

REDEFINIR LA POLÍTICA EXTERIOR: INICIATIVAS CONTRAPUESTAS DE LOS GOBIERNOS DEL PP Y PSOE (2000-2009)

Rafael García Pérez (Universidad de Santiago de Compostela)

Al inicio de la transición democrática, tras el fin de la dictadura del general Franco en 1975, las principales fuerzas políticas españolas definieron las líneas maestras de la política exterior seguida desde entonces por los sucesivos gobiernos, con una notable continuidad. Lo que algunos autores consideran que constituyó un *modelo* de política exterior,¹ contó con un amplio respaldo de la sociedad española. Perseguía, en primer lugar, consolidar el proceso de democratización interno logrando la plena inserción internacional dentro de las organizaciones políticas, económicas y de seguridad de nuestro entorno regional. El objetivo prioritario fue la adhesión a las Comunidades Europeas consideradas tanto como la mejor opción de futuro económico como la garantía de que la democracia fuera irreversible. También se buscó impulsar la proyección internacional de España en aquellos ámbitos geográficos donde tradicionalmente había tenido presencia y donde se concentraban sus intereses: el Mediterráneo, en especial el Magreb, y América Latina. Por último, era necesario equilibrar la relación bilateral con los Estados Unidos heredada de la dictadura y que legaba al nuevo régimen democrático unas bases militares repartidas por la geografía peninsular.

Estos objetivos fueron alcanzados mayoritariamente a mediados de los años ochenta. España ingresó en la OTAN en 1982 (en 1986

confirmó su permanencia en la organización mediante referéndum) y en las Comunidades Europeas en 1986. Se mejoraron nuestras relaciones de vecindad, que no eran buenas, y se logró reequilibrar nuestra relación con los Estados Unidos con la firma de un nuevo convenio en 1988. Fue puesta en marcha la política de cooperación y ayuda al desarrollo, inédita hasta entonces, y junto a Portugal se promovieron las cumbres iberoamericanas de periodicidad anual. 1992 supuso el colofón a esta década trascendente con la celebración simultánea de las Olimpiadas en Barcelona, la Exposición Universal de Sevilla, la capitalidad cultural europea de Madrid y la conmemoración del V Centenario del descubrimiento de América. Los logros fueron indiscutibles. La democracia española consiguió proyectar en el mundo una imagen moderna y cosmopolita alejada del estereotipo difundido por la dictadura durante décadas. Y lo que no se consiguió entonces, como la descolonización de Gibraltar por el Reino Unido, sigue sin haberse resuelto.

España había logrado ocupar «su sitio» en la escena internacional, según expresión del ministro de Asuntos Exteriores de la época² y buscaba ampliar su influencia internacional liberada de las ataduras del pasado. Coincidiendo con el fin de la Guerra Fría, la anterior etapa de inserción diplomática dio paso a una nueva fase de la política exterior dominada por la búsqueda

de la influencia internacional³ que, fundamentalmente, se encontraba asociada al proyecto de integración europea.

Europa ha constituido el objetivo prioritario para España a lo largo de estos años. Y en esa apreciación han coincidido tanto las diferentes fuerzas políticas como una amplia mayoría de la sociedad española, que han identificado a la Unión Europea con la consolidación de la democracia y como motor del desarrollo económico. Éstas han sido las razones que han sostenido el compromiso español con el proceso de construcción política europeo y que han hecho de nuestro país uno de los más europeístas, como sistemáticamente se ha reflejado tanto en las encuestas de opinión como en las votaciones parlamentarias a las que han sido sometidas las grandes cuestiones europeas.⁴

Pese a estos logros, la política exterior de España no puede anclarse en la inercia manteniendo los mismos postulados que la guiaron en los primeros años del actual régimen constitucional. A pesar de los indiscutibles éxitos alcanzados y de las ventajas que se derivan de mantener una línea de continuidad en la acción exterior, el cambio resulta necesario por la sencilla razón de que durante este período de tiempo el país se ha transformado, y lo ha hecho de forma muy profunda. La pertenencia a la Unión Europea ha favorecido en España la estabilización de su sistema político, el crecimiento sostenido de su economía por encima de la media comunitaria y un desarrollo social que ha permitido a empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG's) o entidades locales y autonómicas una proyección internacional como nunca antes habían logrado. Como consecuencia de esa evolución las necesidades y las aspiraciones del país han cambiado y no se corresponden ni con los objetivos, ni menos aún con los medios, de que disponía España hace unas décadas.

España necesita redefinir su política exterior como consecuencia del propio éxito alcanzado, pero la principal dificultad para lograrlo radica en la divergencia de posiciones que manifiestan

las dos principales fuerzas políticas a la hora de definir una *política exterior de Estado*. La acción exterior se ha *politizado*⁵ e *ideologizado*,⁶ ha pasado a convertirse en un escenario más de la confrontación entre los dos partidos mayoritarios. Y no parece que esta situación vaya a revertir en el futuro próximo. Los dos últimos gobiernos españoles el actual, presidido por José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), y el anterior, bajo la dirección de José M.^a Aznar (PP) han tratado de promover una nueva orientación de nuestra proyección internacional con sentidos contrapuestos.⁷ La falta de continuidad en la acción exterior tal vez sea la peor consecuencia de estas iniciativas ya que nada resulta más ineficaz, y desconcertante para el resto de los actores internacionales, que una política exterior imprevisible y fluctuante.

Para explicar estas cuestiones, voy a organizar mi exposición en tres apartados. Empezaré por describir las transformaciones ocurridas en España en los últimos años, responsables de la necesidad de definir nuevos objetivos y estrategias para el país. A continuación contrapondré las políticas exteriores definidas por el Partido Popular y el Partido Socialista para concluir con una reflexión sobre las perspectivas que se ofrecen de cara al futuro.

La transformación de la España actual

El impulso transformador que animó la redefinición de la política exterior de España se encuentra alimentado por el auge económico vivido por el país durante casi tres lustros. Desde 1994, y hasta 2008, la economía española creció de forma ininterrumpida con una tasa anual media del 3,5% del PIB. Este prolongado ciclo alcista estuvo sostenido sobre tres factores básicos:⁸ a) un entramado internacional favorable impulsado por la globalización; b) el ingreso, en 1999, en la Unión Económica y Monetaria de la UE, que propició la caída de los tipos de interés y una moderación de la tasa de inflación; c) y por último, el gran número de inmigrantes

que acudieron masivamente a nuestro país ante la creciente demanda de empleo, dando con ello un fuerte impulso al consumo interno y a la demanda de vivienda. En la presente década, España ha sido el segundo país del mundo que más extranjeros ha recibido, sólo superado por Estados Unidos.⁹ Antes del inicio de la crisis financiera de 2008, se estimaba que residían en España 4,8 millones de extranjeros, el 10,8% de una población que había alcanzado los 44,4 millones de habitantes, pese al estancamiento de su crecimiento vegetativo.¹⁰

Este prolongado auge económico llegó a convertir a España en la octava economía mundial¹¹ (1.123.691 millones de dólares de PIB en 2005), ligeramente por encima de Canadá (miembro del G-8, grupo al que no pertenece España) y a corta distancia de Italia. Se trata, sin duda, de un récord transitorio dado que el crecimiento sostenido de las economías asiáticas está destinado a alterar los cimientos de la jerarquía económica mundial. En todo caso, menos efímeros resultan estos logros si los comparamos con los resultados de los países de nuestro entorno inmediato.¹² La convergencia con las economías de la Unión Europea ha permitido reducir, de forma severa, las distancias que nos separaban en el momento de nuestro ingreso. La renta *per capita* española en 2006 alcanzó el 93,9% de la UE-15, el 98,9% de la UE-25 y prácticamente igualaba el de la UE-27.¹³ Y al mismo tiempo se ha registrado un refuerzo de la cohesión territorial interna y una mejora global en los valores de desarrollo. En los últimos informes sobre el índice de desarrollo humano,¹⁴ el PNUD situaba a España en el puesto 15, seis escalones por encima de las posiciones logradas a mediados de la década.

España también ha aumentado en los últimos años su compromiso general con la ONU, siendo en la actualidad el noveno contribuyente. Ha desplegado una intensa actividad pacificadora y solidaria con las misiones militares desplegadas en el exterior¹⁵ sin por ello haber aumentado el presupuesto de Defensa.¹⁶ Y, sobre todo, tiene

un enorme potencial en el terreno cultural, tanto en el ámbito literario y editorial como en el artístico (segundo país del mundo con más patrimonio cultural UNESCO y grandes museos), deportivo, gastronómico, e incluso cinematográfico. Pero, sin duda, su gran activo es el español, aunque compartido con otros 18 Estados. 450 millones de usuarios lo convierten en el cuarto idioma más hablado del mundo, el tercero más usado en Internet, y el segundo más estudiado y utilizado como idioma extranjero, sólo por detrás del inglés.¹⁷

Los resultados macroeconómicos fueron, sin duda, excepcionales. En el ejercicio de 2006 se logró, de forma simultánea, un crecimiento del PIB del 3,9%, un *superávit* en las cuentas públicas del 1,8%, y 25.500 euros de renta *per cápita*.¹⁸ Sin embargo, tan brillantes datos ocultaban unas enormes debilidades estructurales a las que, sorprendentemente, ningún gobierno quiso prestar atención en tanto la marea especulativa hacía crecer las cuentas de resultados. La crisis financiera internacional iniciada en los Estados Unidos en 2007, y extendida con toda su crudeza al resto del mundo a partir de 2008, ha puesto en evidencia que una parte importante del crecimiento económico vivido durante los catorce años anteriores descansaba sobre bases poco firmes. La debilidad más evidente ha sido la denominada *burbuja inmobiliaria*. Que la construcción residencial haya supuesto más del 9% del PIB nacional (superando el 11% en algunas Comunidades Autónomas), el doble de lo recomendable, deja bien a las claras el tipo de prosperidad que se ha vivido en España de *crecimiento sin desarrollo*.¹⁹ El resultado ha sido un grave deterioro de las cuentas públicas.²⁰ 2009 cerró con un crecimiento del PIB de -3,6%, y una cifra del paro que se acercaba peligrosamente al 20% de la población activa. La crisis también ha puesto en evidencia algunos de los desequilibrios estructurales que el auge económico había encubierto: la creciente falta de competitividad (0,77% por hora trabajada) lo que se traduce en una pérdida de la cota de

mercado exterior (el déficit comercial alcanzó el 8,7% del PIB), o la reducida inversión en I+D. España es el único país avanzado que gasta el doble en loterías que en investigación.²¹ Y a demás, España ha descendido al puesto 27º en el Índice de Percepciones de la Corrupción realizado por la ONG *Transparency Internacional*.²²

El auge y la posterior crisis han tenido repercusión sobre nuestra proyección internacional, en un doble sentido: la imagen exterior y la internacionalización empresarial. La mejora de la imagen exterior de España ha sido una realidad incontestable, vista la evolución registrada a lo largo de la pasada década por las encuestas de opinión disponibles.²³ Pero esa percepción positiva no está consolidada en absoluto, especialmente en los países de habla inglesa y por parte de los mercados financieros internacionales. Como ejemplo, baste señalar que desde la revista *The Economist*, en tan sólo unos meses, se pasó de considerar a España entre las mejores democracias del planeta (2007), situándola en el puesto 16 de una lista de 167 países, por delante de Estados Unidos (17), Reino Unido (23), Francia (24) o Japón (20),²⁴ a difundir (noviembre 2008) una imagen particularmente dramática sobre la situación económica que han contribuido a alimentar la alarma alineando a nuestro país con las economías europeas más vulnerables en riesgo de bancarrota.²⁵

Una consecuencia mucho más trascendente a largo plazo ha sido el considerable incremento de la presencia internacional logrado por las empresas españolas. Mientras que en 1980 el *stock* acumulado de inversión extranjera directa de las empresas nacionales no llegaba al 1% del PIB, en 2004 representaba el 34%.²⁶ En la última década, España se ha convertido en uno de los diez mayores inversores directos en el extranjero. Inevitablemente, este hecho acabará teniendo consecuencias en la orientación de su política exterior.

Este flujo de inversión se ha dirigido principalmente hacia América Latina, lo que entraña una concentración excesiva de riesgos, y en los

últimos tiempos también hacia la Unión Europea. Aún en el caso de que en los países de la UE se lograra alcanzar una presencia comparable a la ya adquirida en Latinoamérica únicamente se estaría presente en una tercera parte de la economía mundial. La dimensión planetaria que ha adquirido el juego económico y político en nuestros días exige tener una presencia global, también en los escenarios asiático y norteamericano, donde España disfruta de una presencia mucho menor. Modificar esta débil posición de partida supondrá décadas de esfuerzo, en el mejor de los casos.

Por otra parte, la crisis económica actual ha puesto en evidencia que, para asegurar la prosperidad futura, resulta imperativo que España cambie su modelo de crecimiento. Para ello debe crear una economía menos dependiente de la demanda interna y más competitiva, que impida reproducir el elevado déficit exterior alcanzado y que ha obligado a que nuestra cuenta corriente requiera una financiación exterior equivalente al 10% del PIB, uno de los ratios más elevados del mundo. Para lograrlo el único camino es exportar más, de manera que la conquista de los mercados exteriores, junto con un incremento significativo de la inversión productiva, constituyen objetivos esenciales para nuestro país, si queremos conservar las posiciones privilegiadas alcanzadas en los últimos años. Pero se trata de unos objetivos difíciles de lograr. No sólo por las características propias de nuestro sistema productivo, sino también por la compleja posición que ocupamos en el contexto internacional y europeo: incapaces de competir con los países de vanguardia, nuestras tradicionales ventajas comparativas se han visto progresivamente anuladas por los países que integran la *nueva periferia*, entre los que se incluyen los nuevos socios comunitarios. Países que cuentan con una mano de obra mucho más barata y con un alto nivel formativo, tanto a nivel académico como profesional.

Trasladando nuestro objeto de análisis del plano económico al político es fácil observar

que España, a pesar de sus éxitos, se encuentra en una situación delicada cuya fragilidad se ha visto reforzada últimamente por efecto de la crisis financiera internacional. Ha adquirido el peso preciso para lograr cierta influencia internacional, pero no es lo suficientemente poderosa para perseguir sus intereses en solitario. Inevitablemente necesita apoyos, pero todas las opciones ofrecen dificultades. En América Latina, los Estados Unidos pueden ser más un competidor económico que un aliado. En el Magreb hasta el momento no ha sido posible hacer converger los intereses franceses y españoles sobre la región condicionando, por tanto, la posibilidad de llevar a cabo una política europea.²⁷ Por su parte, la ampliación de la UE hacia el Este, con el largo proceso de asimilación que queda por delante, hace bascular a la Unión hacia un escenario alejado de las prioridades españolas, lo que lleva implícito el riesgo de situarnos en la periferia del proceso comunitario.

Resulta necesario dotar a la política exterior de España de una nueva orientación que identifique y jerarquice sus intereses, permita fijar prioridades y defina estrategias adaptadas a las nuevas capacidades y circunstancias. Las ambiciones y las necesidades nacionales han cambiado. La prosperidad económica y las nuevas amenazas hacen que nuestra percepción del entrono internacional se haya transformado. El incremento de nuestra proyección exterior requiere un respaldo diplomático consecuente que hasta ahora no se ha producido. El número de diplomáticos en activo supone en la actualidad unas novecientas personas y el objetivo del actual gobierno es lograr los mil efectivos al final de la actual legislatura,²⁸ recursos muy modestos que no se corresponden con la ambición y las necesidades de la política exterior española.

Este incremento del peso del país y de nuestra mayor presencia internacional debe traducirse en una mayor influencia sobre los asuntos internacionales que, sin embargo, no se produce. España no está en ninguno de los

grandes foros internacionales. No es miembro del G-8, pero tampoco está en el G-10 (G-7 + Bélgica, Holanda y Suecia), y la forma en que se forzó la invitación para asistir a las últimas reuniones del G-20 no reforzó, precisamente, el prestigio del país.²⁹ Carece de representación ejecutiva permanente en el FMI y, desde luego, no es miembro permanente del Consejo de Seguridad. Por lo demás, su capacidad militar es muy reducida, y en términos diplomáticos es un actor de tercer nivel.

Es necesario, por tanto, una redefinición de la política exterior de España. Pero para enfrentarse a este desafío no se ha pactado entre las principales fuerzas políticas una respuesta común que permita sostener una *política de Estado*. Por el contrario, se han sucedido dos propuestas divergentes, muy ideologizadas, que han convertido a la acción exterior en un objeto más del debate político, creando una dinámica errática en nuestro comportamiento internacional que en nada favorece ni a la imagen exterior ni a la defensa de los intereses españoles.

La política exterior de J. M.^a Aznar

Durante su primera legislatura en el Gobierno (1996-2000), el Partido Popular mantuvo una línea continuista en la dirección de la política exterior, con la notable excepción de las relaciones con Cuba,³⁰ país con el que se forzó una crisis diplomática transitoria. La UE siguió acaparando los principales esfuerzos (ingreso en la UEM), pero se fue haciendo patente un creciente atlantismo como demostró la plena integración de España en la estructura militar de la OTAN (medida que contó con el respaldo de la oposición parlamentaria). El giro atlantista resultaba coherente con la ideología de unos dirigentes seducidos por el *thatcherismo*, sin experiencia diplomática y cuya visión de la política internacional quedaba encuadrada en el binomio globalización económica + seguridad. En ambas dimensiones, la aportación que ofrecía la UE fue considerada insuficiente. La única alternativa ve-

rosímil consistía en alinearse de forma decidida con los Estados Unidos.

Aznar, y su grupo más cercano, representaron un canal de transmisión de las posiciones neoliberales y neoconservadoras del mundo anglosajón³¹ que se tradujo en un creciente escepticismo respecto de Europa. Desde un pragmatismo simplificador se consideró que el nuevo contexto internacional confirmaba a EE.UU. como potencia hegemónica por lo cual España debía jugar sus cartas para obtener ventajas dentro del nuevo orden unipolar.³² Cuanto más próximo se estuviera a los Estados Unidos más oportunidades habría de ganar influencia.

La victoria por mayoría absoluta va a marcar la segunda legislatura del PP (2000-2004) que dirigirá su acción de gobierno en un sentido más ideologizado y autónomo con respecto a las fuerzas de oposición y, a la postre, de la propia sociedad española. En política exterior, todos los rasgos antes descritos se extreman. España mantendrá una actitud lejana y displicente durante el proceso de gestación del Tratado Constitucional de la UE, que se transformará en obstruccionista en diciembre de 2003, cuando el Consejo Europeo no logre aprobarlo debido al veto español. Paralelamente, se intensificará el acercamiento hacia Estados Unidos que se profundizará a raíz de los atentados del 11-S.

La opción norteamericana, que derivará en *seguidismo* respecto de las iniciativas militares emprendidas por la administración Bush, va a representar una pérdida de autonomía en las áreas tradicionales de la política exterior española, tanto en América Latina, donde el gobierno popular poco hizo por revitalizar el sistema de Cumbres, como en el Mediterráneo, especialmente en las relaciones con el Magreb. Y es que el giro político impulsado por Aznar alimentó un discurso y una actitud nacionalista que objetivamente propició un empeoramiento significativo en las relaciones de vecindad, especialmente con Francia y, sobre todo, con Marruecos. Con este país estalló una grave crisis durante el verano de 2002, a raíz de la ocupación del islote Perejil por

fuerzas de la gendarmería marroquí, que fueron desalojadas por militares españoles.³³

La crisis de Perejil marcó un punto de inflexión en la posición política e ideológica del Gobierno impulsada directamente por Aznar, que va a derivar en un alineamiento incondicional con la política exterior de los Estados Unidos. La máxima expresión de ese giro se alcanza durante la reunión de las Azores (marzo 2003) donde Bush, Blair y Aznar, con el presidente Barroso como anfitrión, lanzan un ultimátum militar contra Sadam Hussein, que se materializará inmediatamente después con el inicio de la guerra.

El papel representado por España a lo largo de la guerra de Iraq reflejó la evolución que en el pensamiento de Aznar había sufrido su concepción de la política exterior que España necesitaba:³⁴ si el objetivo era «estar entre los grandes» o «jugar en primera división» (ambas expresiones muy repetidas en aquellas fechas), el mejor medio para lograrlo era alcanzar el mayor grado de proximidad posible con los Estados Unidos, ganándose su amistad en los momentos de dificultad. España hizo todo lo posible, desde la presidencia rotatoria del Consejo de Seguridad que en ese momento desempeñaba, para promover una resolución de Naciones Unidas favorable a las tesis estadounidenses,³⁵ llegando incluso a presionar a los gobiernos de Chile y México para lograr su voto favorable, sin conseguirlo.

Aznar tomó la iniciativa de promover una Carta Pública³⁶ por la cual los Presidentes de ocho países europeos respaldaban la posición de EE.UU. durante la crisis, tan sólo tres días después de que el Consejo de Asuntos Generales de la UE hubiera adoptado una declaración consensuada. Esta Carta permitió hablar a Donald Rumsfeld de la existencia de una «nueva Europa» frente a una «vieja Europa» decadente, profundizando la brecha que se abría en las relaciones transatlánticas.

Todo ello tuvo un alto coste. A nivel interno se produjo la quiebra del consenso sobre política exterior entre las fuerzas parlamentarias,³⁷ sin

lograr tampoco el respaldo de la opinión pública que se manifestaba aún más anti-norteamericana, incluso, que la francesa,³⁸ lo que acabó teniendo repercusión electoral: las encuestas atribuían una ventaja al PSOE del 42% frente al 36% del PP.³⁹ A nivel externo, el giro atlantista redujo la capacidad negociadora de España en el seno de la UE y debilitó su influencia regional en América Latina.

El entonces director del Real Instituto Elcano⁴⁰ justificó la nueva dirección de la política exterior en sintonía con los Estados Unidos aportando cinco razones: 1) el apoyo en la lucha contra ETA; 2) crear un contrapeso a la expansión de la UE hacia el Este; 3) defender Ceuta y Melilla;⁴¹ 4) ejercer influencia sobre la minoría hispana en EE.UU.; y 5) proteger las inversiones españolas en América Latina.

Punto por punto, las razones apuntadas son, cuando menos, discutibles. 1) Fuera de toda duda, la colaboración esencial en la lucha judicial y policial contra ETA procede de Francia y no de EE.UU. 2) Si se pretende realizar una labor de contrapeso en el seno de la UE se hubieran debido buscar aliados europeos (meridionales, por ejemplo) pero no extraeuropeos, que sólo consiguen debilitar a la propia Unión. 3) Suponer que en caso de que estallara un conflicto entre España y Marruecos por Ceuta y Melilla tendríamos de nuestra parte el apoyo incondicional de los EE.UU. es una suposición arriesgada. Históricamente no ha sido así (baste recordar la *Marcha Verde* de 1975, por la cual Marruecos ocupó el Sahara Occidental) y las circunstancias que puedan darse en el futuro no animan a establecer certezas. La consolidación de la democracia en Marruecos se encuentra vinculada tanto al proceso democratizador como a la expansión territorial, preferentemente en el Sahara. En caso de crisis, Washington podría valorar más el mantenimiento de un régimen conservador y pro-occidental en el Magreb ante el temor de una crisis islamista en la región. Los intereses de las grandes potencias son complejos y, en ocasiones, contradictorios. 4)

Las aspiraciones de Aznar de convertirse en un referente político para la minoría hispana en los EE.UU. desplazando a las adhesiones naturales de esos ciudadanos hacia sus países de origen fue una ensoñación con escasos fundamentos. 5) Hasta el momento, la competencia comercial entre las empresas españolas y norteamericanas que operan en Latinoamérica se ha traducido más en rivalidad que en cooperación, y no se aprecian síntomas de que esa situación vaya a cambiar. Por último, ¿por qué en esta lista no se mencionaba a Gibraltar?

Las razones aportadas desde el R. I. Elcano, siendo legítimas, en ningún caso tienen consistencia suficiente para justificar un giro tan abrupto como el dado a la política exterior española, que llevó a respaldar una intervención militar contra un país soberano al margen del Derecho internacional, favoreciendo la división interna de la UE y en contra de la opinión de las fuerzas parlamentarias de oposición. No parece que el acercamiento absoluto hacia EE.UU. estuviera inspirado tanto en la defensa de los intereses nacionales, a partir de un cálculo racional y pragmático, como en la adhesión entusiasta a una ideología determinada. Es la asunción del marco axiológico del neoconservadurismo norteamericano por parte de Aznar y su equipo (resumida en el triple axioma de extensión de la democracia, economía abierta, y lucha contra el terrorismo) lo que acabó por determinar el giro en la orientación de la política exterior de España.⁴² De haber realizado una evaluación sobre los costes implícitos que esta decisión acarrearía, la posición que finalmente hubiera adoptado el Gobierno se habría modificado asumiendo, acaso, un perfil con menos relieve, en la línea mantenida por otros Gobiernos europeos afines como fue el caso de Durão Barroso, en Portugal, o de Berlusconi en Italia.

La política exterior de J. L. Rodríguez Zapatero

El giro pro-estadounidense dado por el Gobierno del Partido Popular tuvo un peso

importante en la orientación del voto en las elecciones celebradas en marzo de 2004 donde el PSOE obtuvo la victoria. Al rechazo popular contra la guerra de Iraq se le sumó el impacto del trágico atentado de Madrid el 11-M (con casi 200 muertos y más de 1.100 heridos). El interesado tratamiento informativo realizado por el gobierno Aznar en los días previos a la celebración de las elecciones generales, haciendo recaer la sospecha de la responsabilidad del atentado sobre ETA, fue puesta en evidencia por la rápida actuación de la policía que en sólo cuarenta y ocho horas identificaba a los responsables islamistas del crimen.

La magnitud de esta tragedia y la gestión gubernamental de aquellos días condicionó de manera irremisible el clima político nacional enturbiando las relaciones entre los dos principales partidos hasta hacer prácticamente imposible el diálogo político. El Partido Popular siguió defendiendo su interpretación sobre la autoría de los atentados extendiendo sospechas sobre la existencia de un complot en el que habrían participado tanto el PSOE como los servicios de seguridad e inteligencia del Estado, el poder judicial e, incluso, los servicios secretos marroquíes. La obstinada intransigencia con que fueron defendidas estas tesis conspirativas, a través de una verdadera ofensiva mediática, alimentó el clima de crispación que se vivió a lo largo de esa legislatura⁴³ y constituye el entorno político en el que cabe entender la polarización política vivida entonces, y que tuvo su reflejo en las controversias sobre la orientación de la política exterior.

El nuevo Gobierno de Rodríguez Zapatero contribuyó a alimentar este clima de debate y enfrentamiento ideológico en el terreno de la política exterior. Trató de convertir la acción de gobierno del PP en un paréntesis, recuperando la orientación tradicional⁴⁴ mantenida en las décadas anteriores, y utilizó la figura de Aznar como una suerte de negativo de su propia política, tratando de deslegitimar a su antecesor⁴⁵ y a su política, todo lo cual impulsó una dialéctica

pendular en la conducción de la política exterior. La intención era transformar el rechazo popular que la política de Aznar había despertado en adhesión hacia el nuevo Gobierno. A tenor de los resultados de las encuestas, la operación fue un éxito.⁴⁶ La primera medida del nuevo Gobierno, acaso la más popular, fue la retirada de las tropas españolas destacadas en Iraq, lo cual le valió la enemistad personal del presidente Bush que vetó la presencia de Zapatero en la Casa Blanca durante todo su mandato.⁴⁷ El Gobierno español fue incapaz de enderezar esta relación bilateral. Si acaso, en algún momento dio la impresión de que trataba de alimentar este desencuentro en el plano formal, no así en el estratégico.⁴⁸ Las frecuentes declaraciones de Zapatero, deseando la derrota electoral de Bush o las exhortaciones públicas a los países aliados para que también retiraran sus tropas de Iraq, parecían manifestaciones destinadas al propio electorado y, en todo caso, resultaban muy imprudentes para un Presidente de Gobierno en activo.⁴⁹

«Salir de Iraq» y «volver a Europa» fue el eslogan usado por el PSOE para publicitar el cambio de rumbo. La UE volvió a ser prioritaria para España. La política europea de Zapatero supuso, también, una rectificación a la emprendida por Aznar: cesaron las alianzas con los países más euroescépticos (Gran Bretaña y Polonia, principalmente) y se intentó recuperar el acercamiento a Francia y Alemania, sin lograr la convergencia alcanzada durante la época de Felipe González. El nuevo gobierno del PSOE no ha logrado articular una política europea que maridara intereses nacionales con compromiso europeísta, como sí se consiguió en la época de González, Kohl y Mitterrand. El resultado es que España no ha conseguido incorporarse al *núcleo duro* de la actual Europa y ha delegado, bien en Francia, bien en Alemania, poniéndose a su disposición pero sin participar en los impulsos políticos decisivos adoptados para enfrentarse a los principales problemas de estos años. Tanto en la solución adoptada para rescatar el Tratado Constitucional⁵⁰ como en las medidas para ata-

jar la crisis financiera, España ha permanecido al margen de los encuentros informales en donde se han fraguado los consensos básicos.

Igualmente, fueron retomadas las líneas de actuación tradicionales de la diplomacia española en sus principales áreas de interés. Las relaciones con Marruecos fueron normalizadas, y parece hacerse iniciado un desplazamiento de la postura española a favor de las tesis marroquíes sobre el futuro del Sahara Occidental, giro muy pausado que no ha sido convenientemente explicado en sede parlamentaria, y cuyos efectos sobre nuestra política regional hacia el Magreb están todavía por evaluar. También la política mediterránea recibió un fuerte impulso, aunque con consecuencias limitadas. La celebración de la Cumbre Euromediterránea de Barcelona en 2005 tuvo un impacto político muy limitado debido a la escasa implicación de la presidencia británica de la UE y a la débil presencia árabe con delegaciones de bajo nivel. Si a ello sumamos la reciente iniciativa francesa de la Unión por el Mediterráneo, a pesar de lograr que radique su sede en Barcelona, el resultado es que el protagonismo logrado por España en la política euromediterránea ha quedado rebajado.⁵¹

El retorno a la anterior política latinoamericana permitió recuperar el margen de autonomía perdido frente a los designios de Washington. La XV Cumbre de Salamanca (2005) confirió un nuevo impulso a esta política de encuentros regionales con la creación de una Secretaría General Iberoamericana permanente y la asunción de unos planes concretos de actuación.⁵² Las relaciones de España con Cuba (Castro), Venezuela (Chaves), Bolivia (Morales) y Nicaragua (Ortega) reforzaron la distancia con respecto a los EE. UU. sin evitar que desde esos mismos regímenes de corte indigenista se difundiera un discurso crecientemente antiespañol.⁵³

Dos nuevos escenarios fueron incorporados a este esquema tradicional de la política exterior española: Asia, donde el gobierno Aznar ya había lanzado el Plan Asia (2000-2004) con el objetivo de respaldar a las empresas españolas

para lograr mayor presencia en aquellos mercados. Proyecto que tuvo continuidad con el Plan de Acción Asia-Pacífico (2005-2008) y el Plan Asia Pacífico 3 (2008-2012)⁵⁴ que suma, además, contenidos de cooperación y seguridad internacional. Y también África, con el lanzamiento sucesivo del Plan África 2006-2008 y 2009-2012⁵⁵ que bajo el enunciado de contribuir a la estabilización y desarrollo del continente, tratan de atajar la avalancha de migración irregular procedente de sus costas.

El gobierno de Rodríguez Zapatero llevó a cabo una rectificación⁵⁶ en toda regla del giro político dado anteriormente por su predecesor. No se trató de un mero ajuste técnico. Por el contrario, se le dotó de un hondo contenido ideológico con la intención de censurar, por contraste, las decisiones estratégicas adoptadas por José M.^a Aznar al tiempo que se legitimaba la propia acción de gobierno. En oposición al anterior credo neoconservador el nuevo gobierno socialista definió una política exterior basada en criterios éticos en la que se afirmaba la dimensión normativa centrada en tres principios: defensa del multilateralismo, respeto escrupuloso al Derecho internacional y solidaridad.⁵⁷

Con respecto a la primera cuestión, el discurso y las propuestas de Rodríguez Zapatero en materia de paz y seguridad, especialmente en la lucha contra el terrorismo, fueron vinculadas, significativamente, tanto a la UE como, de manera especial, a la ONU. La Directiva de Defensa Nacional⁵⁸ (2004) asumía plenamente la Estrategia de Seguridad de la UE haciendo particular insistencia en el «multilateralismo eficaz» y la defensa de la legalidad internacional. Paralelamente, en su primera intervención ante la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2004,⁵⁹ Rodríguez Zapatero lanzó la iniciativa de crear un Grupo de Alto Nivel en torno a la idea de *Alianza de Civilizaciones*⁶⁰ entre el mundo occidental y el mundo musulmán apoyada en el principio de que sólo el respeto a los derechos humanos, la democracia, la legalidad internacional y el desarrollo constituyen

herramientas legítimas para corregir las lacras sociales y económicas que alimentan el fenómeno terrorista.

La solidaridad internacional es la tercera idea fuerza sobre la que se ha vertebrado la política exterior del actual gobierno socialista. Pocos meses después de acceder al poder, el Presidente se sumó a la *Alianza contra el Hambre y la Pobreza*,⁶¹ promovida por el presidente de Brasil, Lula da Silva, logrando una imagen internacional que fue publicitada como la antítesis de la fotografía del «trío de las Azores».

Por otra parte, la política de cooperación ha recibido un firme impulso durante las dos últimas legislaturas con la transformación de una política de ayuda en una política de desarrollo.⁶² Se ha convertido en un área privilegiada, en términos presupuestarios,⁶³ dentro de las exiguas partidas destinadas al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, multiplicando de esta forma las cifras del último presupuesto del anterior gobierno popular. En los presupuestos para el año 2009 se asignaban a este fin 2.898,55 millones de euros (un 6,9% más que en el ejercicio anterior y un 253% de incremento sobre el presupuesto de 2005 que ascendía a 490 millones), mientras que los fondos destinados al conjunto de la acción exterior sólo representan 719,32 millones de euros (un 2,3% de incremento anual).⁶⁴ Tan considerable esfuerzo, a pesar de la crisis económica, puede revertir en una mejora de la imagen exterior del país,⁶⁵ pero no han evitado las críticas al gobierno tanto desde las ONG's de desarrollo,⁶⁶ por la estructura y la calidad de la ayuda, como desde determinados círculos diplomáticos, que censuran la errática política de asignación de fondos y su poca relación con los intereses estratégicos del país. Y, desde luego, no parece haber influido para que los intereses empresariales españoles en algunos países de América Latina, particularmente beneficiados por la política de cooperación, gocen de mayor seguridad jurídica.⁶⁷

En su conjunto, todas estas actuaciones, y,

en particular, su remarcada dimensión ética y solidaria, han constituido una declaración de principios que llevaba implícita una crítica y una desautorización a la política exterior de Jose M.^a Aznar. Frente al realismo tradicional, la política exterior de Rodríguez Zapatero asumió un *nuevo realismo*⁶⁸ tratando de redefinir los intereses nacionales en un marco general de intereses y problemas globales que deben ser gestionados por medio de un multilateralismo que permita mejorar la gobernanza del sistema internacional. Ideología por ideología. A las tesis neoconservadoras se contraponen el ideario socialdemócrata europeísta y cosmopolita, que posiblemente alcance mayor respaldo popular, pero que no ha servido para diseñar una política exterior a la medida de las necesidades del país ni ha permitido establecer unos consensos básicos.⁶⁹ El último intento del Gobierno por alcanzarlo sólo logró un tibio apoyo en función de la Presidencia de turno de la UE que asumió España durante el primer semestre de 2010.⁷⁰

Perspectivas de futuro

Las divergentes direcciones adoptadas por los dos últimos Gobiernos en la orientación de la política exterior de España presentan aciertos y debilidades, aunque éstas últimas predominan en ambos casos. La opción de Aznar, muy personal,⁷¹ trató de construir una política incondicionalmente pro-estadounidense, sin haber establecido previamente los consensos internos básicos. En todo caso, optar prioritariamente por los EE.UU. no creo que se corresponda con los intereses generales del país. Estados Unidos no representa una alternativa a la UE para España, y menos aún pueden subordinarse el resto de los objetivos de nuestra política exterior a este fin. Los intereses de los dos países pueden coincidir en términos globales, pero colisionan en aquellas áreas donde España pretende ejercer alguna influencia. Por otra parte, aunque el país haya prosperado, en absoluto puede ser considerado como una gran potencia. Aznar promovió una

política grandilocuente y desproporcionada⁷² con respecto a los limitados medios de que dispone el Estado y que resultan particularmente graves en tres ámbitos críticos: cuerpo diplomático exiguo, ausencia de una dotación presupuestaria suficiente y falta de una estrategia de actuación y planificación en el medio plazo. Se incurrió en el contrasentido de luchar por mantener los fondos estructurales comunitarios al tiempo que se reclamaba un puesto director en Europa. Se enajenó, además, el respaldo de la opinión pública y quebró el consenso con el resto de las fuerzas parlamentarias, siendo éstos dos requisitos imprescindibles para asegurar la continuidad de toda política exterior.

Por su parte, la política promovida por el Gobierno de Rodríguez Zapatero resulta tan presidencialista⁷³ e ideologizada como la de su predecesor, aunque orientada en una dirección opuesta. Se beneficia de un mayor respaldo social, y acierta a situar a la Unión Europea como objetivo principal de la acción exterior, aunque ello no se traduzca en una estrategia definida. Pero con respecto al contenido material de la política exterior se confunden los principios (solidaridad, multilateralismo) con los objetivos, que no han sido identificados de forma precisa y, en todo caso, siguen predominando los gestos frente a los logros.

Resulta sorprendente que el Presidente del Gobierno, en una comparecencia ante el Congreso,⁷⁴ exhibiera como principales éxitos de su política exterior cuatro resultados concretos: la asistencia a las reuniones del G-20 (cuyo coste diplomático y político no ha sido explicado, y está por ver), la *Alianza de Civilizaciones* (cuyos problemas conceptuales y de planificación han sido destacados en muchas ocasiones,⁷⁵ y cuya razón de ser se ve comprometida por el nuevo discurso del presidente Obama hacia el mundo musulmán),⁷⁶ la sede barcelonesa de la Unión por el Mediterráneo y, tal vez la afirmación más desconcertante de todas, la elección de Felipe González para presidir el *Comité de Sabios* encargado de reflexionar sobre el futuro de la

Unión Europea, como si ello fuera resultado de la acción del Gobierno y no del prestigio que mantiene el ex- Presidente. La exhibición de semejante balance de resultados da buena cuenta de la percepción de Rodríguez Zapatero sobre la política exterior y sus necesidades actuales.

Es cierto que el entorno internacional ha sido particularmente complejo en los últimos años, tanto en el Mediterráneo como en el continente americano o en la propia Europa, y los cambios ocurridos han dejado al Gobierno sucesivamente descolocado: en Europa, cuando sus iniciativas se vieron truncadas por el imprevisto rechazo del electorado francés y holandés al Tratado Constitucional en 2005; y frente a EE.UU. cuando el presidente Bush logró la reelección en noviembre de 2004, prolongando de este modo la tensión bilateral durante todo su segundo mandato. En general, España ha mantenido un bajo perfil internacional, reflejo de la falta de protagonismo de Zapatero en esta área⁷⁷ que no ha constituido una prioridad para el actual Gobierno socialista,⁷⁸ volcado en los asuntos internos.

Nos encontramos, por tanto, ante un dilema. Es imposible recuperar la política exterior tradicional, el modelo de Aznar es inviable y el de Zapatero insuficiente, porque ninguna de las tres opciones permite responder a la cuestión principal: ¿Cómo traducir el creciente peso económico y cultural del país en influencia internacional y participar de forma beneficiosa en el actual entorno globalizado?

España es un país de crecientes fortalezas que, pese a todo, no han permitido compensar sus debilidades estructurales. Dependemos de demasiados países para demasiadas cosas. De la UE en todos los sentidos. De Alemania, al menos hasta ahora, en la provisión de los fondos estructurales y de cohesión, y como estabilizador de la moneda común. De Francia, en la lucha contra ETA. De Marruecos, en la represión del terrorismo islamista y en el control de la inmigración irregular. De Argelia, en el suministro de gas natural. Del Reino Unido sigue pendiente

la descolonización de Gibraltar. Y de Estados Unidos en todas las cuestiones globales y de seguridad. Son demasiados frentes simultáneos y contradictorios que crean un conglomerado de relaciones bilaterales difíciles de conjuntar.

La proyección internacional y la imagen exterior de cualquier país constituyen una cuestión enormemente sensible que sólo se logra afianzar con décadas de esfuerzo continuado y que, en cambio, puede deteriorarse con notable velocidad. Cualquier Estado que, como España, aspira a mejorar su papel en la escena internacional no puede someter su política exterior a sucesivos vaivenes pendulares en función del color político del gobierno de turno. Ha de existir continuidad en el propósito que otorgue identidad a la política exterior convirtiéndola en una *política de Estado* que permita consolidar alianzas y definir posiciones.⁷⁹ Dado lo incierto del entorno internacional y lo difícil que resulta alcanzar los objetivos propuestos, la política exterior no puede ser definida en el breve plazo de una legislatura y, menos aún, puede ser modificada en cada cambio de gobierno. Resulta necesario definir una acción estratégica en el medio y largo plazo que no puede ser impuesta ni improvisada.

Para lograr una proyección internacional más acorde con las nuevas capacidades y las ambiciones del país resultaría necesario actuar en tres frentes simultáneos: medios, coordinación y consenso político. Se ha convertido en una urgencia modernizar y ampliar el actual servicio exterior del Estado, anticuado en sus procedimientos e insuficiente en sus medios.⁸⁰ Para lograrlo es imprescindible asegurar dotaciones presupuestarias más cuantiosas y estables que permitan hacer frente a las nuevas necesidades de proyección internacional, especialmente en el ámbito comercial, cultural y de promoción de la imagen de país.

Igualmente es necesario reforzar la coordinación en la dirección de la acción exterior con el fin de lograr mayor coherencia y eficacia. No sólo entre el Gobierno y las Comunidades Au-

tónomas (urge reformar el funcionamiento de instituciones como la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas-CARCE),⁸¹ sino también entre los propios departamentos ministeriales. Tanto Asuntos Exteriores como Defensa y Presidencia del Gobierno disponen de sus propias unidades de análisis y planificación, y aunque se coordinan informalmente, carecen de integración orgánica y sus recursos son insuficientes.

Y, desde luego, habría que reconstruir el consenso social y político a favor de una *política de Estado* en la acción exterior que la dotara de continuidad y de planificación estratégica en el medio y largo plazo. Es evidente que el recuerdo del *consenso* trabado durante la transición democrática actúa como una suerte de mito político en la sociedad española, tan evocador como imposible de llevar a la práctica fuera de las circunstancias excepcionales vividas en aquellos años. Las consultas electorales determinan absolutamente el comportamiento de los dos grandes partidos políticos, y en los últimos años parecen convencidos de que sólo conservando la complicidad con sus electorados tradicionales es posible lograr una victoria electoral. De esta forma que se subrayan los rasgos de identificación ideológica frente al adversario. Movilizar a los propios y desanimar a los rivales se ha convertido en la clave de la acción política y en ese contexto la posibilidad de alcanzar acuerdos y compromisos, más allá del mero tactismo, resulta imposible porque ninguna fuerza política encuentra ventajas en pactar.

Este comportamiento no nos conduce a buen destino. Es una realidad palpable que las diferencias entre política interior y exterior se van desdibujando y las decisiones adoptadas a nivel interno alcanzan una repercusión inmediata y duradera en su dimensión externa. Las políticas pendulares pueden dar resultados electorales, pero fragilizan nuestra posición internacional. España, como el resto de países, debe encontrar su sitio en la nueva sociedad internacional de la globalización que se está gestando. Para lograr

defender nuestros intereses colectivos deberemos vencer nuestra inveterada incapacidad para pensar juntos en términos estratégicos.

NOTAS

- ¹ ARENAL, Celestino del, «La política exterior de España después de Irak» *Perspectivas Exteriores 2004*. Madrid, Política Exterior-FRIDE-Real Instituto Elcano-Biblioteca Nueva, 2004, pp. 71-88; y también JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos: *De Suárez a Rodríguez Zapatero: la política exterior de la España democrática*. Madrid, Dilex, 2006, pp. 57-60.
- ² MORÁN, Fernando, *España en su sitio*. Barcelona, Plaza y Janés, 1990.
- ³ GARCÍA PÉREZ, Rafael, «España en un mundo en cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2010)» en: PEREIRA, Juan Carlos (coord.), *La política exterior de España (1800-2010)*, Barcelona, Ariel, 2003, pp. 539-550.
- ⁴ QUINTANILLA, Miguel Ángel, *El misterio del europeísmo español*, Madrid, Sistema, 2006, pp. 25-31.
- ⁵ AIXALÀ i BLANCH, Albert «La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 69/2005 (www.cidob.org/castellano/publicaciones/Afers/69/69aixala.pdf).
- ⁶ ORTEGA, Andrés, «Moldear un nuevo consenso», *Foreign Policy. Edición española*, 7 /2005 (www.fp-es.org/feb_mar_2005/story_7_1.asp).
- ⁷ PALACIO, Vicente / RODRIGO, Fernando, «Política exterior: la ilusión del consenso». *Política Exterior*, 99/2004, pp. 87-90.
- ⁸ DEHESA, Guillermo de la, «La próxima recesión», *El País Negocios* (21-1-2007).
- ⁹ OLIVER ALONSO, Josep, «Inmigración y mercado de trabajo en 2007: el último impulso de la década prodigiosa». Aja, Eliseo/Arango, Joaquín/Oliver, Josep (eds.), *La inmigración en la encrucijada: anuario de la inmigración en España*. Barcelona, Diputació de Barcelona, 2008, pp. 16-35.
- ¹⁰ IZQUIERDO, Antonio, *Demografía de los extranjeros. Incidencia en el crecimiento de la población*, Madrid, Fundación BBVA, 2007. Según los datos de este mismo informe, publicado en 2010, la población total residente en España se situaría en cerca del 47 millones, de los cuales un 12%, aproximadamente, serían extranjeros.
- ¹¹ WORLD BANK, *Total GDP 2005*, 2006 (www.worldbank.org/data/quickreference/quickref.html).
- ¹² PIEDRAFITA, Sonia/STEINBERG, Federico/TORREBLANCA, José Ignacio, *La europeización de España (1986-2006)*. Madrid, R. I. Elcano, 2007 (DT N° 39/2007).
- ¹³ FUNDACIÓN CAJAS DE AHORRO, *Cuadernos de Información Económica*, 2007, p. 196.
- ¹⁴ PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre desarrollo humano 2009*, UNDP, 2009 (<http://hdr.undp.org/reports/global/2009/espanol/>).
- ¹⁵ RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, José Luis, *Las misiones en el exterior de las Fuerzas Armadas de España*. Madrid, Alianza, 2010.
- ¹⁶ España ocupa el 15º puesto del mundo en gasto militar, por detrás de países como Corea del Sur, Arabia Saudí o Turquía.
- ¹⁷ Un estudio actualizado sobre las capacidades y debilidades internacionales de España puede consultarse en: REAL INSTITUTO ELCANO: *España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre su inserción en la nueva gobernanza global*. 2009, de donde proceden los datos (www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/lengua+y+cultura/00033).
- ¹⁸ «La economía española se hace fuerte», *El País* (25-3-2007).
- ¹⁹ ROMERO GONZÁLEZ, Joan, *Geopolítica y gobierno del territorio en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, pp. 11-17.
- ²⁰ BANCO DE ESPAÑA, *España-Indicadores económicos generales*, 2009 (www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/si_1_1.pdf).
- ²¹ GARRET, T. A., (2001): «An International Comparison and Analysis of Lotteries and the Distribution of Lottery Expenditures», *International Journal of Applied Economics*, 15 (2), 2001, pp. 213-227 (citado por GUILLÉN, p. 236. Vid. *Infra*, nota 26).
- ²² TRANSPARENCY INTERNATIONAL: *Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción 2009* (www.transparencia.org.es/BAR%C3%93METRO%20GLOBAL%202009/Informe_detallado_sobre_el_Bar%C3%B3metro_Global_2009.pdf).
- ²³ NOYA, Javier, *La nueva imagen de España en América Latina*. Madrid, Tecnos-R. I. Elcano, 2009, pp. 485-516.
- ²⁴ THE ECONOMIST, *The World in 2007*, Londres, 2006 (www.economist.com/theworldin/business/displayStory.cfm).
- ²⁵ REID, Michael, «After the fiesta. The party's over in Spain», en: THE ECONOMIST, *The World in 2009* (6.11.2008) (www.economist.com/theworldin/business/displayStory.cfm?story_id=12562353cfm). El diagnóstico de situación que se ofrecía en esta publicación resultaba demoledor: «El mejor escenario, para los españoles, son dos años de anémico crecimiento económico, y paro...».
- ²⁶ GUILLÉN, Mauro, *El auge de la empresa multinacional española*. Madrid, Fundación Rafael del Pino-Marcial Pons, 2006, p. 144.
- ²⁷ GILLESPIE, Richard, «Límites del voluntarismo español en el Magreb», *Afkar Ideas*, primavera 2007, pp. 48-50.
- ²⁸ A finales de 2001 España disponía de tan sólo 738 diplomáticos en activo (200 de ellos ubicados en Madrid) prácticamente la misma cantidad que en 1975 y, en todo caso, una cifra bien modesta comparada con los 9.000 estadounidenses, 2.180 franceses, 1.538 británicos, 1.461 alemanes o 1.050 holandeses. DELAGE, Fernando, «Una política exterior para el siglo XXI», en: PEREIRA, Juan Carlos (coord.), *La política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona, Ariel, 2003, p. 564. La Asociación de Diplomáticos Españoles afirmaba en 2005 que España disponía de menos personal en el extranjero que Portugal y de unos recursos totales semejantes a los de Lituania (<http://prensa.vlex.es/vid/diplomaticos-extranjero-recursos-lituania-17836734-#ixzz0ITpyNT3z>). Sobre la previsión del actual Gobierno vid.: MORATINOS, Miguel Ángel, «Diagnosis y política exterior». *Política Exterior*, 131 (XXIII), 2009, p. 95.

- ²⁹ PIQUÉ, Josep, «El papel de España, ahora», *El País-Negocios* (2-11-2008); SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, «G-20: España, de lo regional a lo global», *El País* (27-11-2008).
- ³⁰ ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, Madrid, La Catarata, 1998, pp. 145-153.
- ³¹ JIMÉNEZ REDONDO, *op. cit.*, pp. 83-84.
- ³² BARDAJÍ, Rafael, «Más allá de Irak: España en un orden unipolar», *ABC* (11-3-2003).
- ³³ CEMBRERO, Ignacio, *Vecinos alejados. Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2006.
- ³⁴ Al respecto *vid.* dos discursos relevantes de Aznar pronunciados en esa coyuntura: *Discurso del Presidente del Gobierno en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)*, Madrid, 20 de octubre de 2003; y *Discurso del Presidente del Gobierno ante el Congreso y el Senado de los Estados Unidos*, Washington, 4 de febrero de 2004 (www.la-moncloa.es).
- ³⁵ ARIAS, Inocencio, *Confesiones de un diplomático*. Barcelona, Planeta, 2006.
- ³⁶ AZNAR, José María/DURÃO BARROSO, Jose-Manuel/BERLUSCONI, Silvio/BLAIR, Anthony/MEDGYESSY, Peter/MILLER, Leszek/RASMUSSEN, Anders Fogh/HAVEL, Vaclav: «Europa y América deben permanecer unidas», *El País* (30-1-2003).
- ³⁷ «El Gobierno rechaza volver a la política exterior de consenso», *El País* (1-5-2003).
- ³⁸ *Eurobarómetro*, 58 (marzo 2003).
- ³⁹ «El PSOE saca al PP seis puntos de ventaja», *El País* (30-3-2003).
- ⁴⁰ LAMO DE ESPINOSA, Emilio, *De la vocación atlantista de España*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2003 (<http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/83.asp>).
- ⁴¹ AZNAR, José María, *Ocho años de Gobierno: una visión personal de España*, Barcelona, Planeta, 2004, p. 168.
- ⁴² JIMÉNEZ REDONDO, *op. cit.*, pp. 109-110.
- ⁴³ Sobre la «crispación» política vivida durante la primera legislatura de Rodríguez Zapatero *vid.* BERNECKER, Walther/MAIHOLD, Günther (eds.), *España: del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española*. Madrid-Francoford. M., Vervuert, 2007; CARRILLO, Santiago, *La crispación en España*. Barcelona, Planeta, 2008.
- ⁴⁴ MORATINOS, Miguel Ángel, «Una nueva política exterior para España», *Política Exterior*, 99 (XVIII) 2004, pp. 65-69.
- ⁴⁵ La afirmación del ministro en la televisión pública, acusando a Aznar de respaldar el golpe de Estado en Venezuela se enmarcó en esa estrategia. «Moratinos acusa a Aznar de haber apoyado el intento de golpe de estado contra Hugo Chávez en 2002», *El Mundo* (23-11-2004).
- ⁴⁶ Según el Barómetro del R. I. Elcano (8ª oleada, Febrero de 2005) el envío de tropas a Iraq era rechazado por el 78% de la población, y sólo contaba con un 17% de respaldo. La relación con los EE.UU. fue, sin duda, un factor en la polarización política: entre los que defendían una política más autónoma respecto de EE.UU. el 53% eran votantes del PSOE, el 76% de IU y el 23% del PP.
- ⁴⁷ La enemistad personal de Bush hacia Zapatero era ilustrada por un reportaje periodístico: «Zapatero no es bienve-
- nido aquí», *El País* (11-4-05). La esperada visita sólo pudo realizarse en el marco de la reunión del G-20 en noviembre de 2008.
- ⁴⁸ Las relaciones económicas y de seguridad no se vieron afectadas por la crisis. *Vid.* CHISLETT, William, *España y Estados Unidos: En busca del redescubrimiento mutuo*. Barcelona, Ariel-R. I. Elcano, 2005.
- ⁴⁹ Estos gestos ya los había prodigado Zapatero desde la oposición. La ostensible falta de respeto hacia la bandera estadounidense, permaneciendo sentado a su paso durante el desfile del 12 de octubre de 2003 en Madrid tuvo un gran impacto en EE.UU. cuyas consecuencias no fueron previstas ni atenuadas: «El embajador de EE UU reconoce que no fue al desfile por la actitud de Zapatero el año pasado», *El País* (15-10-04).
- ⁵⁰ Y ello a pesar de haber lanzado, junto a Luxemburgo, una «Cumbre de amigos de la Constitución Europea» (Madrid, 26-1-07) que reunió a 22 Estados miembros (los 18 que habían ratificado el Tratado, más Portugal e Irlanda como «amigos»), y Dinamarca y Suecia como observadores).
- ⁵¹ El proyecto de UpM, liderado por Sarkozy, desveló problemas de cohesión interna en el seno de la UE; al suponer un debilitamiento del papel de la Comisión y de la lógica comunitaria. Además, los sectores reformistas de los países árabes la desaprobaban por no tomar en consideración los valores inherentes al Proceso de Barcelona (democracia y derechos humanos). *Vid.* BARBÉ, Esther, «La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 32/2009, pp. 11-48.
- ⁵² MALAMUD, Carlos/MALLO, Tomás: *Después de Salamanca: ¿hay un nuevo rumbo para las Cumbres Iberoamericanas*. Madrid, R. I. Elcano, 2005 (ARI n.º 140/2005).
- ⁵³ NOYA, *op. cit.*, pp. 105-121.
- ⁵⁴ LÓPEZ i VIDAL, Lluç, «La continuidad de la dimensión asiática en la política exterior española: más allá de la asociación estratégica», BARBÉ, Esther (coord.), *España en Europa 2004-2008*. Barcelona, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2008 (www.iuee.eu/pdf-publicacio/127/Rof9m-SJCPngqDbKE8of9.PDF).
- ⁵⁵ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN, *Plan África 2006-2008*. (www.maec.es/es/Home/Paginas/planafrica2006_08.aspx) y *Plan África 2009-2012*. (www.maec.es/es/Home/Paginas/planafrica2009_12.aspx).
- ⁵⁶ ARENAL, Celestino del, «La política exterior del gobierno socialista», *Política Exterior*, 100 (XIX) 2004, pp. 101-126.
- ⁵⁷ ARENAL, Celestino del, «Entre la afirmación de la dimensión normativa y el reforzamiento del pragmatismo: la política exterior y de seguridad de España en 2007», *Anuario Internacional CIDOB 2007*. Barcelona, CIDOB, 2007, pp. 337-350.
- ⁵⁸ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Directiva de Defensa Nacional 1/2004* (30-12-2004) (http://www.mde.es/descarga/ddn_2004.pdf).
- ⁵⁹ *Discurso del Presidente del Gobierno ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas*. Nueva York, 21 de septiembre de 2004 (www.la-moncloa.es).
- ⁶⁰ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN, *Alianza de Civilizaciones*. Madrid, D.G. de Comunica-

- ción, 2005 (<http://www.mae.es/NR/rdonlyres/D7DA919A-A9CF-4BA2-8133-B89EA47E49E8/0/Alianzcivilizacione-sesp.pdf>).
- 61 «Más de 100 países lanzan un plan para acabar con el hambre», *El País* (21-9-2004).
- 62 SANAHUJA, José Antonio, «La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas», *Quórum. Revista Iberoamericana*, 19/2007, pp. 37-38.
- 63 SANAHUJA, José Antonio, «Balance y perspectivas de un ciclo de reformas: la política de cooperación española de 2004 a 2006», en: PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *Los Objetivos del Milenio: movilización social y cambio de políticas*. Madrid, La Catarata, 2006, pp. 69-103.
- 64 MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN, *Presupuesto 2009. Una política exterior solidaria*. D.G. de Comunicación, 2008 (www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/NotasdePrensa/Documents/PRESUPUESTOS%20MAEC09.pdf).
- 65 El informe sobre España del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE valoraba en términos muy positivos los cambios realizados en la cooperación española. OECD, *Spain. Development Assistance Committee (DAC). Peer Review, 2007* (www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/publicaciones/descargas/39710206.pdf).
- 66 INTERMON-OXFAM, *La realidad de la ayuda 2008-2009: una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*. Barcelona, 2008.
- 67 Las empresas españolas han denunciado la inseguridad jurídica para sus inversiones en países como Bolivia, Cuba, Venezuela y Ecuador, y reconocen que deben hacer más esfuerzos por mejorar su imagen en la región. Vid. COMISIÓN DE ASUNTOS IBEROAMERICANOS, «Informe de la Ponencia de Estudio sobre el papel de las empresas españolas en América Latina», *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, n.º 425 (8-3-10) (www.senado.es/cgi-bin/series_idab?CODIGO=SI).
- 68 BECK, Ulrich, *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Barcelona, Paidós, 2004.
- 69 FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, *Las bases y los límites del consenso en la política exterior española. Debate de expertos*. Madrid, 2005 (www.fundacionalternativas.co/opex).
- 70 *Comparecencia del Ministro ante la Comisión de Exteriores del Congreso de los Diputados* (22.05.08). Moratinos ofreció a la oposición «diez puntos para el consenso en política exterior»: 1) Ratificación Tratado de Lisboa, Presidencia española de la UE; 2) Política común e integral de inmigración; 3) 0,7% Ayuda Oficial al Desarrollo, impulso de la Ronda Doha; 4) Multilateralismo y reforma de Naciones Unidas; 5) Operaciones de paz de NNUU y política europea de seguridad y defensa; 6) Mediterráneo, Proceso de Barcelona, Unión para el Mediterráneo; 7) Oriente Próximo, Magreb, Sahara Occidental; 8) Iberoamérica, Comunidad Iberoamericana de Naciones, proceso de reformas en Cuba; 9) Medio ambiente, energía; y 10) Acción y servicio exterior del Estado (www.maec.es/es/Home/Paginas/Diezpuntos-consenso.aspx).
- 71 AZNAR, *op. cit.*, p. 150.
- 72 GILLESPIE, Richard, «Lidiando con la ambición: La política exterior y de seguridad de España al inicio del nuevo milenio», *Anuario internacional CIDOB*, Barcelona, CIDOB, 2001, pp. 23-33.
- 73 Por poner sólo un ejemplo, la decisión de retirar las tropas de Kosovo se hizo sin informar al ministro de Asuntos Exteriores: «Zapatero no consultó con Moratinos la retirada de las tropas de Kosovo», *El País* (23-3-2009).
- 74 «Zapatero sufre un severo revólcon en el Congreso por la polémica de Kosovo», *El País* (26-3-2009).
- 75 Por ejemplo: ELORZA, Antonio, «De Granada a Bombay», *El País* (29-11-2008).
- 76 *Discurso del Presidente Obama en la Universidad Al-Azhar de El Cairo* (4-6-2009) (www.elpais.com/elpaismedia/ultima-hora/media/200906/04/internacional/20090604elpepuint_2_Pes_PDF.pdf).
- 77 En 2006 el presidente del Gobierno viajó al exterior en 15 ocasiones, las mismas que el jefe del Estado. De ellos 11 eran citas obligadas correspondientes a Consejos europeos, Naciones Unidas, cumbres de la OTAN y otros foros. Sólo realizó cuatro viajes de Estado (Alemania, India, Senegal y Turquía), particularmente breves. «El Rey, 'pararrayos' de la política exterior de Zapatero», *El Mundo* (28-1-2007).
- 78 AREILZA, José M.ª/TORREBLANCA, José Ignacio: «Diagnóstico diferencial-Política exterior», en: *Foreign Policy Edición Española*, Junio-Julio 2009 (<http://fp-es.org/diagnostico-diferencial-politica-exterior>).
- 79 DURÁN I LLEIDA, Josep Antoni, «Reflexiones sobre dos décadas de política exterior de España», *Anuario Internacional CIDOB 2009*. Barcelona, CIDOB, 2009, pp. 325-326.
- 80 Los pasos dados hasta el momento no han logrado los resultados esperados: COMISIÓN PARA LA REFORMA INTEGRAL DEL SERVICIO EXTERIOR, *Informe sobre la reforma del Servicio Exterior español*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2005 (www.mae.es/NR/rdonlyres/4BE86CCC-B06D-45D7-A912-5F501514125/0/informe_CRISEX.pdf).
- 81 DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN AUTÓNOMICA, *Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2006.

