el terrorismo con lucha contra la pobreza y diálogo cultural) o la cooperación al desarrollo (compromiso de doblar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) durante los cuatro años de la legislatura). Términos como “visión ética y solidaria” (Pino, 2005a) o “giro social” (Arenal, 2005a) han aparecido en análisis recientes sobre la actuación del Gobierno Zapatero. La propuesta de Alianza de Civilizaciones es lo que mejor simboliza esa voluntad de crear una nueva identidad internacional para España. Dicha Alianza, copatrocinada por el primer ministro turco, Recep Erdogan y asumida por el secretario general de Naciones Unidas, ha dado lugar en 2005 al primer encuentro del Grupo de Alto Nivel convocado por Kofi Annan, en Mallorca en noviembre. Todo ello le ha valido al Gobierno español abundantes críticas de política retórica en casa, pero también ha marcado algunas novedades cuyo rédito no es fácil de valorar aún, como la identificación de la diplomacia española con multilateralismo (ONU) y con una nueva aproximación a la cuestión cultural-religiosa (lanzamiento de la Alianza de Civilizaciones).

Ese nuevo rumbo en política exterior, en palabras de Moratinos (2005b) ha merecido críticas muy duras por parte del PP. Así, la anterior ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio (2005), ha definido en la prensa estadounidense la España de Zapatero como una España que se encoge, que pasa de un perfil alto a convertirse en un jugador de segunda fila en el marco internacional y con un rol mal definido. Dejando de

lado el discurso de la oposición política, lo cierto es que la evaluación positiva del giro español en política exterior va a tener mucho que ver con la capacidad de articular el discurso (concordante con la opinión mayoritaria de los españoles) con los intereses materiales del país y traducirlo en estrategia de actuación (planificación de prioridades, definición de objetivos, elección de instrumentos). Ello sugiere, de inmediato, preguntas en torno, por ejemplo, a la relación hispano-turca impulsada a través de la propuesta conjunta de Alianza de Civilizaciones: ¿existe una estrategia para desarrollar dicha relación y con qué objetivos? Pero también surgen las preguntas de siempre en torno a la diplomacia española, ¿dispone de medios y de margen de maniobra suficientes para mantener una política propositiva y un protagonismo activo en Naciones Unidas?

Esas preguntas nos llevan a abordar temas de orden político y administrativo como la “ineludible reforma de nuestro servicio exterior”, en palabras del ministro Moratinos (2005b). En ese sentido, 2005 ha sido un año de tránsito, en el que la Comisión Interministerial para la Reforma Integral del Servicio Exterior ha elaborado, como estaba previsto, un informe que ha permitido a Moratinos presentar su propio informe al Consejo de Ministros, con el objetivo de adoptar en 2006 una Ley de Servicio Exterior. El análisis del proceso en curso ha llevado a plantear interrogantes en torno a la construcción de una estrategia exterior para España y a la vigencia del principio de unidad de acción exterior. El establecimiento de constantes y de prioridades de la política exterior, a partir de un cierto consenso entre las fuerzas políticas, y la capacidad de análisis y de previsión se apuntan como necesarias (Espósito, 2005). Las realidades de 2005 muestran carencias en uno y otro sentido. En el último caso (capacidad de análisis y previsión), es evidente que el tema depende tanto de los recursos disponibles como de la gestión de los mismos. En materia presupuestaria se ha anunciado un aumento sustancial del presupuesto del Ministerio (24% en el año 2006 en comparación al, 2005), vinculado al aumento importante que tiene el área de Cooperación al Desarrollo⁵.

En lo relativo a la unidad de acción, más allá de los determinantes estructurales que afectan a la política exterior española (pertenencia a la UE, actividad internacional de ministerios, entes regionales y locales), cabe constatar que en el terreno de la dirección política de la acción exterior, Zapatero no está siguiendo, de momento, el modelo presidencialista de González y Aznar, ni tampoco ha aprovechado la existencia de algunos órganos, como el Consejo de Política Exterior, para ahondar en dicha dirección política. Consecuencia de ello o no, lo cierto es que a lo largo de 2005 se han hecho evidentes los desencuentros entre Moratinos y el ministro de Defensa, José Bono, en diversos temas de la agenda, con un claro protagonismo de este último (viaje secreto de Bono a Venezuela frente el temor de Exteriores de incomodar a Colombia, desmentido



de Bono a Moratinos en relación con un anuncio de ventas de armas a Angola, decisión de enviar tropas españolas en misión de ayuda humanitaria a Indonesia tras el tsunami sin conocimiento del Ministerio de Exteriores, viaje de Bono a Filipinas para negociar la suspensión de la pena de muerte a un español ya acordada entre el Gobierno filipino y Moratinos).

La vuelta a una Europa en crisis

El deseo del Gobierno español de hacer de la “vuelta a Europa” un objetivo central para la reestructuración de su política exterior chocó en 2005 con la dura realidad de la crisis de la UE. El contexto no facilitó los objetivos del Gobierno español en materia europea. La voluntad de recuperar el diálogo privilegiado con Francia y Alemania (núcleo duro de la vuelta a Europa), anunciada desde el primer momento por el Gobierno Zapatero, siguió vigente en el escenario de 2005, marcado por el referéndum sobre la Constitución Europea y por la negociación de las perspectivas financieras para el período 2007-2013. Esa vuelta a Europa, que ya se

había traducido en septiembre de 2004 en un

simbólico encuentro Zapatero-Chirac-Schröder, va más allá, en marzo de

2005, con un encuentro en París a

Cuatro, sumándose Putin a los tres anteriores. Ello debe

entenderse como la vo-

luntad del eje franco-alemán de dar relieve a la

“vuelta” de España, sobre todo por parte de Francia. No en vano,

Rodríguez Zapatero ha sido el primer presidente español invitado a hablar, en

marzo de 2005 y en plena campaña por el referéndum de la Constitución Europea, ante la

Asamblea Nacional Francesa.

El deseo del Gobierno español de reafirmar su europeísmo frente a sus socios europeos se traduce sobre todo en que España sea el primer país en ratificar el Tratado de la Constitución Europea, firmado en octubre de 2004, previo referéndum popular. El referéndum se convoca de manera rápida, para el 20 de febrero de 2005, y es evidente que el eslogan gubernamental “Los primeros con Europa” no hace sino ratificar la voluntad del Gobierno Zapatero de obtener réditos políticos, a nivel interno y europeo, gracias a la previsible victoria del sí en España. Se espera, por un lado, un efecto arrastre, especialmente sobre Francia (Chirac acompañó a Zapatero durante la campaña en España), y, por otro lado, anticiparse a la negociación sobre las perspectivas financieras de la Unión para el período 2007-2013, ya que España será en perspectiva histórica un “perdedor” seguro en la Europa de los Veinticinco.

El Gobierno defendió la Constitución Europea frente a los españoles y pidió su voto afirmativo. Las críticas

a la Constitución procedieron tanto desde sectores que apoyan el sí, como el PP, por la pérdida de poder de España en el Consejo de la UE, como de sectores que piden el voto negativo, como Esquerra Republicana de Catalunya, que acusó a la Constitución de no reconocer la identidad de los pueblos, o Iniciativa per Catalunya, que la rechazó por consagrar la Europa del capital y por remilitarizar Europa. La falta de participación social en el debate que, como ya hemos visto, no fue propiciada por las fuerzas políticas, llevó a una escasa participación: el 42% de los votantes (la participación más baja en una consulta electoral desde la instauración de la democracia). Lo que no despertó gran entusiasmo ni en España ni en Europa. El sí ganó por el 76,73% de los votos, si bien la cifra fue menor en aquellas comunidades (64,64% en Cataluña y 62,61% en el País Vasco) en las que el debate nacionalista se activó durante la campaña del referéndum.

Los acontecimientos posteriores -victoria del no en Francia, en cuya campaña se implicó directamente Zapatero, y Países Bajos- sitúan al Gobierno español frente a la necesidad de posicionarse en materia de construcción europea en momentos de crisis, al sumarse el fracaso del Consejo Europeo, de junio de 2005, en materia financiera. El optimismo de la voluntad es la característica del Gobierno español que insiste, en un primer momento, en que continúe el proceso de ratificaciones a pesar del no de Países Bajos y Francia. Finalmente, la decisión adoptada por el Consejo Europeo, en junio de 2005, de abrir un período para reflexionar coincide, según el secretario de Estado español para la UE, con la posición del Gobierno Zapatero (Navarro, 2005). La falta de plan B por parte del Gobierno español es manifiesta, aunque ello no lo diferencia del resto de gobiernos europeos, pues la falta de plan B ha sido la norma y no la excepción (Torreblanca, 2005b); si bien en España se han apuntado ideas en torno a un posible plan B, como las suscritas por el Real Instituto Elcano, que con un espíritu pragmático ha propuesto, por ejemplo, la puesta en marcha de dimensiones de la PESC, contenidas en la Constitución, aun sin su entrada en vigor (Powell et al, 2005). Desde la oposición, el PP estuvo atento en todo momento del proceso a manifestarse en contra de cualquier plan B que comportara una aprobación por partes de la Constitución, dado que justamente la primera parte, la más susceptible de aprobarse, es la que rechazan los populares por el mecanismo de toma de decisiones en el Consejo.

El dilema de la botella, ¿medio llena o medio vacía?

El segundo gran tema de la agenda europea, la negociación de las perspectivas financieras, se revela envenenado para el Gobierno Zapatero, que va a ser el encargado de asumir el choque ineludible de la reducción del saldo positivo con la Unión, resultado, en

buena medida, del propio éxito económico de España. Además, el rumbo de los acontecimientos (rechazo de Países Bajos y Francia) resta al Gobierno Zapatero el peso político derivado del supuesto efecto arrastre del “sí español”. España llega pues al marco negociador sin las ventajas esperadas de una coyuntura política positiva (ratificaciones de la Constitución) y con un panorama negativo, bien conocido, en lo presupuestario. Este último se deriva de la convergencia de dos hechos incontestables. Primero, el efecto estadístico sitúa a España en buena posición en términos de riqueza comparativa en la Europa de los Veinticinco; lo que la dejaría fuera del Fondo de Cohesión e incluso podría llegar a convertirla en contribuyente neto. Segundo, la voluntad decidida de algunos contribuyentes netos, en situación de crisis económica, de reducir el techo de gasto.

La negociación presupuestaria centra el interés de los dos Consejos Europeos de final de presidencia: la luxemburguesa, en junio, y la británica, en diciembre. Los argumentos españoles para defender su posición (no convertirse en contribuyente neto en el período 2007-2013) se centran en la incorporación de criterios de gradualidad, para la pérdida de Fondos Estructurales y de Fondo de Cohesión, y de criterios de calidad (creación de nuevos Fondos con incidencia en ámbitos en los que España es deficiente, como Innovación Tecnológica). Las gestiones de Claude Juncker, como presidente de turno de la Unión, consiguieron el visto bueno español a sus propuestas (un saldo neto para España de 4.783 millones de euros). Sin embargo, el bloqueo del acuerdo por parte de Gran Bretaña (y de otros países ricos), llevó en el Consejo Europeo de junio a que España se manifestará finalmente en contra de la propuesta luxemburguesa.

La decisión española, que chocó con las expectativas de los nuevos socios europeos, encuentra su explicación en el ámbito doméstico, en el que el PP había anunciado que consideraría cualquier saldo neto inferior a 12.000 millones de euros como un fracaso del Gobierno. Zapatero intentó justificar su decisión, al margen de los intereses del grupo de los ricos, recurriendo a su europeísmo (defensa de la Constitución). En cualquier caso, lo cierto es que el saldo del primer *round* en materia presupuestaria acabó con una mala imagen de España entre muchos socios europeos (caso de los nuevos miembros dispuestos, incluso, a reducir sus saldos netos para llegar a un acuerdo) (Barbé, 2005).

El acuerdo final sobre las perspectivas financieras, alcanzado en el Consejo Europeo de diciembre bajo presidencia británica, supone para España una ligera mejoría de las cifras conseguidas en junio, traducida en una serie de logros publicitados por el Gobierno (prórroga del Fondo de Cohesión hasta 2013, creación de un Fondo de Innovación Tecnológica, recursos para políticas de inmigración). La opinión pública se encuentra frente a un baile de cifras, según quien le presente el resultado de las negociaciones (el PP indica que el Gobierno falsea las cifras al incorporar partidas

de la etapa anterior en los resultados del 2007-2013). Al margen de la batalla de cifras, lo cierto es que el Parlamento en general, a excepción del PP, ve de manera positiva el resultado, si bien los grupos minoritarios se alejan tanto del triunfalismo del Gobierno como del tremendismo del PP (menciones a Trafalgar, la Armada Invencible y Cuba). Un tema relevante a lo largo de la negociación ha sido el perfil de España en la misma. Mientras el Gobierno se presenta como un miembro activo y que propone iniciativas, el PP critica su irrelevancia, de modo general, y la falta de liderazgo de Zapatero, de modo particular (Rajoy, 2005). El contexto nos lleva a realizar dos apreciaciones en relación con el tema. En primer lugar, recordar que en el marco negociador de las perspectivas financieras han sido sobre todo los grandes, y contribuyentes netos, los que han determinado el resultado (Torreblanca, 2005c), aunque hayan tenido que “escuchar” y “hacer concesiones” aquí y allá⁶; lo que hace de España no un actor determinante sino un actor de apoyo a las propuestas franco-alemanas, fundamentales para conseguir concesiones de Blair y llegar a un acuerdo. Ni la prensa alemana, ni la francesa, a diferencia de la española, ha hecho mención a una España impulsora de acuerdos a tres (Francia-Alemania-España). En segundo lugar, destacar el hecho de que Polonia ha sido, si atendemos a su prensa, uno de los países que más atención ha prestado a la actuación del Gobierno español (menciones al “giro europeo”, cambio de estilo y éxito en la negociación). El referente español era tan destacado, que incluso el primer ministro Marcinkiewicz se vanaglorió en público de que Tony Blair lo hubiera comparado con José María Aznar, por su falta de reparos a la hora de defender sus intereses. No es extraño, si tenemos en cuenta que, según la prensa polaca, “Polonia ha entrado en el club de los *playmakers* de la Unión, sustituyendo en cierta medida a España” (Pawlicki, 2005). En suma, el contexto negociador era adverso para España, con escaso margen de maniobra (en manos de los grandes) y sin protagonismo histórico (en manos de los recién llegados).

De Salamanca a Barcelona: diplomacia de cumbres

Más allá de Europa, América Latina y el Mediterráneo constituyen los dos ámbitos naturales de la política exterior española. A finales de 2005, la opinión pública parece, sin embargo, más diversificada a la hora de identificar el área prioritaria para nuestra diplomacia (BRIE, 2005b): Europa (44%), América Latina (13%), Estados Unidos (13%), Magreb (8%) y África Subsahariana (8%), como más significativas. De ello se deduce que otras dos áreas, al margen de las tradicionales, Estados Unidos y África Subsahariana ocupan también un lugar destacado en las preocupaciones de los españoles. Es evidente que en el caso de Estados Uni-



“Las relaciones con Venezuela han sido el tema más conflictivo del año en la agenda latinoamericana del Gobierno español”

dos la prioridad está relacionada con los vaivenes que ha sufrido la relación hispano-estadounidense, mientras que la irrupción de África Subsahariana entre las preocupaciones de los españoles es la suma del factor estructural (preocupaciones humanitarias) y de fenómenos recientes (la inmigración subsahariana frente a las vallas de Ceuta y Melilla).

Tanto América Latina como el Mediterráneo han dado origen en 2005 a sendas cumbres organizadas por la diplomacia española: la Cumbre Iberoamericana de Salamanca, en octubre, y la Cumbre Euromediterránea de Barcelona, en noviembre. En ambos casos el contexto regional e internacional ha influido. De tal manera que los objetivos de la diplomacia española, centrados en el simbolismo (reunión de altos mandatarios) y en resultados concretos (compromisos) se han visto ensombrecidos por determinantes políticos, entre otros la actuación de Estados Unidos.

En el caso de la cumbre de Salamanca, su celebración llega tras un año en el que la política española hacia esa región ha sido relativamente intensa (viajes, encuentros multilaterales) y puntualmente conflictiva.

En efecto, se puede decir que las visitas de Zapatero a América Latina (Argentina, Brasil, Chile) o de dirigentes latinoamericanos a España (entre otros, Fox y Uribe) han servido para escenificar la afinidad política entre buena parte de los actuales dirigentes de América Latina (la nueva izquierda) y el Gobierno socialista, destacando la “privilegiada relación” con Brasil (Arenal, 2005a). A los intereses mutuos, centrados en las inversiones españolas, hay que sumar una agenda política compartida que va desde la asunción por parte de España de la responsabilidad social de la inversión española en América Latina hasta las tareas compartidas en la escena internacional (fuerzas de estabilización en Haití, defensa del papel de Naciones Unidas y del multilateralismo, Alianza contra el Hambre).

La reconstrucción exitosa del tejido de relaciones políticas en América Latina, dañado por la época Aznar, tiene sus puntos conflictivos. Ahí debe hacerse mención a Cuba y Venezuela. Si en su momento Cuba sirvió al PP, tras su victoria en 1996, para diferenciar su política exterior de los gobiernos González, en 2005 la presión española en la UE nos ha llevado al punto de partida. Así, el Consejo de la Unión adoptó en enero de 2005 una política de diálogo constructivo con Cuba, suspendiendo las sanciones diplomáticas existentes con dicho país. Dicha decisión, que se va a prolongar hasta junio de 2006, merece dos comentarios dignos de reflexión: por una parte, el Gobierno español ha podido comprobar que su margen de maniobra es menor en el marco de la Unión ampliada a los paí-

ses de la Europa ex soviética (República Checa mostró disconformidad con la medida relativa a Cuba y obligó a recortar la propuesta española) y, por otra parte, la influencia europea en Cuba es cada vez menor, a tenor de las relaciones de la isla con China y Venezuela.

Las relaciones con Venezuela han sido el tema más conflictivo del año en la agenda latinoamericana del Gobierno español. Los viajes del ministro de Defensa a Venezuela (el primero de ellos, en enero, filtrado a la prensa y sin conocimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores), con el objetivo de negociar y firmar un contrato de venta de armas, han tenido fuerte repercusión, tanto interna como regional e internacional. En el ámbito doméstico, la firma del contrato de venta de buques y de aviones a Venezuela, por valor de 1.700 millones de euros, comporta el mantenimiento de 600 puestos de trabajo ligados a la construcción de los buques en los astilleros de Navantia, antes Izar, y así fue sostenido por el ministro Bono en nombre del interés nacional. A nivel regional, el anuncio de dicha venta de armas fue seguido por una iniciativa diplomática española de “apagafuegos”, la celebración de un encuentro multilateral de Zapatero con Uribe y Chávez para desactivar el malestar creado en Colombia por dicho contrato. Así, la celebración en el mes de marzo de un encuentro Zapatero-Uribe-Chávez, al que se sumó *Lula*, constituyó un éxito puntual de la diplomacia española. Por una parte, escenificó la foto representativa de la reconciliación Colombia-Venezuela y, por otra, supuso un espaldarazo simbólico de Brasil a la iniciativa española.

A nivel internacional, el contrato español con Chávez se ha convertido en 2005 en la piedra angular del malestar de la Administración Bush con el Gobierno Zapatero. El Gobierno español, que recibe valoraciones positivas en Washington en temas como la lucha contra el terrorismo, merece sin embargo comentarios muy duros en el caso de Venezuela. En la prensa estadounidense se recoge que “la Administración Bush, en privado, está rabiosa con el apoyo que España da al líder venezolano en capacidades militares, pero sobre todo en respetabilidad, dado que España es un socio de la OTAN” (Vinocur, 2005). Zapatero es acusado, en Washington, de desempeñar el papel de legitimador europeo de Chávez y, de ahí, que se pueda esperar una negativa de Estados Unidos a conceder los permisos para que se ejecute el contrato español con Venezuela en el caso de los aviones, dada la implicación de tecnología estadounidense. La lógica amigo-enemigo con la que Washington aborda las relaciones Estados Unidos-España, a costa de Venezuela, es asumida por el PP. Así, para el diputado Muñoz Alonso, “o somos amigos de Cuba y Venezuela o apostamos por normalizar las relaciones con Estados Unidos. Las dos cosas a la vez es imposible”⁷⁷. La victoria de Evo Morales en Bolivia, en diciembre de 2005, va a repercutir sin duda sobre las relaciones de España con esa América bolivariana (y energética) de la que Chávez se considera líder, ya

que la orientación que adopte Bolivia va a ser decisiva para reforzar o erosionar dicho liderazgo. En cualquier caso, lo evidente a lo largo de 2005 es que esa lógica amigo-enemigo aplicada al caso venezolano ha afectado a las relaciones hispano-estadounidenses. De ello que la mejora de relaciones entre España y Estados Unidos, vinculada en buena medida a factores personales (Bush-Zapatero), va a estar muy determinada por el tema Chávez.

La misma lógica se hizo notar, una vez más, durante la celebración de la Cumbre Iberoamericana, en Salamanca. Así el tema que más atención mereció por parte de los medios de comunicación fue la queja del Gobierno estadounidense respecto de dos comunicados relacionados con Cuba, sobre todo porque en uno de ellos se hacía uso del término bloqueo para definir la política de Estados Unidos con respecto a la isla. Más allá de la politización creada por el tema, que llevó a retoques lingüísticos de dichos comunicados, la cumbre avanzó en algunos de los objetivos propuestos por el Gobierno español para revitalizar un proceso que había perdido fuerza a lo largo de los años. Dos tipos de avances se pueden mencionar: institucionalización, en sentido amplio, y fijación de objetivos concretos. En el primer caso cabe mencionar la puesta en marcha de la Secretaría General, para la que se ha nombrado a Enrique Iglesias, con lo que supone de impulso político para avanzar en los propósitos de institucionalización (voz iberoamericana en la escena internacional, foros civiles iberoamericanos). En el segundo caso, las decisiones adoptadas se basan en una realidad regionalizadora -los lazos económicos y sociales tejidos por las inversiones españolas y por los inmigrantes latinoamericanos- que centra los compromisos en torno a migraciones (modelo de gestión de las migraciones, convenios sobre seguridad social) y a educación (plan de alfabetización, espacio del conocimiento). Para hacer frente a los compromisos en el terreno de la educación se ha reiterado la importancia de uno de los instrumentos financieros destacados por el Gobierno español (condonación de deuda por educación). Como consecuencia de la Cumbre, España ya asumió compromisos concretos en ese terreno con Ecuador, Nicaragua y Honduras. El resultado de la cumbre ha sido calificado de éxito en lo relativo a su dimensión operativa y de futuro, aunque también se ha destacado el peligro de haber creado excesivas expectativas con recursos limitados, en referencia al papel que se espera de la nueva Secretaría General (Arenal, 2005b; Malamud y Mallo, 2005).

Más al sur del Mediterráneo

La cumbre euromediterránea de Barcelona, del mes de noviembre, acabó con un cierto regusto de fracaso. La participación (sólo dos socios de los diez del sur, Turquía y la Autoridad Nacional Palestina (ANP), estuvieron representados por sus máximos líderes) y

los resultados (falta de acuerdos fundamentales y de objetivos concretos) hicieron que Barcelona+10 no pudiera desempeñar el papel de impulso político que la diplomacia española esperaba (Barbé y Soler, 2005). El contexto no era favorable para el encuentro. Si nos atenemos a la dimensión organizativa, conviene recordar que la cumbre -objetivo recogido en el propio programa electoral del PSOE para las elecciones de 2004- se celebraba bajo presidencia británica de la Unión. El hecho de que Gran Bretaña hubiera preferido un encuentro ministerial, formato habitual en el Partenariado Euromediterráneo, y no la cumbre impulsada por España, hizo que los líderes del sur no recibieran un *input* de "obligatoriedad". De hecho, Moratinos visitó a la mayor parte de los socios del sur sin la compañía de su homólogo británico, Jack Straw. Lo que envió a dichos socios un mensaje europeo de poca entidad. Por otra parte, las crisis internas en algunos países (Líbano) más las llamadas, según parece, de Condolezza Rice a algunos de sus socios más destacados en la región para hacerles desistir de acudir a Barcelona, hicieron el resto. No es extraño que fueran los líderes de la ANP y Turquía los únicos presentes, ya que son los dos que más tienen que perder en sus relaciones con la Unión en el corto plazo.

La cumbre puso de manifiesto, una vez más, que el conflicto árabe-israelí contamina los resultados del proceso de Barcelona y que, a pesar de los deseos de la Unión de iniciar una etapa de trabajo con objetivos concretos y fechas para cumplirlos, la región mediterránea es, de momento, resistente al método. A pesar de la voluntad del Gobierno español (fuerte motivación del ministro Moratinos), la cumbre acabó sin un documento firmado por todos los presentes, con un código de conducta sobre contraterrorismo algo equívoco por la falta de definición del propio fenómeno del terrorismo (Reinares, 2005) y, finalmente, con un programa de trabajo para los cinco próximos años basado en propuestas generales que, entre otras cosas, habla de conseguir una gestión ordenada de los flujos migratorios. El objetivo manifiesto del Gobierno español de aprovechar la cumbre para imbricar el proceso de Barcelona en los nuevos instrumentos de la UE, como la Política de Vecindad (León, 2005), era de todas maneras retórico, a la vista de que la propia UE aún no había sido capaz de ponerse de acuerdo sobre sus perspectivas financieras para 2007-2013. Lo que abría interrogantes sobre el nivel de compromiso financiero que los europeos estaban dispuestos a asumir con sus vecinos (incluidos los mediterráneos). Así, las tensiones árabe-israelíes y la crisis de la UE conformaron un contexto adverso para los ambiciosos objetivos de la diplomacia española en el Mediterráneo.

La política española hacia el Mediterráneo, al margen del marco regional, está en buena medida determinada por sus relaciones con Marruecos. Hay que decir que a lo largo de 2005 esas relaciones han sido intensas y cooperativas, con resultados positivos como



la firma por parte de Marruecos de un nuevo acuerdo de pesca, que entrará en vigor en enero de 2006, la puesta en marcha de la construcción de una universidad hispano-marroquí en Tetuán (Universidad de los Dos Reyes) o las garantías de mayor seguridad jurídica para las inversiones españolas en el país (España es el primer inversor en Marruecos, con más de 600 empresas) (Pino, 2005b). Las visitas de Estado y todo tipo de encuentros, a niveles diversos, se han multiplicado a lo largo del año. Lo que ha dado lugar a encuentros simbólicos, como la visita de los reyes a Marruecos en enero de 2005 (desde el año 2000, con la visita de Mohammed VI a España, no se daba este tipo de encuentros) o encuentros de trabajo como la reunión de Alto Nivel, celebrada en Sevilla, en septiembre. Se puede hablar de temas sensibles que han llamado la atención a lo largo de dichos viajes, caso del Sáhara Occidental, o que se han superpuesto a la agenda, como ocurrió en la reunión de Alto Nivel, cuyo programa de trabajo (lucha contra el terrorismo, cooperación económica) se vio alterado por el drama humano que se desarrollaba esos mismos días frente a las vallas de Ceuta y Melilla, donde miles de inmigrantes esperaban para saltar a territorio europeo.

“El desarrollo de una política española para África se inscribe finalmente en un marco de necesidad objetiva para los intereses españoles”

El 30 aniversario de la retirada española del Sáhara Occidental coincide en el tiempo con un Gobierno español pragmático en su aproximación al tema, que sitúa la solución del conflicto en el marco de Naciones Unidas, sin hacer mención alguna al plan Baker que incomoda a Marruecos. España ha insistido en pedir el nombramiento de un nuevo enviado especial, con perfil político destacado, y en ofrecerse como interlocutor con las partes. La actitud prudente del Gobierno español con el vecino marroquí se ha visto en apuros a lo largo de 2005, sobre todo cuando fuerzas sociales y políticas de nuestro país (concejales, parlamentarios, miembros de ONG, periodistas) han manifestado su condena por los acontecimientos en la antigua colonia (represión de manifestaciones en las calles de El Aaiún, detenciones y malos tratos). De ahí los intentos de algunas delegaciones españolas de viajar a El Aaiún, que acabaron con expulsiones a España. La reacción del Gobierno -quejas formales y negociación con el Gobierno marroquí para que se pudieran desplazar al Sáhara delegaciones parlamentarias oficiales del Congreso y del Senado- tuvo, sin duda, costes en términos de opinión pública en nuestro país.

Sin embargo, el tema hispano-marroquí que más ha impactado en la sociedad española a lo largo del año ha sido, sin duda, el de las avalanchas de inmigrantes subsaharianos intentando penetrar en España a través de las vallas que separan Ceuta y Melilla del territorio marroquí. Frente a una opinión pública que desconfía

del Gobierno marroquí (94% de los españoles creen que Marruecos no hace lo suficiente para combatir la inmigración ilegal hacia España a través de su territorio [BRIE 2005b]), el Gobierno español ha situado el tema en marcos cooperativos amplios y, en cierta medida, se podría decir que por primera vez se ha hecho patente una situación de intereses compartidos (Marruecos se siente observado por la Unión en el trato que da a los subsaharianos en su territorio y, con ello, teme comprometer su relación con la UE). España y Marruecos han trasladado el tema al ámbito europeo, desde las exigencias más inmediatas (ejecución de las partidas comprometidas por la UE con Marruecos para ayudarlos en el control de sus fronteras, solicitud por parte de España de enviar una misión de la UE sobre el terreno para analizar el problema, dotación en las perspectivas financieras de una partida destinada a España para gestión de flujos migratorios) hasta las soluciones estructurales (política de inmigración legal de la UE, demanda marroquí de un Plan Marshall para el África Subsahariana). Esta última idea coincide con la opinión de la sociedad española (96% de los españoles consideran que la mejor solución contra la inmigración es ayudar a los países pobres a desarrollarse [BRIE 2005b]). Resultado de la cooperación hispano-marroquí a lo largo de la crisis ha sido la iniciativa conjunta de organizar en 2006 una Conferencia Euro-Africana sobre Migraciones y Desarrollo, que contó de inmediato con el apoyo de la Comisión Europea.

En el terreno de las políticas a corto y medio plazo, la acción del Gobierno español en el África Subsahariana, origen de muchos de los inmigrantes ilegales que intentan entrar en España, ha sido especialmente destacada, si la comparamos con la de anteriores gobiernos. Viajes del ministro Moratinos y del secretario de Estado Bernardino León a varios países africanos, antes y después de los hechos de Ceuta y Melilla, han servido para avanzar en la cooperación técnica contra el tráfico de seres humanos, para negociar acuerdos de repatriación con algunos de los países cuyos ciudadanos entran ilegalmente en España (Ghana, Malí) y para ofrecer cooperación financiera (ayuda alimentaria, condonación de deuda) a dichos países. En otras palabras, el desarrollo de una política española para África, pendiente durante muchos años, se inscribe finalmente en un marco de necesidad objetiva para los intereses españoles. Muestra de los nuevos instrumentos y de la nueva financiación, puestos en marcha por el Gobierno español, es la creación de la Casa África⁸. Dichos instrumentos, según el Gobierno, van a suponer un salto cualitativo en las relaciones de España con los países y comunidades implicadas (MAE, 2005) y todo ello, para el ministro Moratinos, es el resultado combinado de la demanda de la ciudadanía española y de la urgencia ética de la comunidad internacional (Moratinos, 2005c). Para ser coherente con dicha urgencia ética, España tiene que superar una

prueba importante en el terreno de la distribución geográfica de su AOD. Las cifras del 2005, cuando se pueden consultar, nos mostrarán en qué medida se ha revalorizado el África Subsahariana en el mapa de la ayuda española (en 2004, África Subsahariana recibió sólo el 16% del total de la AOD española).

Un mundo seguro, justo y solidario

Países como los del África Subsahariana que acabamos de mencionar viven a menudo en situaciones de conflicto y de subdesarrollo. Ello nos remite a la agenda de seguridad, tal y como España la percibe, siguiendo la estrategia de la Unión Europea (“Una Europa segura en un mundo mejor”). Así, las dimensiones de mantenimiento de la paz y de cooperación al desarrollo más la ayuda humanitaria, a medio camino entre ambas, constituyen un área en la que el Gobierno español ha hecho un esfuerzo destacado. No hay que olvidar que el Gobierno Zapatero comenzó cambiando el nombre del Ministerio de Exteriores, para pasar a ser de Asuntos Exteriores y Cooperación, lo que responde a la identidad internacional asumida por el presente Gobierno (en el presupuesto de 2006, el área de Cooperación supondrá el 60% del gasto del Ministerio). Hablar de la Estrategia Europea de Seguridad remite también a la defensa, como hace el actual Gobierno, del multilateralismo efectivo. Cosa que España está implementando a través de su participación en operaciones multinacionales de paz, pero, en menor medida, en el campo de la cooperación al desarrollo, como ya veremos.

En cuanto al contexto adverso, conviene recordar que el año 2005 ha sido el año del fracaso de la reforma de Naciones Unidas. ¿Hasta qué punto limita dicho fracaso la política española? Es evidente que en términos globales no favorece la defensa del multilateralismo, tan destacado en el discurso del Gobierno español, pero, a la vista de las dificultades que hubiera tenido España para defender sus intereses de cara a la reforma del Consejo de Seguridad y de su actual política de cooperación al desarrollo no se puede decir que haya sido un gran contratiempo para la actividad exterior española. La actuación del Gobierno español durante 2005 en materia de operaciones de paz y de ayuda humanitaria merece algunos comentarios. En primer lugar, recordemos que 2005 ha estado caracterizado por grandes desastres naturales con consecuencias humanitarias, que marcan el inicio (tsunami del Sudeste Asiático) y el fin (terremoto en Pakistán) del año. Tanto en un caso como en otro, España ha estado presente. En el caso del tsunami, el despliegue nacional de tropas sobre el terreno fue acompañado de una moratoria en materia de deuda, mientras que en Pakistán las tropas españolas fueron movilizadas dentro del marco de la Fuerza de Reacción Rápida de la OTAN. El alcance de las acciones (España fue, tras

Gran Bretaña y Francia, el país que ofreció mayor cantidad de ayuda tras el tsunami) responde a la voluntad del Gobierno de hacer de la ayuda humanitaria uno de los ejes de su política de cooperación (proyecto de crear una Oficina de Acción Humanitaria dentro de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI). Ahora bien, la opción escogida por el Gobierno español (fuerte militarización de la ayuda) choca con los estudios de las organizaciones internacionales y de las ONG especialistas en el tema que, a lo largo de los años, han determinado que las operaciones militares en el terreno humanitario son menos eficaces (lentitud) y eficientes (elevado coste) que las llevadas a cabo por especialistas civiles en el sector. A la vista de las experiencias de 2005, las ONG españolas de ese perfil han solicitado que la propuesta del Gobierno, para 2006, de dedicar el 7% de la AOD a ayuda humanitaria se traduzca realmente en ayuda humanitaria y sea mayoritariamente asumida por el sector civil. El caso del tsunami ha llevado a los analistas a criticar al actual Gobierno por estar repitiendo el modelo que tanto había condenado desde la oposición, el modelo FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) + Fuerzas Armadas. En efecto, en el caso del tsunami, el 11% de la ayuda correspondió al coste de la actividad de las propias Fuerzas Armadas y el 72% a créditos FAD, mientras que la aportación AECI fue sólo un 11% del total (Contreras, 2005). En ese mismo orden de cosas, una de las críticas que recibe la política española por parte de los expertos en ayuda humanitaria es la escasa prioridad que da, dentro de su AOD, a la ayuda para la salud, ya que España, si se descuentan los créditos, está en el puesto 19 entre los 22 países donantes (Bayón, 2006).

En segundo lugar, España participa en operaciones multilaterales de paz tanto de Naciones Unidas como de la OTAN y de la UE. Sin embargo, el perfil español es claramente poco *onusiano* en ese terreno. En 2005, nueve países de la UE contribuían con más fuerzas a Naciones Unidas que España. Si observamos la contribución española vemos que ésta, a excepción de unas pocas personas en algunas operaciones en África (Congo, Burundi, Sudán), se concentra en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) con 200 soldados españoles. Lo que supone una reafirmación del perfil tradicional de España en materia de seguridad dentro del marco de Naciones Unidas, volcado sobre todo hacia América Latina. La lectura de la participación española en MINUSTAH podría entenderse más en clave de política iberoamericana (apoyo a la credibilidad de Brasil al frente de la operación) que de deriva *onusiana* de la política española.

En tercer lugar, mientras España tiene una actitud continuista en lo relativo a su participación en las operaciones de la UE en los Balcanes (Bosnia y Macedonia con unos 1.300 soldados) y también a su compromiso con el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y



Defensa, como los preparativos durante 2005 para la puesta en marcha de una Gendarmería Europea (Barbé y Mestres, 2005), lo cierto es que la organización que ve aumentar el compromiso de España de manera más evidente es la OTAN. Es el caso del anuncio tras el encuentro de Bush con sus socios europeos, en Bruselas en febrero de 2005, de la disposición española a entrenar a miembros del ejército irakí (eso sí, en territorio español). Ahora bien, por encima de todo, el mayor esfuerzo español se ha concentrado a lo largo de 2005 en la Fuerza Internacional para la Asistencia y la Seguridad en Afganistán (ISAF), donde España se ha hecho cargo de una base logística avanzada y de un equipo de reconstrucción provincial, asumiendo mayor riesgo y compromiso (con un saldo, al acabar el año, de un grave accidente en el que murieron 17 soldados españoles). España también aumentó sus tropas de manera provisional (500 soldados más sumados a los 540 ya desplegados) para garantizar la seguridad del proceso electoral. El punto de inflexión del compromiso español en Afganistán puede venir dado por la decisión del Gobierno de asumir el mando de la operación OTAN en Afganistán en agosto de 2006. Lo que supondría, de entrada,

doblar las tropas españolas en aquel país. Decisión que, caso de llevarse adelante, puede encontrar oposición tanto a nivel social como parlamentario.

“El mayor esfuerzo español se ha concentrado a lo largo de 2005 en Afganistán”

Last but not least, la cooperación al desarrollo es sin duda uno de los aspectos más destacados de la política exterior española a lo largo de 2005, y de cara a 2006, y si atendemos a la opinión de los expertos “el balance global del año es positivo” (Vera, 2005), al margen, lógicamente, de las limitaciones estructurales que comporta el proteccionismo español (y europeo) de su agricultura, una vez más reafirmado en la reunión de la Organización Mundial del Comercio, en Hong Kong, en diciembre de 2005. Recordemos que si cabe buscar un factor diferencial en la actividad exterior de España con el Gobierno Zapatero, ése es sin duda el compromiso asumido de cara a aumentar la AOD española hasta un 0,5% del PIB al final de la legislatura. El presupuesto ejecutado durante 2005 ha dado paso a unos presupuestos de cara a 2006 que incrementan la cifra de AOD hasta un 0,35% del PIB, cumpliendo así con los compromisos adoptados por España en el seno de la Unión Europea en materia de cooperación al desarrollo. En el mes de septiembre Zapatero ya había anunciado un aumento del 37% de la ayuda al desarrollo, para llegar así al objetivo del 0,35% del PIB en 2006. Dicha política coincide sin ningún género de dudas con el sentir de la sociedad española (84% de los españoles consideran que España debe cooperar internacionalmente para solucionar los

problemas de los países menos desarrollados a pesar del coste económico que ello suponga) (CIS, 2005). El salto presupuestario, derivado del compromiso político del Gobierno español al ganar las elecciones, es evidente. Sin embargo, ese salto plantea algunas preguntas en torno a su utilización. Uno de los instrumentos financieros más destacados por el actual Gobierno, como ya mencionamos, ha sido el compromiso bilateral de convertir deuda en educación, sobre todo en América Latina. Esas operaciones de condonación de deuda se llevan una buena parte del crecimiento de la AOD española, lo que induce a los analistas (Sanahuja et al., 2005) a indicar que así se aplaza la necesidad de mejorar la capacidad de la Administración española para gestionar flujos de ayuda mayores pero, sobre todo, a destacar la contradicción existente, a la vista de lo ocurrido en 2005, entre el discurso multilateralista del Gobierno español y su política bilateral a la hora de gestionar buena parte del crecimiento de la AOD. En 2005, el 60% de la AOD ha sido bilateral, el 25% se ha vehiculado a través de la UE y sólo un 3% ha ido a parar a organismos internacionales no financieros. El análisis de lo que ocurra en 2006 en este terreno va a ser importante para ver hasta qué punto el modelo bilateralista de España en materia de cooperación al desarrollo, ligado por definición a los intereses de Estado, se orienta hacia el multilateralismo.

En suma...

El año 2005 es un “año de impasse” en lo que a política exterior y de seguridad se refiere. Idea aplicable tanto a la formulación de la política exterior en el ámbito doméstico como a la gestión de la agenda internacional de nuestro país. En el ámbito doméstico, estamos a la espera de que el disenso en política exterior entre las fuerzas políticas genere un debate productivo y, con él, se restablezcan unas grandes líneas de actuación aceptadas por las fuerzas políticas y por la sociedad española. La gestión de la agenda internacional por parte del Gobierno socialista ha contado con dos hándicaps -crisis en la Unión y permanencia de Bush en la Casa Blanca- que han aumentado sus dificultades para hacer frente a cambios “adversos” para su política, como la Europa que pivota menos sobre el eje franco-alemán o la Venezuela que se aleja más y más del Estado de derecho. Si nos atenemos al año 2005, la política exterior de nuestro país se ha caracterizado por reparar relaciones dañadas en los últimos años, caso de Marruecos o de la sintonía política en América Latina, y por gestionar intereses. En este último aspecto, la asociación estratégica establecida entre España y China es un buen ejemplo. La visita de Zapatero a China, en julio, y la de Hu Jintao a España, en noviembre, tienen un *background* económico evidente (inversión española, turismo chino), pero también suponen un reconocimiento de los cambios estructurales en el siste-

ma internacional. Es evidente hoy en día, por ejemplo, que el margen de maniobra de España (y de Europa) en América Latina, prioritaria para la diplomacia española, se ve limitado, además de por Estados Unidos, también por China. Lectura que se puede extender al África Subsahariana, escenario que, como hemos visto, pasa a tener mayor relevancia en la agenda española durante 2005. El actual Gobierno se ha caracterizado asimismo por crear expectativas éticas (Moratinos, 2005c) en torno a su actuación en la escena internacional, interpretando el sentir de la sociedad española. A pesar de ciertos avances, el Gobierno ha mostrado claras limitaciones en lo que respecta a comunicación y debate con la sociedad en torno a su actividad internacional. Ciertamente es que, para 2006, se ha anunciado el lanzamiento de una campaña, “Hablamos de Europa”, para familiarizar a los españoles con los valores de la Unión y con los beneficios de la pertenencia de nuestro país a la misma (MAE, 2005). De momento, queda el beneficio de la duda sobre las virtudes de dicha campaña, así como algunas incertidumbres, desde el punto de vista ético, en torno a decisiones legítimas del Gobierno adoptadas durante 2005: el nivel de las relaciones establecidas con China (similar al existente entre dicho país y los grandes de la Unión, Alemania, Francia y Gran Bretaña); las condecoraciones españolas otorgadas, en razón de su actividad en la lucha contra el terrorismo, a funcionarios marroquíes acusados por organizaciones internacionales de derechos humanos de perpetrar abusos; las garantías dadas por el ministro Moratinos al presidente de Guinea Ecuatorial de que nuestro país no permitirá operaciones contra su régimen, al que se puede aplicar la categoría de “Gobierno predatorio” (Castells, 1997) o el rechazo de la propuesta de aumentar las tasas aéreas para financiar la Alianza contra el Hambre. Frente a las incertidumbres existentes o a las incoherencias detectadas conviene apuntar, finalmente, que la política exterior del Gobierno, más allá de la defensa de los intereses españoles, puede marcar una nueva línea de actuación en lo relativo a la cooperación al desarrollo; tema en el que responde a las demandas de la sociedad española y en el que ha dado un pequeño paso más con el aumento de recursos previsto para el año 2006.

Notas

1. “La visita de Morales certifica que España ya no está entre las potencias, dice el PP”. *La Vanguardia*, 5 enero 2006.

2. La noción de normalización, aplicada al análisis de la política exterior española, ha ido de la mano de las nociones de europeización, modernización, pragmatismo y realismo para definir el cambio de una política exterior, definitivamente marcada por su ingreso en la Comunidad Europea (Barbé 1996a, Barbé 1996b, Torreblanca 2001).

3. Un 23% de los españoles que se autocalifican de derecha consideran que la relación prioritaria de España debe ser con Estados Unidos, frente a un 17% de los de centro y a un 5% de los de izquierda (BRIE, 2005b).

4. A lo largo de 2005, la valoración de Hugo Chávez como líder político ha ido empeorando en las encuestas de opinión pública. Véase BRIE (a,b,c)

5. Según las cifras aportadas por los presupuestos generales del Estado para 2006 (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de, 2005), en comparación a las de 2005. La presentación del proyecto de presupuesto por parte del Ministerio hablaba de un aumento del 54%, incorporando créditos FAD (MAE, 2005).

6. Esa es, por ejemplo, la imagen que ha dado la prensa alemana de países como España u Países Bajos, “países molestos” con los que ha habido que sostener varias conversaciones bilaterales (“Goldener Mittelweg aus dem Haushalts-Labyrinth”, www.sueddeutsche.de, 19.12.2005). La prensa polaca, por su parte, ha destacado que los “países frustrados”, en referencia a España, Italia, Bélgica o Polonia, dieron lugar a muchas reuniones bilaterales para exponer sus exigencias y razones (“Marcinkiewicz o budzecie UE: yes, yes, yes”, *Gazeta Wyborcza*, 17.12.2005). La autora agradece a Anna Herranz y Michael Natorski las referencias sobre la prensa alemana y polaca, y a Laia Mestres el apoyo documental amplio para la realización del presente texto.

7. “El PP critica una venta de buques y aviones a Venezuela de 1.000 millones”. *El País*. 15 marzo 2005.

8. También se crean una Casa Árabe y una Casa Sefarad, que vienen a sumarse a las ya existentes Casa de América y Casa Asia.



Referencias bibliográficas

- AIXALÀ i BLANCH, A. (2005) "La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Núm 69.
- ARENAL, C. del (2005a) "La política latinoamericana del Gobierno socialista". *Política Exterior*, Mayo/Junio.
- ARENAL, C. del (2005b) "Salamanca: balance de la cumbre". *Política Exterior*. Noviembre/Diciembre.
- ARÍSTEGUI, G. de (2005) Intervención en "Las bases y los límites del consenso en la política exterior española". Debate de expertos. Fundación Alternativas. Seminarios y Jornadas 7/2005.
- BARBÉ, E. (1996a) "Spain: Realist Integrationism". En ALGIERI, F. y REGELSBERGER, E. (eds.). *Synergy at Work. Spain and Portugal in European Foreign Policy*. Bonn: Europa Union Verlag.
- BARBÉ, E. (1996b) "Spain: the uses of foreign policy cooperation". En HILL, CH. (ed.). *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge.
- BARBÉ, E. (2005) "Spanien". En WEIDENFELD, W. y WESSELS, W. (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2005*. Institut für Europäische Politik: Europa Union Verlag.
- BARBÉ, E. y MESTRES, L. (2005) "CFSP Watch 2005 National Report Spain". CFSP Watch. www.for-net.info
- BARBÉ, E. y SOLER LECHA, E. (2005) "Barcelona+10: Spanish Re-launch of the Euro-Mediterranean Partnership". *The International Spectator*. Abril-junio.
- BAYÓN, M. (2006) "Defensa manejó en 2004 el 44% de la acción humanitaria". *El País*. 2 enero 2006.
- BRIE (2005a) *Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) 9ª Oleada. Resultados de Junio 2005*, Real Instituto Elcano.
<http://www.realinstitutoelcano.org>
- BRIE (2005b) *Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) 10ª Oleada. Resultados de Noviembre 2005*, Real Instituto Elcano.
<http://www.realinstitutoelcano.org>
- BRIE (2005c) *Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) 8ª Oleada. Resultados de Febrero 2005*, Real Instituto Elcano.
<http://www.realinstitutoelcano.org>
- CALDUCH, R. (2004) "Política exterior y de seguridad de España en 2003". *Anuario Internacional CIDOB 2003*. Edición 2004. Barcelona: Fundació CIDOB.
- CASTELLS, M. (1997) *La era de la información. Vol. 3. Fin de milenio*, Madrid, Alianza.
- CIS (2005) *Cooperación y América Latina*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Estudio nº 2617. Septiembre.
- CONTRERAS, L. (2005) "Respuesta española tras el tsunami: Vuelta a lo mismo". *La realidad de la ayuda 2005-2006*, Barcelona. Intermon Oxfam.
- ESPÓSITO, C. (2005) *Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España*, FRIDE Documento de Trabajo 4.
<http://www.fride.org>
- HILL, CH. (2003) "Foreign Policy – a site for political action". *International Affairs*. Marzo.
- LEÓN, B. (2005) "España y el proceso euromediterráneo". *Política Exterior*. Noviembre/diciembre.
- MAE (2005) *Presentación del proyecto de presupuesto del MAE para el año 2006*. Dirección general de Comunicación Exterior. 26 octubre 2005.
- MALAMUD, C. y MALLO, T. (2005) "Después de Salamanca: ¿hay un nuevo rumbo para las cumbres iberoamericanas?". *ARI* 140/2005.
<http://www.realinstitutoelcano.org>
- MORATINOS, M.A. (2005a) Intervención en "Las bases y los límites del consenso en la política exterior española". Debate de expertos. Fundación Alternativas. Seminarios y Jornadas 7/2005.
- MORATINOS, M.A. (2005b) "El nuevo rumbo de la política exterior". *Anuario El País 2005*.
- MORATINOS, M.A. (2005c) "El compromiso ético y político con África". *ARI*. 20 Diciembre 2005.
<http://www.realinstitutoelcano.org>
- NAVARRO, A. (2005) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea*. Núm. 36. 15 de junio de 2005.
- ORTEGA, A. (2005) "Moldear un nuevo consenso". *Foreign Policy*. Edición española. Núm. 7.
- PALACIO, A. (2005) "The Incredibly Shrinking Spain", *The Wall Street Journal*, 14. Febrero 2005.
- PAWLICKI, J. (2005) "Kulisy szczytu budżetowego w Brukseli". *Gazeta Wyborcza*, 19 Diciembre 2005.

PINO, D. del (2005a) “Alianza de Civilizaciones, ¿retórica o necesidad? *Política Exterior*, Julio/agosto.

PINO, D. del (2005b) “La inmigración y las relaciones hispano-marroquíes”. *Política Exterior*. Noviembre/diciembre.

POWELL, Ch., TORREBLANCA, J. I. y SORROZA, A. (2005) *Construir Europa desde España: Los nuevos desafíos de la política europea*. Madrid: Real Instituto Elcano.

RAJOY, M. (2005) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Núm. 99. 22 Junio 2005.

REINARES, F. (2005) “Mediterráneo y Terrorismo Internacional: ¿un nuevo marco para la cooperación?”. *ARI* 149/2005.

SAHAGÚN, F. (2005) “Política exterior y de seguridad de España en 2004”. *Anuario Internacional CIDOB 2004*. Edición 2005. Barcelona: Fundació CIDOB.

SANAHUJA, J.A. et al. (2005) “Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española”. *La realidad de la ayuda 2005-2006*, Barcelona. Intermon Oxfam.

TORREBLANCA, J. I. (2001) “Ideas, preferences and institutions: explaining the Europeanisation of Spanish Foreign Policy”, *Arena Working Papers* 01/26. http://www.uned.es/dcpa/Profesores/126IgnacioTorreblanca/126Publicaciones/Torreblanca_arena_01_26_europeanization.PDF

TORREBLANCA, J. I. (2005a) “El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción”. *Análisis del Real Instituto Elcano* (21/2/2005). <http://www.realinstitutoelcano.org>

TORREBLANCA, J.I. (2005b) “El “Plan B” de la Constitución Europea: ¿mirar hacia otro lado? *Análisis del Real Instituto Elcano*. Núm. 77 (23/6/2005).

TORREBLANCA, J.I. (2005c) “Las perspectivas financieras 2007-2013 de la Unión Europea: un buen acuerdo para España (y II)”. *Análisis del Real Instituto Elcano*. Núm. 155 (21/12/2005).

VERA, J.M. (2005) “Un año de cambio y expectativa”. *La realidad de la ayuda 2005-2006*, Barcelona. Intermon Oxfam.

VINOCUR, J. (2005) “It’s Europe à la carte as Zapatero aids Chávez”. *International Herald Tribune*. 13 diciembre 2005.

