

Entre la afirmación de la dimensión normativa y el reforzamiento del pragmatismo: la política exterior y de seguridad de España en 2007

Clique aquí para consultar el resto de contenidos del Anuario en la web CIDOB

Celestino del Arenal¹,
Catedrático de Relaciones Internacionales,
Universidad Complutense de Madrid

Los recientes cambios producidos en el contexto interno e internacional a partir de 2005, nos permiten distinguir, cuando se analiza la política exterior del gobierno de Rodríguez Zapatero dentro de la continuidad general del modelo de política exterior socialista, dos etapas con características diferentes.

La primera discurre entre abril de 2004 y finales de 2005. Se caracterizó por la primacía y elevado perfil que se otorgó a la política exterior en la acción del gobierno, el anuncio de objetivos ambiciosos en materia internacional y por el protagonismo relativo que asumió en la política exterior el propio presidente del gobierno, Rodríguez Zapatero.

La segunda etapa de la política exterior del gobierno socialista transcurrió desde finales de 2005 hasta el final de la legislatura, estando marcada por las dificultades que se presentaron en los escenarios interno e internacional y la necesidad sentida por el gobierno de reorientar una parte de sus prioridades. Es una etapa en la que, sin abandonar los principios y objetivos que determinaron el modelo de política exterior y los planteamientos novedosos que la inspiraron, sin embargo, pasaron a un segundo plano algunos de los ambiciosos objetivos iniciales, disminuyendo el elevado perfil político inicial de la acción exterior e imponiéndose un creciente pragmatismo en las relaciones internacionales.

La política exterior desarrollada por el gobierno socialista a lo largo de 2007 se inserta, por lo tanto, en la

segunda etapa, que acabamos de analizar, respondiendo punto por punto a las características que definen a la misma, aunque con iniciativas y desarrollos, que veremos a continuación. En general, se puede afirmar que durante 2007 se han reforzado los parámetros que han definido la política exterior socialista desde 2005, tanto en cuanto a lo que hace al protagonismo internacional de la vicepresidenta primera del gobierno y el reforzamiento del Servicio Exterior y de las instituciones con competencias en ese ámbito (en concreto el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación –MAEC– experimenta un incremento del 14,6% respecto de 2006, y se reforma el Consejo de Política Exterior, por Real Decreto 1389/2007, de 29 de octubre (BOE 30-10-07), como en cuanto al establecimiento de una relación privilegiada con Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México en el marco de la política latinoamericana, la puesta en práctica con éxito del Plan Asia-Pacífico 2005-2008 y del Plan África 2006-2008 y la progresiva normalización de las relaciones político-diplomáticas con Estados Unidos, a raíz de la visita de la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, a Madrid, el 1 de junio de 2007. En el caso europeo se ha vuelto a retomar la iniciativa, debilitada a raíz del fracaso del Tratado Constitucional, y en la política de cooperación para el desarrollo se ha continuado incrementando el presupuesto con el objetivo de alcanzar en 2008 el 0,5% del PIB.

Como dato significativo destaca que, en términos de opinión pública, según el Barómetro del Real Instituto Elcano, de diciembre de 2007, la política exterior del gobierno de Rodríguez Zapatero continúa siendo valorada positivamente por el 54% de los españoles, frente a un 39% que tiene una opinión negativa, considerando el 37% que ha sido mejor que la del gobierno de Aznar, frente al 26% que cree que ha sido peor. En cuanto al apoyo a las misiones de las fuerzas armadas en el exterior, en 2007, se ha producido un descenso al aumentar la sensación de peligro para las tropas, aunque en términos generales el apoyo se mantiene (Noya 2007).

La puesta en práctica de la Alianza de Civilizaciones

La Alianza de Civilizaciones, una de las expresiones más significativas de la apuesta del gobierno por el “poder blando” y el multilateralismo, ha entrado desde finales de 2006 en una fase de puesta en práctica. El Informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel se presentó en Estambul, el 13 de noviembre de 2006, en presencia de sus dos principales promotores, el presidente español y el primer ministro turco, Erdogan, y el propio secretario general de las Naciones Unidas por entonces, Kofi Annan. En este Informe se identifican cuatro campos de acción concretos, educación, juventud, migraciones y medios de comunicación. Con posterioridad, el 18 de diciembre de 2006, el secretario general de las Naciones Unidas presentó el Informe

con sus recomendaciones a la comunidad internacional, abriendo definitivamente la fase de puesta en práctica. Para esta nueva etapa, las Naciones Unidas han elaborado un Plan de Acción 2007-2009, en el que se abordan desde la estrategia, los objetivos programáticos, la estructura institucional y la financiación, hasta las actividades y proyectos que integran la Alianza de Civilizaciones y que corresponderá llevar adelante al Alto Representante para la Alianza de Civilizaciones, el ex presidente de Portugal, Jorge Sampaio, nombrado por el secretario general de las Naciones Unidas. El nuevo secretario general, Ban Ki-moon, ha respaldado plenamente la iniciativa.

El I Foro de la Alianza de Civilizaciones tuvo lugar en Madrid, los días 15 y 16 de enero de 2008, presidido por el primer ministro turco, el presidente del gobierno español y el secretario general de las Naciones Unidas, con asistencia de representantes de 32 países, aprobándose una serie de iniciativas, que suman hasta 135 millones de euros. Aunque todavía el camino por recorrer en cuanto a definición y armazón político es largo, es de esperar que la puesta en marcha de la Alianza de Civilizaciones permita su pleno desarrollo.

Hacia el 0,5% en la política de cooperación para el desarrollo

“En 2007, la política de cooperación española ha sido uno de los más claros éxitos de la política exterior”

A lo largo de 2007 se ha concretado en parte, como ha apuntado Sanahuja, el paso de una política de ayuda a una política de desarrollo (Sanahuja 2007: 37-38), pudiéndose calificar la política de cooperación española como uno de los más claros éxitos de la política exterior socialista. Este éxito hay que atribuirlo en una medida importante al liderazgo que ha tenido en todo este proceso la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín.

Entre 2004 y 2007, la AOD ha crecido un 116%, pasando de 1.985 a 4.289 millones de euros, y del 0,24% al 0,42% de la Renta Nacional Bruta (RNB) y la previsión es que en 2008, final de la legislatura, se alcance el 0,5% y una cifra total situada en torno a 5.500 millones de euros. Estamos ante el mayor aumento en la historia de la cooperación española. En términos más concretos, hay que destacar el aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral dirigida al África Subsahariana (del 16% en 2004 al 25% en 2006) y a los Países Menos Adelantados (del 14% en 2004 al 23% en 2005). También ha aumentado la cooperación multilateral, a través de un fuerte incremento en 2006 y 2007 de las aportaciones voluntarias a Organismos Internacionales No Financieros, particularmente de Naciones Unidas. Los créditos Fondo de Ayuda al

Desarrollo (FAD) siguen perdiendo importancia en la ayuda bilateral neta, al descender de un 7,8% en 2004 a un 1,6% en 2006. Igualmente, se ha incrementado la ayuda humanitaria. Por último, destaca el fuerte aumento de los fondos gestionados por la AECI, que han pasado de 275 millones de euros en 2004 a una previsión de 745 millones en 2007 (Sanahuja 2007: 41-43).

Al mismo tiempo, se ha realizado un enorme esfuerzo en materia de planificación, a través del Plan Director 2005-2008. El nuevo marco de planificación coloca a España en buena posición para ir aplicando los principios de las Declaraciones de Roma (2003) y París (2005) sobre apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados. El reciente Informe sobre España del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) valora en términos muy positivos los cambios realizados en la cooperación española.²

Un punto clave en este proceso de cambio de la cooperación española ha sido el proceso de reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que ha visto como, el 26 de octubre de 2007, se aprobaba el Estatuto de la AECI, que además cambia de nombre por el de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).³ Una vez definido el diseño de la nueva política de cooperación española, el reto a partir de ahora es culminar este proceso de reforma mediante su completa puesta en práctica, introduciendo algunos ajustes para terminar de adaptarla definitivamente a los actuales estándares internacionales y, en particular, a los principios de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda y al Consenso de Desarrollo adoptado por la UE.

Retomando la iniciativa en Europa

La estrategia de España hacia Europa, tras el fracaso del proceso de ratificación del Tratado Constitucional, se inspirará en preservar los contenidos esenciales del Tratado, esperando al momento oportuno para tomar de nuevo la iniciativa. Ese momento se produce en la segunda mitad de 2006, cuando se inician las negociaciones destinadas a reemplazar la Constitución Europea y se observa que las mismas pueden no orientarse en consonancia con los intereses de España. En ese contexto, el gobierno lanza, junto con Luxemburgo, una iniciativa política de gran calado, consistente en hacer visible y reforzar el consenso en torno al texto que España y otros 17 Estados miembros han ratificado (Torreblanca, 2007). La iniciativa tiene pleno éxito como se pone de manifiesto con la celebración en Madrid, el 26 de enero de 2007, de una Cumbre a la que acuden representantes de 22 Estados miembros,⁴ en la que todos los asistentes expresan su disposición a aceptar cambios en el texto, siempre y cuando se respeten su “sustancia y sus equilibrios”.

Esta estrategia continúa cosechando éxitos a lo largo de 2007, como se pone de nuevo de manifiesto en el acuerdo alcanzado entre Rodríguez Zapatero y el presidente francés, Nicolas Sarkozy, con ocasión de la visita de éste a Madrid, el 31 de mayo de 2007, para cooperar conjuntamente y con la presidencia alemana de la UE, en el objetivo de lograr un texto concentrado que dé el mismo resultado que la Constitución fracasada. Este acuerdo se formalizó en un documento conjunto presentado días antes del Consejo Europeo, en el que se identificaban los avances obtenidos durante la Conferencia Intergubernamental de 2004, que el nuevo Tratado debería respetar. Esta concertación dio finalmente sus frutos en el Consejo Europeo, celebrado el 22 y 23 de junio, donde el activo papel jugado por Sarkozy, Romano Prodi, el luxemburgués Jean-Claude Juncker y Rodríguez Zapatero, permitió que la presidenta de turno de la UE, Angela Merkel, logrará un acuerdo que desbloqueaba el proceso de elaboración de un nuevo Tratado simplificado, salvando los contenidos esenciales del Tratado Constitucional (Barbé y Mestres 2007: 75).

En definitiva, como apunta Laia Mestres, el papel jugado por España en las negociaciones para redefinir el marco futuro de la UE ha demostrado que si se tiene una agenda concreta y constructiva y se buscan los aliados adecuados, España puede ejercer *de facto* como grande de la UE (Mestres 2008: 15).

La culminación con pleno éxito de esta estrategia se producirá con la firma del Tratado de Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, por los 27 Estados miembros. Este Tratado de Reforma, aunque prescinde de los rasgos constitucionales, en su contenido es esencialmente el mismo que la fallida Constitución Europea. El colofón al activismo de Rodríguez Zapatero tiene lugar al día siguiente con el nombramiento de Felipe González, ex presidente del gobierno español, como presidente del llamado Grupo de Reflexión, que tiene como misión trazar las líneas maestras que permitan a la UE responder más eficazmente a los desafíos futuros, con el horizonte de 2020-2030.

En el caso de la política mediterránea de la UE, por la que España viene apostando fuertemente, se ha logrado defender con éxito la permanencia de la misma y la continuidad del Proceso de Barcelona en una nueva etapa, frente al proyecto inicial de Sarkozy de impulsar una Unión Mediterránea al margen de la UE, que ya anunció en su primera visita a Madrid como presidente de Francia el 31 de mayo de 2007. En este contexto, la Cumbre hispano-italiana de Nápoles, el 5 de diciembre de 2007, continuación de la celebrada el 20 de febrero en Ibiza, no sólo ha puesto de manifiesto el excelente momento que conocen las relaciones bilaterales hispano-italianas y la coincidencia de posiciones en cuanto al desarrollo de una política europea en materia de inmigración y a la reforma de la Política Agraria Común, sino que ha servido también para reforzar el eje Madrid-Roma, como forma de compensar el protagonismo de Sarkozy en el Mediterráneo, y lograr el apoyo italiano a la política medi-

terránea de la UE, que defiende España. Los resultados se han visto en la Cumbre de Roma, el 20 de diciembre de 2007, que reunió a Sarkozy, Prodi y Rodríguez Zapatero, con el exclusivo objetivo de apoyar la puesta en marcha de la Unión Mediterránea, pero, aceptando en parte los planteamientos españoles (Soler, 2008), como un proyecto de la UE, con lo que supone en principio de continuidad con el Proceso de Barcelona.

De éxito hay que calificar igualmente los resultados obtenidos por España en cuanto a la adopción por la UE de los primeros pasos conducentes a la puesta en marcha de una política europea de inmigración, con particular énfasis en la problemática africana, que tan directamente la afecta. En este sentido, España ha sido un actor clave en el proceso de adopción por la UE de una política en materia de inmigración, vinculándola con la cooperación y el desarrollo (Pinyol, 2007 y 2008; Wolf, 2007). Desde el Consejo Europeo de Humpton Court, en octubre de 2005, a propuesta de Rodríguez Zapatero y por iniciativa franco-española, la UE ha asumido la necesidad de adoptar una política europea en este terreno que quedó consagrada como política en el ámbito de la UE en el Consejo Europeo, celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2006. Esta política se ha ido concretando en una serie de medidas concretas, como la puesta en marcha de la Agencia Europea de control de Fronteras Exteriores (FRONTEX), la activación del Fondo de Actuación Rápida y la puesta en práctica, a partir de enero de 2007, de cuatro nuevos fondos de la UE de fronteras, asilo, retorno e integración, con volumen superior a los 4.000 millones de euros para el período 2007-2013.

En el ámbito de la UE hay que mencionar también la actitud participativa del gobierno español en lo relativo al desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). España se ha sumado al objetivo europeo de desarrollar la PESD a través de un Mercado Europeo de Defensa competitivo, a partir del 1 de julio de 2007, una vez que la patronal de la Asociación de Fabricantes de Armamento y Material (AFARMADE) consideró que no perjudicaba a la industria española (Barbé y Mestres 2007: 78).

En relación a la aprobación del plan industrial del proyecto Galileo, el 1 de diciembre de 2007, que venía experimentando importantes retrasos, España ha logrado su objetivo de albergar uno de los centros de control de satélites, adjudicados en principio sólo a Alemania e Italia, mucho más interesante desde el punto de vista tecnológico y empresarial que el centro de seguridad que inicialmente le había sido adjudicado en el primer reparto, amenazando con vetar el plan si no se satisfacían sus exigencias.

En el ámbito bilateral, las relaciones con los principales países miembros de la UE, como acabamos de ver en el caso de Italia, han continuado caracterizadas por la concertación y cooperación en todos los terrenos, alcanzándose en algunos casos importantes logros desde la perspectiva de los intereses españoles. Sólo en el caso de Alemania han existido algunas tensiones pasajeras,

“En América Latina se han priorizado las relaciones con Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México”

derivadas de la Oferta Pública de Adquisición (OPA) lanzada por la alemana E.ON sobre Endesa y la solución final a cargo de la italiana ENEL.

En el caso de Francia la llegada a la presidencia de Nicolas Sarkozy ha contribuido al reforzamiento de las relaciones entre ambos países, revalorizándose el papel estratégico de España, dado el interés de Sarkozy en el Mediterráneo y en que el sur de Europa pese más en la UE. Este creciente entendimiento hispano-francés se ha puesto de manifiesto, no sólo respecto de la Unión Mediterránea, ya analizada, sino también en la Cumbre, celebrada el 10 de enero de 2008, en París, en la que ambos presidentes se pusieron de acuerdo en tres temas de gran importancia para España: la plena colaboración en la lucha contra el terrorismo, la inmigración y las interconexiones transpirenaicas. En el primer tema se firmó un acuerdo, que supone la concreción del compromiso asumido anteriormente por ambos presidentes en la Cumbre Europa-África, celebrada en Lisboa, en diciembre de 2007, para la puesta en marcha de un nuevo modelo de cooperación antiterrorista, consistente en la creación de unidades permanentes hispano-francesas, que tendrán como objetivo la puesta en práctica de acciones preventivas y persecutorias conjuntas. En el tema de la inmigración, motivo hasta hace poco de divergencias, ambos países se embarcan en un proyecto de política migratoria común, que se pretende llevar a la UE durante la presidencia francesa de la misma en el segundo semestre de 2008. Finalmente, en relación a la interconexión se tomó la decisión, esperada desde hace quince años, de construir una nueva interconexión eléctrica entre ambos países, que permitirá que España deje de ser una isla energética, garantizando el suministro de energía eléctrica.

Con Portugal se ha continuado con el proceso de entendimiento en todos los ámbitos, destacando la celebración en Braga, el 18 de enero de 2008, con asistencia de los respectivos ministros de Defensa, de la primera reunión del Consejo de Defensa y Seguridad, acordado en la Cumbre Ibérica, celebrada en Badajoz, en noviembre de 2006. Con ello, Portugal se convierte en el segundo país, tras Francia, con el que España tiene este mecanismo, dedicado a potenciar las relaciones militares y la industria de defensa, que facilitará la superación de los recelos existentes en el ámbito de la cooperación militar por parte portuguesa.

Con el Reino Unido se ha continuado avanzando en la puesta en marcha de los acuerdos de Córdoba, de septiembre de 2006, que supusieron el final de la excepción gibraltareña en las relaciones de vecindad de España y se han identificado las áreas que centrarán los futuros trabajos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: medio

ambiente, servicios financieros y fiscalidad, cooperación judicial y policial, educación, comunicaciones marítimas y cuestiones relacionadas con los visados Schengen.

Durante 2007 España ha desempeñado la presidencia de la Organización de Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), lo que ha permitido desarrollar una intensa actividad diplomática y consolidar la presencia internacional en zonas donde ésta era hasta ahora muy limitada, como Asia Central, o inexistente, como el Cáucaso, cooperando activamente en la negociación para la solución de los conflictos en el Cáucaso, Osetia del Sur y Nagorno-Karabaj y Transnistria. Los objetivos de la presidencia española han sido fortalecer la OSCE como foro de diálogo en el que se aborden las cuestiones de seguridad entre los 56 Estados desde una perspectiva global que incluye las dimensiones político-militar, económico-medioambiental y humana. Objetivo prioritario ha sido también la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, a pesar de los intensos esfuerzos diplomáticos españoles para lograr un compromiso con la Federación Rusa para que no cumpla su amenaza de abandonar el Tratado de Reducción de Armas Convencionales en Europa de 1990, como respuesta al escudo antimisiles que los Estados Unidos planean instalar en Polonia y la República Checa, el XV Consejo Ministerial de la OSCE, celebrado en Madrid en noviembre de 2007, que culminaba la presidencia española, no logró superar las tensiones existentes en las relaciones con la Federación Rusa. La polémica cuestión de la independencia unilateral de Kosovo, respecto de la que España mantiene posiciones no coincidentes con los Estados Unidos y la mayoría de los Estados miembros de la UE, partidarios en última instancia de la misma, y donde la OSCE tiene desplegadas unas mil personas desde 1999, y la renuncia de la OSCE a enviar observadores a las elecciones parlamentarias rusas fueron también temas que enturbiaron el final de la presidencia española. Por el contrario, en el ámbito bilateral, las relaciones con la Federación Rusa han transcurrido por el camino del entendimiento y la cooperación, como se puso de manifiesto en la reunión que mantuvieron Rodríguez Zapatero y Vladimir Putin, en Sochi, el 28 de septiembre de 2007, en la que trataron temas de interés para ambos países, como intercambios comerciales, turismo, cooperación en materia de seguridad, de lucha contra el terrorismo y la delincuencia, y coincidieron en su análisis de diferentes cuestiones internacionales, como es el caso del futuro de Kosovo.

Unas relaciones “normalizadas” con Estados Unidos

A lo largo de 2007 las relaciones con Estados Unidos han quedado plenamente normalizadas, si se exceptúa la ausencia de contactos directos entre el presidente Bush y el presidente Rodríguez Zapatero, mas allá de los encuentros ocasionales y protocolarios en alguna de

las cumbres en las que han coincidido. Esta ausencia de contactos, con ser significativa, en cuanto expresión de la reacción norteamericana a determinados gestos y decisiones del gobierno socialista durante la primera etapa de su política exterior, ha sido sobredimensionada políticamente a nivel interno español, desconociéndose el proceso de normalización de relaciones iniciado en 2005, así como la cooperación que ha existido en prácticamente todos los terrenos entre ambos países.

Los principios que han inspirado la política desarrollada por el gobierno de Rodríguez Zapatero respecto de los Estados Unidos han sido el establecimiento de una relación firme de aliados, en base a los múltiples intereses y valores comunes existentes, pero sin seguimientos incondicionales, que pueden ser contrarios a los intereses de España, lo que supone la posibilidad de mantener posiciones y puntos de vista diferentes en cuestiones puntuales. En ese contexto, como ha señalado el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, en su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, el 19 de junio de 2007, la cooperación bilateral a lo largo de 2007 ha sido intensa, especialmente en la lucha contra el terrorismo y en el ámbito de la Defensa, manteniéndose consultas en asuntos internacionales de interés común, como es el caso de Afganistán, Oriente Medio, Norte de África y América Latina (Real Instituto Elcano 2007: 225-226).

En concreto, durante 2007, superadas las diferencias respecto de Venezuela, el principal punto de divergencia entre ambos países ha sido la política desarrollada por España en relación a Cuba. Esta diferencia se ha puesto especialmente de manifiesto con ocasión de la visita que el ministro Miguel Ángel Moratinos realizó a la isla, los días 2 y 3 de abril, con el fin de consolidar la posición de España como un interlocutor privilegiado de cara a la necesaria transición política que más pronto que tarde tiene que iniciar el régimen cubano.⁵ Esta visita causó desconcierto en Washington, siendo criticada por la propia secretaria de Estado Condoleezza Rice. La secretaria de Estado para Iberoamérica, Trinidad Jiménez, que viajó a Washington el 23 y 24 de mayo con el fin de preparar el camino para la visita a Madrid de la secretaria de Estado norteamericana, tuvo que aprovechar la ocasión para tratar de aclarar la política española hacia Cuba, que en ningún caso pretende marginar a la disidencia, con el fin de “descubanizar” en lo posible la visita de Condoleezza Rice a España.

La visita de ésta a Madrid, el 1 de junio de 2007,⁶ primera visita oficial de un ministro del gobierno Bush desde que accedió a la presidencia Rodríguez Zapatero, rubricó la normalización de las relaciones entre España y Estados Unidos y sirvió para poner de manifiesto los numerosos puntos de encuentro, entendimiento y concertación entre ambos países en relación, entre otros, a Ecuador, Bolivia, Oriente Próximo, Afganistán y la aplicación del Convenio de Defensa.

Este entendimiento se reflejaría en la colaboración del gobierno español con la Administración Bush para lograr que la Conferencia de Annapolis sobre Oriente Medio, convocada por Estados Unidos, fuese un éxito y en la propia participación de España en dicha Conferencia, celebrada a finales de noviembre de 2007. La invitación para participar en dicha Conferencia testimoniaba al mismo tiempo el reconocimiento de la Administración Bush a la activa política de España en relación al conflicto de Oriente Medio.

Finalmente, en cuanto expresión también de esta normalización de relaciones hay que referirse a la firma, el 24 de abril de 2007, por ambos países, después de casi cinco años de negociaciones, del protocolo que establece las normas reguladoras sobre la actuación en España de los servicios de información militar de Estados Unidos y que desarrolla el artículo 17.6 del Convenio de Defensa con Estados Unidos, de diciembre de 1988. Este protocolo estaba pendiente desde que, en abril de 2002, se reformó dicho Convenio, legalizando la presencia y actuación en España de los Servicios de Investigación Criminal Naval (NCIS) y de la Oficina de Investigación Especial (OSI) de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos, sin concretarse entonces en todos sus términos los detalles de las mismas.

La Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile

El tema central de la Cumbre de Santiago de Chile, celebrada entre los días 8 y 10 de noviembre de 2007, fue la cohesión social y las políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica, en sus distintas dimensiones, educación, reforma fiscal y promoción de las comunidades indígenas y afrodescendientes.

En cuanto a los resultados y compromisos destaca especialmente la firma del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, en virtud del cual los países iberoamericanos se comprometen a reconocer recíprocamente los derechos pasivos devengados por un trabajador en cualquier Estado iberoamericano, de forma que los inmigrantes puedan consolidar una pensión en el país en que termine su vida laboral. Igualmente, por su relevancia, hay que resaltar la creación de un Fondo para el Agua Potable, propuesto por España, que aporta 1.500 millones de dólares en cuatro años, que está abierto a otras contribuciones y que pretende garantizar el acceso a un servicio básico para la salud del que carecen 77 millones de personas en América Latina y proporcionar saneamientos adecuados a 138 millones de ciudadanos; la creación de una base logística en Panamá para la prevención y respuesta en los desastres naturales, a iniciativa de España y México; la puesta en marcha del Plan de Alfabetización, aprobado en Montevideo, cuyo objetivo es alfabetizar, a largo plazo, a cerca de 34 millones de personas; la aprobación del programa iberoamericano de becas Pablo Neruda para estudiantes de maestrías y

doctorados, que pretende llegar a ser el Erasmus iberoamericano; la continuación del Programa de Canje de Deuda por Educación, que ya ha beneficiado a millón y medio de niños y a 80.000 maestros; la creación de una red de Bancos de Leche Materna, y la creación de una Comisión Iberoamericana para la Conmemoración de los Bicentenarios.

Estos resultados quedaron, sin embargo, en cierta medida oscurecidos como consecuencia del incidente ocurrido entre el rey de España y el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que marcó informativamente la Cumbre. Este incidente va a pesar, sin lugar a dudas, en la futura dinámica de las Cumbres. Sin duda habría que empezar a repensar su formato y dinámica, con el fin de evitar que las mismas acaben transformándose en un foro de enfrentamientos inútiles entre los países participantes, que supondría a corto plazo el final de las mismas (Arenal, 2007).

Las relaciones con América Latina

A partir de 2004, el gobierno de Rodríguez Zapatero trató de elevar el perfil político de las relaciones, tanto bilaterales como regio-

“El África Subsahariana ha pasado a tener una importancia cada vez mayor desde la perspectiva de los intereses españoles”

nales, y de recuperar esos relativos márgenes de autonomía, perdidos como consecuencia de la política seguidista del gobierno de Aznar con la Administración Bush (Arenal, 2005; y Sanahuja, 2006). En esa línea se inserta

el apoyo que se ha prestado a la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la creación en 2006 de la Secretaría de Estado para Iberoamérica, que ha supuesto un importante impulso a las relaciones con América Latina.

A lo largo de 2007 la política latinoamericana se ha movido en torno a cuatro ejes de actuación: el impulso a las Cumbres Iberoamericanas, sobre la base de un liderazgo compartido; la priorización de las relaciones con Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, a través de los acuerdos de asociación estratégica; la articulación de una política de protagonismo respecto de Cuba, con el fin de impulsar el proceso de transición en la isla, y ser un interlocutor privilegiado en el mismo; y la implicación activa en la próxima conmemoración de los Bicentenarios de la Independencia de las colonias españolas y portuguesas en el continente americano.

En el caso de Argentina, donde existen algunos problemas con las empresas españolas, las relaciones, si fueron buenas con Nestor Kirchner (como se puso de manifiesto en la visita que realizó a ese país la vicepresidenta primera del Gobierno, María Teresa de la Vega, a principios de agosto de 2007, que tuvo un especial contenido económico, exigiendo la vicepresidenta un

marco estable para las inversiones), probablemente van a ser mejores con la actual presidenta, Cristina Fernández, con la que, siendo todavía electa y junto con el presidente saliente, Kirchner, se reunió el presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, con ocasión de la visita que hizo a Argentina, el 10 de noviembre de 2007, al término de la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile.

Con Brasil, el excelente momento que conocen las relaciones bilaterales quedó plasmado en la visita que el presidente de ese país, Luis Inácio *Lula* da Silva, realizó a España, del 14 al 17 de septiembre de 2007, la primera de su mandato con carácter bilateral, con el objetivo principal de presentar el Plan de Aceleración del Crecimiento para el cuatrienio 2007-2010, un proyecto que supone una inversión de 250.000 millones de dólares en energía, comunicaciones e infraestructura. No hay que olvidar que España es el segundo inversor extranjero en Brasil, con una inversión acumulada que sobrepasa los 35.000 millones de euros.

Con Colombia las relaciones se han ido intensificando a lo largo de la legislatura, existiendo una creciente sintonía entre los presidentes Álvaro Uribe y Rodríguez Zapatero, que ya se puso de manifiesto en la Cumbre de Ciudad Guayana, celebrada el 29 de marzo de 2005.⁷ Ese proceso ha culminado con la firma, el 23 de enero de 2008, con ocasión de la visita a Madrid del presidente Uribe, de un Plan de Asociación Estratégica, que sitúa las relaciones con Colombia al mismo nivel que las existentes con Argentina, Brasil, Chile y México. El excelente estado de las relaciones se expresó en la petición del presidente colombiano para que España, junto con Francia y Suiza y bajo la coordinación de la Iglesia católica, medie ante las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para conseguir la liberación de los secuestrados, y en la aceptación del presidente Rodríguez Zapatero.

En el caso de las relaciones con México se ha vuelto a recuperar el alto perfil que las había caracterizado al principio de la legislatura, a raíz de la visita a España del presidente, Felipe Calderón, el 30 de enero de 2007, abriéndose una nueva etapa de mayor cooperación entre ambos países. Esta nueva etapa ha culminado de momento con la visita que el presidente Rodríguez Zapatero realizó a México del 14 al 17 de julio de 2007, cuyo principal objetivo fue la firma de un Plan de Acción o Declaración para profundizar en la Asociación Estratégica existente entre ambos países, que aporta algunas importantes novedades al entramado institucional de unas relaciones excelentes.

En relación a otros países latinoamericanos, muy brevemente, hay que destacar la visita que el presidente de Perú, Alán García, realizó a España, el 21 de enero de 2008, la primera desde su triunfo en las elecciones presidenciales en su país, para entrevistarse con Zapatero y reiterar el buen estado de las relaciones entre ambos países. Por otro lado, la visita del presidente español a Panamá, el 18 de julio de 2007, para entrevistarse con

el presidente Martín Torrijos, permitió la firma de un Memorando de Entendimiento con el fin de facilitar la participación de las empresas españolas en el proyecto de ampliación del Canal y abordar los problemas derivados de la doble imposición y la evasión fiscal. Asimismo, el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, visitó España el 19 de septiembre de 2007, para entrevistarse con Rodríguez Zapatero.

Otro de los referentes de la política latinoamericana del gobierno socialista ha sido la política activa desarrollada respecto de Cuba. En 2007 la política de diálogo crítico constructivo con el régimen castrista, que no implica abandonar el diálogo con la disidencia, da un salto cualitativo importante, situándose España como un interlocutor privilegiado, de cara al probable proceso de transición que se va a producir como consecuencia de la retirada de Fidel Castro por problemas de salud. Sin embargo, esa aproximación generará nuevas reticencias por parte de los Estados Unidos, que incluso llegará a solicitar explicaciones sobre el alcance de los nuevos pasos dados por el Ejecutivo español.

El salto cualitativo en las relaciones con Cuba se inicia con la visita que el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, realiza a Cuba, el 2 y 3 de abril de 2007, acompañado de la secretaria de Estados para Iberoamérica, Trinidad Jiménez, y la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín.⁸ Los principales temas que conformaban la agenda de la visita fueron el diálogo sobre derechos humanos, las relaciones con la disidencia, la recuperación del Centro Cultural Español, en La Habana, cerrado por Castro en 2003, y el restablecimiento de la cooperación para el desarrollo. Se creó un “mecanismo” de consultas políticas y diálogo sobre derechos humanos, que en el caso de la última temática tendrá personalidad propia. Se levantó el veto cubano a la cooperación al desarrollo entre ambos gobiernos, convocándose para septiembre una reunión de la Comisión Mixta de Cooperación, que llevaba cinco años sin reunirse. Se acordó abrir las puertas a una próxima negociación para estudiar la apertura del Centro Cultural Español, así como para abordar el problema de la deuda cubana con España, que ronda los 1.200 millones de euros. Finalmente, se acordó firmar en breve la renovación del Acuerdo para la Protección Recíproca de las Inversiones.

La nueva etapa de diálogo con el régimen castrista, abierta por España, ha sido apoyada por la UE en la declaración del Consejo de Asuntos Generales de 18 de junio de 2007, y el comisario para el Desarrollo, Louis Michel, ha visitado Cuba del 6 al 9 de marzo de 2007, con el fin de normalizar las relaciones y facilitar la interlocución de la UE de cara al futuro de la isla.

La primera reunión del mecanismo de diálogo sobre derechos humanos, sin lugar a dudas el logro más significativo de la visita, tuvo lugar en La Habana, el 29 y 30 de mayo de 2007, sin que se planteasen exclusiones de temas en la agenda de la misma. La segunda reunión de

este mecanismo de diálogo sobre derechos humanos se ha celebrado en Madrid, el 11 de febrero de 2008, abordándose de nuevo el tema de los presos políticos y la situación penitenciaria en la isla. A raíz de esa reunión, en un gesto claro hacia el papel jugado por España, Cuba anunció la próxima liberación por motivos de salud de cuatro disidentes con fuertes penas, que viajarán a España, así como la próxima firma de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 1996.

En el proceso de “normalización” de las relaciones destaca igualmente la conclusión con éxito, el 29 de septiembre de 2007, de la reunión en La Habana de la Comisión Mixta de Cooperación, con presencia de la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, que ha permitido restablecer una cooperación para el desarrollo. Significativamente el viaje a Cuba de la secretaria de Estado coincidió con el XV Encuentro Empresarial Hispano-cubano.

Finalmente, en esta consideración de las relaciones bilaterales de España con América Latina, nos ocuparemos de Venezuela. Esas relaciones entraron en crisis a raíz del incidente ocurrido en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, en noviembre de 2007, cuando las reiteradas acusaciones de Hugo Chávez contra el ex presidente Aznar y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) exigieron la respuesta pública del presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, defendiendo al ex presidente Aznar, y la intervención final del rey ante las constantes interrupciones de Hugo Chávez. La crisis diplomática que se abrió a partir de esos momentos enturbió las relaciones bilaterales, dejando planteados algunos interrogantes en cuanto al futuro de las mismas.

Ante la crisis, el gobierno adoptó una política de prudencia, destinada a no incrementar la tensión con el fin de salvaguardar los importantes intereses de España en Venezuela,⁹ abriendo diferentes canales de comunicación que permitiesen la recomposición, sin costes para ninguna de las dos partes, de las correctas relaciones mantenidas hasta entonces y atemperando sus movimientos al nivel de gravedad del incidente. Prueba de lo acertado de la política adoptada por el gobierno español ha sido la pronta normalización de las relaciones entre ambos países.

El último eje de la política latinoamericana se refiere a la implicación de España en la Conmemoración de los Bicentenarios de la Independencia, que van a estar presentes en las relaciones entre España y América Latina en los próximos años.

La política hacia el Magreb

La política del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en el Magreb planteaba dos objetivos claves a corto plazo que eran: la normalización de las relaciones con Marruecos, profundamente deterioradas

**“La región
Asia-Pacífico se
ha situado como una
de las prioridades de
la política exterior
de España en los
últimos años”**

por el gobierno de Aznar; y la ruptura de la situación de estancamiento en que se encontraba el conflicto del Sáhara Occidental, mediante la adopción por parte española de una diplomacia activa, sin alterar los principios fundamentales que habían inspirado la actuación en la cuestión del Sáhara Occidental, incluido el derecho de autodeterminación (Vaquer 2007: 137).

El problema es que la recomposición de las relaciones con Marruecos y la iniciativa en relación al Sáhara Occidental se hicieron con excesivas prisas y no se explicaron inicialmente de forma adecuada, interpretándose por Argelia y el Frente Polisario como una toma de posición favorable a las tesis marroquíes. Esta interpretación se hizo aún más evidente para dichas partes a raíz del comunicado conjunto hispano-marroquí, suscrito con ocasión de la VIII Cumbre hispano-marroquí, celebrada en Rabat el 6 de marzo de 2007, en el que se manifestaba el interés por el nuevo proyecto de autonomía marroquí para el Sáhara Occidental, aunque mencionando explícitamente al mismo tiempo el derecho de autodeterminación. El conflicto sigue,

en consecuencia, sin que a corto y medio plazo se vea una salida negociada, como lo demuestra el fracaso de las rondas de negociación directa entre marroquíes y saharauis, celebradas a partir

de junio de 2007 cerca de Nueva York (López García 2007). El punto culminante de las óptimas relaciones con Marruecos se ha

producido con ocasión de la celebración en Rabat de la VIII Cumbre hispano-marroquí, en la

que, además del presidente del gobierno, participaron nueve ministros españoles, que presidieron con sus

homólogos marroquíes, las distintas mesas sectoriales. Aunque la Cumbre concluyó sin acuerdos relevantes, si exceptuamos la firma del acuerdo de repatriación de menores que entren ilegalmente en territorio español y la propuesta marroquí de crear una comisión permanente para tratar asuntos de inmigración, sirvió para constatar el excelente estado de las relaciones bilaterales.

Este excelente clima en las relaciones bilaterales se ha visto, sin embargo, ensombrecido, al menos transitoriamente, a raíz de la visita de los reyes de España a Ceuta y Melilla, los días 5 y 6 de noviembre de 2007. El rey de Marruecos, Mohamed VI decidió llamar a consultas a su embajador en España, Omar Azziman, abriéndose de nuevo una crisis en las relaciones bilaterales. La duración de la crisis, sin embargo, ha sido corta, 65 días, lo que prueba la solidez de las relaciones bilaterales y consecuentemente el deseo marroquí de volver rápidamente a la normalidad diplomática. El cierre de la crisis se produjo con el regreso del embajador marroquí en España, anunciado el 7 de enero de 2008.

Más allá de ese incidente aislado, el excelente estado que conocen las relaciones entre ambos países se ha puesto de manifiesto en una creciente cooperación en materia de inmigración, con el consiguiente control de las fronteras marroquíes, una reducción de entre un 50 y un 60% de la inmigración irregular y la desarticulación de un gran número de redes mafiosas en territorio marroquí y con la puesta en marcha de la repatriación de sus propios nacionales emigrados ilegalmente a España. Una cooperación que se extiende a la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas. Además, España se ha convertido en el segundo inversor en Marruecos, detrás de Francia, y en el segundo exportador, y se ha incrementado de forma significativa durante la actual legislatura la ayuda al desarrollo, alcanzando los 50 millones de euros en 2006, lo que convierte a España en el tercer donante, por detrás de la UE y Francia. Finalmente, el gobierno socialista ha permitido la venta por empresas españolas de 1.200 vehículos blindados, 800 camiones militares y 10 patrulleras por unos 200 millones de euros.

La cuestión del Sáhara Occidental, como ya hemos apuntado, gravita decisivamente no sólo en las relaciones de España con Marruecos, sino también de forma decisiva en las relaciones con Argelia. Si los intereses de España en Marruecos son claves en todos los sentidos, en el caso de Argelia los intereses españoles son igualmente claves en materia económica, de seguridad, lucha contra el terrorismo, inmigración ilegal y suministro de gas, por mencionar algunos de los más importantes. Las relaciones de España con Argelia durante esta legislatura y muy especialmente en el último año no han avanzado por los cauces pretendidos inicialmente por el gobierno socialista. La visita de Rodríguez Zapatero a Argel, el 12 de diciembre de 2006, para asistir a la III Cumbre hispano-argelina, a pesar de desarrollarse en términos cordiales, puso de manifiesto que el clima entre ambos países no es de plena confianza.

La VIII Cumbre hispano-marroquí, mencionada anteriormente, en la que Rodríguez Zapatero manifestó el interés español por la nueva propuesta marroquí de un plan de autonomía para el Sáhara Occidental, contribuirá aún más a enriquecer las relaciones bilaterales, utilizando Argelia cada vez con mayor dureza la importante baza energética que tiene frente a España. A la utilización de la energía como baza política se añadirá también el cambio en la política energética iniciado por Argelia, en el sentido de estatalizar la explotación de los recursos energéticos, siguiendo los pasos de otros países productores.

Lo anterior, unido al importante retraso en la visita del presidente a Marruecos y la cercanía, en consecuencia, de fechas con la realización de esa visita explican el especial clima que rodeará la visita que los reyes de España realizaron a Argelia, el 13 y 14 de marzo de 2007, después de 24 años. Aunque la visita transcurrió en términos muy cordiales y relajados, sin que se planteara el tema del Sáhara Occidental y con un llamamiento del rey al

entendimiento entre ambos países, significativamente el día anterior se produjo el anuncio de una subida de precios del gas que Argelia vende a España.

La visita que el ministro de Energía argelino hizo a Madrid, el 19 de julio de 2007, pareció despejar las nubes que se cernían sobre los contenciosos energéticos entre ambos países (subida del precio del gas, titularidad del gasoducto submarino Medgaz, explotación del yacimiento de Gassi Touil). Sin embargo, el comunicado de la compañía estatal argelina Sonatrach a Repsol-YPF y a Gas Natural, a principios de septiembre de 2007, de su decisión de resolver el contrato suscrito con las dos empresas españolas para desarrollar el proyecto integrado de gas natural de Gassi Touil, que se habían adjudicado en 2004 en un concurso internacional, alegando retrasos en la ejecución del proyecto, volvió a poner de manifiesto las dificultades que pasaban las relaciones bilaterales. La reacción del ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, fue afirmar que se trataba de un problema entre empresas y que se haría todo lo posible para lograr un entendimiento entre Sonatrach, Repsol-YPF y Gas Natural.

Al margen de las complejas relaciones de España con Marruecos y Argelia, hay que situar la visita a España del coronel Gaddafi, del 13 al 18 de diciembre de 2007. Mas allá del problema que plantea en relación a la defensa de los derechos humanos y la democracia en Libia, que inspiran la política exterior de España, la visita era una oportunidad para intentar establecer un nuevo marco de relaciones con un país importante en la estabilidad del Magreb y los países saharianos, con los que España mantiene crecientes relaciones, y que puede ser clave en el futuro abastecimiento energético de España. Los resultados, que todavía en algunos casos es necesario concretar, han sido positivos. Se cerró un Acuerdo marco de cooperación económica y política, del que se pueden derivar proyectos conjuntos en materia de infraestructuras, defensa y sector energético por un valor aproximado de 11.500 millones de euros. Se firmaron también el Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, aprobado en 2006 y declaraciones de intenciones en materia de defensa, finanzas y una declaración política.

La política hacia Oriente Medio

La actuación desplegada por España en Oriente Medio en 2007 sólo la podemos entender en el contexto de los hechos que se suceden especialmente a lo largo de 2006: el triunfo de Hamás en las elecciones legislativas de enero de 2006, la operación Lluvia de Verano contra Gaza, iniciada por Israel, en junio, a raíz del secuestro de un militar israelí, y muy especialmente la captura por la milicia libanesa de Hezbollah de dos nuevos militares israelíes, que desencadenó la segunda Guerra del Líbano en el verano de 2006. Estos hechos provocarán un cambio significativo en la actuación

del Ejecutivo socialista en relación al conflicto. Por un lado, se procedió a condenar con rotundidad el uso desproporcionado de la fuerza por parte de Israel y a pedir un alto el fuego inmediato y la intervención de las Naciones Unidas y de la UE y, por otro, se trató de buscar salidas a la crisis humanitaria que se vivía en Gaza y a trabajar para un cese de hostilidades en el Líbano.

Como previo a la celebración de una posible Conferencia de Paz, el gobierno español contemplaba la constitución de un gobierno de unidad nacional entre Hamás y Fatah. De hecho, con ocasión de la visita del presidente de la Autoridad Palestina, Mahmud Abbas, a Madrid, el 26 de enero de 2007, el propio presidente el Gobierno, Rodríguez Zapatero, expresó el pleno apoyo de España a un gobierno de unidad nacional. Paralelamente, el ministro Miguel Ángel Moratinos intervino activamente en las negociaciones entre palestinos y sirios para lograr ese gobierno de coalición. Sin embargo, los enfrentamientos armados entre Hamás y Fatah y la conquista por Hamás de Gaza en el verano de 2007 no sólo hicieron imposible un gobierno de coalición, sino que además truncaron cualquier posibilidad de revitalización del proceso de paz. En ese nuevo escenario el gobierno español manifestó su inequívoco apoyo al presidente Mahmud Abbas, alineándose con la UE en las sanciones contra Hamás en Gaza.

La participación de España en la Conferencia de Annapolis sobre Oriente Medio, celebrada del 26 al 28 de noviembre de 2007, convocada por el presidente Bush, con el objetivo de revitalizar el estancado proceso de paz, supuso un evidente reconocimiento al activo papel desempeñado por España en la región (Sabote y Soler, 2008), pero al mismo tiempo volvió a situar a Estados Unidos y consecuentemente a la Hoja de ruta y al Cuarteto en el primer plano del proceso de paz, dejando fuera de juego a la iniciativa hispano-franco-italiana. España participó asimismo en la Cumbre de Donantes que se celebró en París el 17 de diciembre de 2007, que supuso una continuación de la dinámica abierta en Annapolis. Aunque en dicha Cumbre se acordó recuperar la negociación entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina, representada por el presidente Mahmud Abbas, con el fin de lograr un acuerdo definitivo para finales de 2008 con la mirada puesta en la creación de un Estado palestino independiente, las perspectivas de éxito de la misma son escasas, a la vista de los intentos anteriores, por lo que no cabe descartar una nueva revitalización del protagonismo europeo. En este sentido, los esfuerzos de la diplomacia española irán encaminados a que las dos iniciativas, la europea y la norteamericana, converjan en una sola, como ya lo apuntó el ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, en su gira por Oriente Medio, a finales de julio de 2007, en las visitas a Arabia Saudí, Líbano, Siria y Egipto (Alvarez-Ossorio 2007: 203).

En relación al conflicto del Líbano, directamente ligado al conflicto israelí-palestino, la política española ha sido especialmente activa, junto con Francia e Italia, al despla-

“Uno de los retos futuros más importantes es reforzar el protagonismo en la política europea”

gar 1.100 militares en el marco de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FINUL) y a su participación en las Conferencias de Donantes de Estocolmo, celebrada a finales de agosto de 2006, y de París III, en enero de 2007. Además, el gobierno socialista se sumó de inmediato a la propuesta del Líbano de creación de un fondo fiduciario de ayuda al desarrollo, supervisado por las Naciones Unidas. Destaca también la aprobación de un Plan Especial para Líbano, enmarcado dentro de la Política Europea de Vecindad.

La novedad en este caso es la mayor autonomía de esta política respecto de las posiciones mantenidas por Estados Unidos, como se ha puesto especialmente de manifiesto en relación a Hezbollah y Siria (Hurtado de Ory y Masciulli, 2007; y Goenaga, 2007). Al contrario de lo sucedido con Hamás, Hezbollah ha continuado siendo un interlocutor de la diplomacia española, por entender que sin dicho movimiento no es posible avanzar en una solución al conflicto. Lo mismo sucede con Siria, con la que tradicionalmente España ha mantenido excelentes relaciones.

Las relaciones con Israel, a pesar de haber continuado siendo cordiales, no han sido todo lo fructíferas que deberían haber sido, desde el punto de vista de la política activa de España en la región, como consecuencia de los recelos israelíes ante las posiciones españolas adoptadas en relación al conflicto del Líbano, en el verano de 2006, y en relación a Hezbollah y Siria. Por ello, a lo largo de 2007, el gobierno español ha tratado de aproximar posiciones con Israel, a través de distintas visitas diplomáticas.

Creciente presencia en África Subsahariana

El África Subsahariana ha pasado a tener una importancia cada vez mayor desde la perspectiva de los intereses españoles. El eje inspirador de esa política es el Plan África 2006-2008, en el que se definen los objetivos generales y prioridades geográficas.

Los siete grandes objetivos planteados están en pleno proceso de cumplimiento. En relación al objetivo de afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad, España ha tenido una relevante participación en iniciativas como la misión EUFOR (European Union Force-Fuerzas de la UE), con la contribución de un contingente militar español para apoyar las primeras elecciones democráticas de la República Democrática del Congo; la Agenda para la Paz de la Unión Africana, de la que España es uno de los principales contribuyentes; el Programa de Control de Armas Ligeras, y la Mesa Redonda Ministerial para países de África Occidental y Central sobre el marco jurídico de la lucha contra el terrorismo, celebrada en Madrid en mayo de 2006.

Respecto del objetivo de contribuir a la agenda africana de desarrollo hay que destacar que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha experimentado un salto espectacular, pues de los 33 millones de euros de 2003 se ha pasado a 150 millones en 2007. Si se contabiliza el monto total de la AOD destinada al subcontinente se ha pasado de 150 millones en 2003 a más de 450 millones en 2006. Al mismo tiempo, se han suscrito Convenios Básicos de Cooperación al Desarrollo con Senegal, Malí, Etiopía, Níger y se han incorporado al Plan Director, además de los tres últimos, la República Democrática del Congo y Sudán. También, se ha concedido apoyo presupuestario a diversos fondos destinados al subcontinente, en materia de igualdad de género, infraestructuras, gobernabilidad, y lucha contra el sida, la malaria y la tuberculosis.

En cuanto al objetivo relativo a la cooperación migratoria, España ha llevado el liderazgo, tanto en la UE como en África, defendiendo y poniendo en práctica un enfoque global en la lucha contra la inmigración ilegal y las mafias. En el ámbito bilateral se han firmado Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria de “segunda generación” con Cabo Verde, Gambia, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Malí y Senegal, y están muy avanzadas las negociaciones con Ghana y Camerún, que suponen un giro radical respecto de los antiguos acuerdos, centrados exclusivamente en la readmisión. Se han firmado Acuerdos de Lucha contra la Delincuencia con Cabo Verde y Senegal. Al mismo tiempo, se han desarrollado misiones de vigilancia y patrullaje conjunto en aguas de África Occidental, bajo coordinación de la Frontex.¹⁰ Los resultados han sido, por un lado, una notable disminución de los flujos migratorios con destino a Canarias a lo largo de 2007, reduciéndose a la mitad el número de inmigrantes llegados a las costas españolas en relación a 2006, y, por otro, un incremento sustancial de las repatriaciones en 2007, en aplicación de los convenios suscritos con los países de origen.

En relación al desarrollo de una estrategia global y a largo plazo de la UE respecto a África el gobierno socialista ha sido uno de los principales impulsores. En la Cumbre, celebrada en Lisboa, los días 8 y 9 de diciembre de 2007, el presidente Rodríguez Zapatero propuso un pacto entre Europa y África que permita superar los dramáticos problemas del continente, basado en tres ejes: un esfuerzo prioritario en la escolarización, como base para el futuro; creación de empleos para jóvenes, para que no tengan que seguir el camino de la inmigración; y construcción de infraestructuras, que tiene un importante efecto multiplicador sobre el desarrollo.

Un total de siete viajes a África Subsahariana ha realizado recientemente el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, destacando el realizado a finales de enero de 2008, con visitas a Malí, Guinea Bissau, República Democrática del Congo y Etiopía. A estos viajes se han sumado a lo largo de 2007 los realizados por los ministros de Interior, Justicia, Agricultura y Pesca y Trabajo y Asuntos Sociales, además de los

frecuentes viajes llevados a cabo por el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León, y la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín. A su vez a lo largo de 2007 han visitado España numerosas autoridades africanas. Estas visitas y acuerdos se ven reforzados, además, por una creciente presencia diplomática e institucional, que se ha traducido en la creación de seis nuevas embajadas y tres nuevas Oficinas Técnicas de Cooperación en Bamako, Praia y Addis Abeba.

Finalmente, en esta consideración de la política exterior hacia África Subsahariana es necesario hacer unas breves referencias a las relaciones con Guinea Ecuatorial. El gobierno socialista puso en marcha en 2006 un nuevo intento de retomar un clima de cooperación y confianza con dicho gobierno, con el fin de recuperar influencia y presencia política, económica y cultural en el país y promover el avance de la democracia, el pluralismo político y el respeto de los derechos humanos, sistemáticamente violados en el mismo. Ese fue también uno de los principales mensajes transmitidos al presidente Guinea Ecuatorial, Teodoro Obiang, a raíz de la “visita de trabajo” que realizó a Madrid, a mediados de noviembre de 2006, tras más de cinco años de no visitar España. Esta política pragmática respecto a Guinea Ecuatorial presenta, sin lugar a dudas, algunos interrogantes, derivados especialmente de la situación de aislamiento en que, salvo en el caso de Estados Unidos, se encuentra Guinea Ecuatorial en el mundo occidental y de las posibilidades de éxito de la política española en cuanto a la democracia y los derechos humanos, dada hasta el momento la escasa voluntad de apertura demostrada por el régimen guineano. Se trata, en consecuencia, de una apuesta que si parece necesaria, desde el punto de vista de los intereses políticos, económicos y culturales de España, puede, sin embargo, ser arriesgada a medio plazo, si no se obtienen resultados, al debilitar una de las características que definen la política exterior del gobierno socialista.

Creciente presencia en Asia-Pacífico

La región Asia-Pacífico se ha situado como una de las prioridades de la política exterior de España en los últimos años. El gobierno socialista acometió la tarea de dar el salto que faltaba, creando la Dirección General de Asia y Pacífico y diseñando una estrategia para la región con el Plan de Acción Asia-Pacífico 2005-2008, presentado en diciembre de 2005. Los resultados concretos del Plan de Acción han sido recientemente hechos públicos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, poniendo de manifiesto el espectacular avance de la presencia política, económica y cultural de España en Asia-Pacífico.¹¹

A lo largo de 2007, a nivel bilateral, entre otras, destacan las relaciones con China, Japón, Corea del Sur, Corea del Norte, Filipinas, Afganistán, India y Pakistán.

Las relaciones con China, consideradas prioritarias, han despegado de forma especialmente significativa en el plano político a partir del Acuerdo de Asociación Estratégica Integral, suscrito en noviembre de 2005, con ocasión de la visita a Madrid del presidente Hu Jintao. La visita de los reyes de España, en julio de 2007, unido a la visita de la vicepresidenta primera, en abril de 2007, para inaugurar el Año de España en China en 2007, dan la pauta del alto nivel alcanzado por las relaciones. El Año de España en China en 2007 constituye una ambiciosa iniciativa de Estado en la que han desplegado sus esfuerzos un amplio conjunto de instituciones para dar a conocer la realidad de España y fomentar el desarrollo de nuevos intercambios en el plano político, económico, cultural y educativo. En abril de 2007, se creó el Consulado General en Guangzhou. En el plano económico, la intensificación de los intercambios y la corrección del mercado desequilibrado existente en los mismos se ha tratado de favorecer a través de un Plan Integral de Desarrollo del Mercado, iniciado en 2005, que ha visto extendida su ejecución al período 2007-2009. En el ámbito cultural destaca la inauguración por los príncipes de Asturias, en noviembre de 2007, de la sección cultural del Consulado de Shanghai, gestionada por el Instituto Cervantes, que anuncia la próxima creación de un Instituto en dicha ciudad, a añadir al ya existente en Beijing.

Con Japón las relaciones políticas, siendo buenas, no acaban de despegar, a pesar de ser el primer inversor y cliente turístico de España en la región. La creación de un Instituto Cervantes en Tokio, en septiembre de 2007, el más grande de todos los que componen la red, puede dar un impulso a las relaciones culturales. Anteriormente, en marzo de 2006 se puso en marcha un Plan Integral de Desarrollo del Mercado, con el fin de favorecer la actividad exportadora de España.

En el caso de Corea del Sur las relaciones empiezan a intensificarse. Se está en proceso de negociación para la apertura de un centro del Instituto Cervantes, destacando en el plano político las visitas a España del presidente de la República de Corea, en febrero de 2007, y del viceministro de Exteriores, en junio y noviembre de 2007. Se ha puesto en marcha, en junio de 2007, un Plan Integral de Desarrollo del Mercado. Por otro lado, con la República Popular y Democrática de Corea, con la que las relaciones eran casi inexistentes, se han institucionalizado las relaciones diplomáticas, el 1 de febrero de 2007, con la acreditación en la embajada de Seúl, y se está negociando un Acuerdo de Cooperación Cultural y Educativa.

Filipinas, por razones históricas y culturales principalmente, constituye otra de las prioridades de la política exterior en la región. España es el principal donante europeo de AOD y existen unas excelentes relaciones de cooperación en materia antiterrorista. Las relaciones políticas son igualmente excelentes, como se ha puesto de manifiesto en las visitas de la presidenta Macapagal-Arroyo a España, en junio de 2006 y en diciembre de 2007. En mayo de 2007, se ha creado un consulado

general en Manila y, en junio de 2006, una sede del Instituto Cervantes en Manila.

El papel de España en Afganistán continúa siendo muy significativo, en consonancia con los compromisos internacionales adquiridos en relación a la reconstrucción y estabilización de ese país y a la defensa de la seguridad global. Este compromiso y la importancia que España atribuye en estos momentos a las relaciones con ese país ha quedado puesto de manifiesto en las visitas del rey de España, en diciembre de 2007, y del presidente del Gobierno, en diciembre de 2005, y con la apertura de una embajada en Kabul.

En el caso de India se han empezado a dar los primeros pasos para el lanzamiento de las relaciones, hasta hace muy poco con escaso nivel político. La visita del presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, en julio de 2006, supuso un importante impulso a esas relaciones, que se han ido concretando a lo largo de 2007 y que tendrán resultados concretos en 2008, cuando está prevista la apertura de una Oficina Económica y Comercial en Bombay, un consulado general en esa misma ciudad y la apertura de un Instituto Cervantes en Nueva Delhi. Está también en ejecución un Plan Integral de Desarrollo de Mercado.

Finalmente, en lo que se refiere a Pakistán, las relaciones han conocido un importante salto cualitativo también desde el lanzamiento del Plan de Acción Asia-Pacífico. Las visitas del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, en marzo de 2006, y del presidente Musharraf a España, en abril de 2007, ponen de manifiesto el interés mutuo por el incremento de las relaciones, que en el plano de la cooperación al desarrollo ya conocieron un importante avance con ocasión del terremoto que asoló Pakistán en octubre de 2005.

Balance final

A la vista de la política exterior y de seguridad desplegada a lo largo de 2007, el balance final que cabe realizar es claramente positivo en prácticamente todas las dimensiones y ámbitos de la misma, lo que no obsta para que continúen existiendo retos importantes que atender en orden a mejorar la posición y presencia de España en el escenario internacional.

En concreto, además de continuar con la puesta en práctica de los objetivos que caracterizan las políticas articuladas en materia de cooperación al desarrollo, así como respecto de América Latina, África Subsahariana, Asia-Pacífico, habría que destacar, de manera sucinta, los siguientes:

- Reforzar el protagonismo internacional del presidente del gobierno, de forma que sea la cara visible a nivel interno e internacional de la política exterior de España. Ello daría mucho mayor peso a la acción exterior española en el escenario mundial.

- Reforzar el protagonismo en la política europea, en línea con el papel jugado en relación a la conclusión del Tratado de Lisboa. Del papel y peso que España tenga en el seno de la UE, tanto a nivel individual como mediante la articulación de las correspondientes alianzas, dependen en una medida significativa su papel y peso en la sociedad mundial.

- Normalizar al máximo nivel político las relaciones con los Estados Unidos, sobre la base de los principios que inspiran en estos momentos la política del gobierno, mediante la afirmación de la condición de aliados firmes, pero sin seguidismos incondicionales, que siempre son negativos desde la perspectiva de los intereses de España. Las próximas elecciones presidenciales norteamericanas deben servir para cerrar una etapa compleja en las relaciones bilaterales con Estados Unidos, que ha dificultado el pleno despliegue de algunos aspectos de la política exterior española.

- Continuar con el proceso de búsqueda de un mayor equilibrio entre la fuerte dimensión normativa que ha tenido la política exterior, y que debe continuar teniendo, y el pragmatismo que siempre debe estar presente en la misma. En este sentido, hay que partir de la base de que el "poder blando", que es absolutamente necesario en una potencia media como España, debe estar siempre acompañado de un adecuado "poder duro", si realmente se quiere que el primero tenga los efectos deseados.

- Continuar con el proceso ya iniciado de reforma del Servicio Exterior, con el fin de que exista realmente una relación equilibrada entre los ambiciosos objetivos de la política exterior y de seguridad y los medios humanos y materiales a disposición de los mismos. Para ello, el gobierno debe continuar apostando por el principio de unidad de acción en el exterior, que corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

- Mejorar la política de comunicación a nivel de opinión pública de los resultados de la política exterior y de seguridad, que no ha funcionado adecuadamente hasta el presente, impidiendo, salvo en lo relativo a la política de cooperación al desarrollo, que la sociedad española percibiese realmente lo que ha sido la política exterior del actual gobierno de Rodríguez Zapatero.

- Por último, pero fundamental, el gobierno socialista debe buscar el consenso con el principal partido de la oposición sobre las líneas maestras de la política exterior y de seguridad, de forma que la misma vuelva a ser considerada, en esas líneas básicas, una política de Estado, no sujeta a los cambios de gobierno derivados de un cambio de mayoría parlamentaria. Hay que recalcar que hablamos del consenso en las líneas maestras, lo que no excluye discrepancias, críticas y oposición en todos los demás aspectos de la política exterior y de seguridad. En este punto, aunque la principal responsa-

bilidad en su búsqueda recae en el gobierno, es evidente que si el Partido Popular, como ha sucedido desde 2004, continúa anclado en su política de crispación y absoluta confrontación, incluso en las cuestiones de Estado, no será posible ese necesario consenso, que otorga credibilidad, continuidad y consistencia a la política exterior y de seguridad de cualquier Estado.

Notas

1. Mi agradecimiento a José Antonio Sanahuja por sus observaciones.

2. OECD, *Spain. Development Assistance Committee (DAC). Peer Review*, OECD, 2007.

3. Real Decreto 1403/2007, d 26 de octubre, por el que aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE no 283, de 26 de noviembre de 2007).

4. Asisten, además de los 18 Estados que habían ratificado en Tratado Constitucional, Irlanda y Portugal como “amigos” de la Constitución y Dinamarca y Suecia como observadores.

5. Se trataba de la primera visita a Cuba de un ministro de Asuntos Exteriores español desde 1998, cuando lo hizo Abel Matutes, y de la primera visita de un responsable europeo de Asuntos Exteriores desde la crisis que estalló entre Cuba y la UE en 2003.

6. Esta visita se había suspendido anteriormente tres veces en los últimos momentos, alegándose por parte norteamericana problemas de agenda de la secretaria de Estado.

7. Participaron en la Cumbre de Ciudad Guayana los presidentes de Brasil, *Lula* da Silva, Colombia, Álvaro Uribe, Venezuela, Hugo Chávez, y España, Rodríguez Zapatero.

8. Esta visita era la primera que realizaba un ministro de Asuntos Exteriores de España, desde 1998, cuando Abel Matutes, bajo la presidencia de Aznar, visitó la isla. Era también la primera visita de un ministro de Asuntos Exteriores de la UE desde 2003.

9. Los intereses de España en Venezuela que estaban en juego eran, entre otros, la presencia diplomática y empresarial de España en la región, tanto a nivel de algunos países concretos, próximos al populismo de Chávez, como a nivel de Cumbres Iberoamericanas, la presencia de 300.000 españoles afincados en ese país, más de media docena de empresas españolas (Repsol,

Santander, BBVA, Telefónica, Mapfre, Prisa) con una inversión de más de 1.700 millones de euros, que se podrían ver afectados negativamente por un importante empeoramiento de las relaciones.

10. España, y en concreto el gobierno de Rodríguez Zapatero, ha sido la principal impulsora de Frontex, a partir de su creación en 2004 (Hernández 2008).

11. *España hacia Asia y el Pacífico. Balance final del Plan de Acción 2005-2008*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, febrero de 2008.

Referencias bibliográficas

Álvarez-Ossorio, Ignacio (2007), “España ante el gobierno de Hamás”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 79-80 (diciembre), pp. 189-206.

Arenal, Celestino del (2005), “La política latinoamericana del gobierno socialista”, *Política Exterior*, n° 105 (mayo/junio), pp. 115-126.

Arenal, Celestino del (2007), “Mas allá de la Cumbre de Santiago de Chile”, *Nombres Propios* (10 diciembre 2007), Fundación Carolina. (www.fundacioncarolina.es).

Barbé, Esther y Mestres, Laia (2007), “La España de Zapatero en Europa: el aprendizaje de la negociación en una Unión Europea en crisis”, *Quórum. Revista Iberoamericana*, n° 19 (invierno), pp. 72-79.

Goenaga Sánchez, Amaia (2007), “El compromiso español en Líbano: ¿un nuevo papel para España en Oriente Próximo?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 79-80 (diciembre), pp. 227-246.

Hurtado de Ory, Alejandro y Masciulli, Luigi (2007), “Nuevas concepciones de seguridad en España: el caso de Hezbolá”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 79-80 (diciembre), pp. 207-226.

López García, Bernabé (2007), “Iniciativas de negociación en el Sáhara Occidental: historia de la búsqueda de una ‘solución negociada’”, *ARI*, Real Instituto Elcano, n° 46 (octubre), pp. 13-18.

Mestres, Laia (2008), “La España de Zapatero entre los grandes?. Entre el peso institucional y las alianzas”, en E. Barbé (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, n° 4 (febrero 2008), Bellaterra (Barcelona), pp. 12-16.

Noya, Javier (2007), “La opinión pública española y las misiones de las fuerzas armadas en el exterior”, *ARI*, Real Instituto Elcano, n° 48 (diciembre), pp. 12-18.

Pinyol Jiménez, Gemma (2007), “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 79-80 (diciembre), pp. 87-105.

Pinyol Jiménez, Gemma (2008), “La política de inmigración española como un nuevo instrumento de acción exterior”, en E. Barbé (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, n° 4 (febrero 2008), Bellaterra (Barcelona), pp. 58-63.

Real Instituto Elcano (2007), *La política exterior de España: balance y debates parlamentarios (2004-2008)*, Madrid, Real Instituto Elcano.

Sabiote, María A. y Soler Lecha, Eduard (2008), “España y el conflicto árabe-israelí: la demanda de una mayor rol para Europa”, en E. Barbé (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, n° 4 (febrero 2008), Bellaterra (Barcelona), pp. 96-102.

Sanahuja, José Antonio (2006), “El viraje noecon de la política exterior española y las relaciones con

América Latina”, *Pensamiento Propio*, n° 23 (enero-junio), pp. 9-35.

Sanahuja, José Antonio (2007), “La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas”, *Quórum. Revista Iberoamericana*, n° 19 (invierno), pp. 37-55.

Soler Lecha, Eduard (2008), “España y el Mediterráneo: en defensa del proceso de Barcelona”, en E. Barbé (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, n° 4 (febrero 2008), Bellaterra (Barcelona), pp. 90-95.

Torreblanca, José Ignacio (2007), *España toma la iniciativa europea*, ARI n° 8/2007, Real Instituto Elcano.

Vaquer, Jordi (2007), “España y el Sahara Occidental: la dimensión partidista”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 79-80 (diciembre), pp. 125-144.

Wolf, Sarah (2007), “España y la gobernanza de la seguridad mediterránea. Vecinos, espacios y actores”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 79-80 (diciembre), pp. 107-123.