

Política exterior y de seguridad de España en 2004

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

Felipe Sahagún, periodista.
Profesor Titular de Relaciones Internacionales,
Universidad Complutense de Madrid

En política exterior y de seguridad los atentados del 11 de marzo (11-M) y las elecciones generales tres días después (14-M), con la victoria inesperada del PSOE, provocaron un cambio radical de prioridades. Aunque los objetivos generales o estratégicos de los gobiernos presididos por José María Aznar y del primer Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero sean similares, el contexto, los objetivos tácticos y las formas de alcanzarlos son muy diferentes. Como señala la catedrática de Relaciones Internacionales, Esther Barbé, “se ha producido un cambio de visión, de percepción y de acción” en política exterior y de seguridad¹. Si el Gobierno de Aznar dio por bueno e inevitable el orden mundial basado en la hegemonía única de EEUU y apoyó firmemente su nueva estrategia de seguridad. Zapatero llegó al poder con el compromiso de restablecer el apoyo tradicional de España al multilateralismo y a la ONU. Aunque difícil de demostrar, la conjunción del 11-M, de la oposición masiva de los españoles a la guerra de Irak y el rechazo generalizado en la opinión pública española de la relación privilegiada entre Aznar y George Bush, probablemente hizo de la política exterior y de seguridad, por primera vez desde la muerte de Franco, el factor determinante de la victoria de un partido en unas elecciones generales. Ocho meses escasos es poco tiempo para aprobar o suspender a un Gobierno, pero suficiente para detectar los signos principales de continuidad, ruptura o aleja-

miento del legado recibido, y para comparar sus declaraciones, acciones y resultados, una vez llegado al poder, con sus compromisos y promesas electorales.

Limitado su margen de maniobra por los recursos, las alianzas, la geografía, la historia, los cambios geoestratégicos originados por el fin de la bipolaridad y por el 11-S, los compromisos adquiridos y la apuesta firme del Gobierno anterior por la nueva doctrina de seguridad de la Administración Bush, el Gobierno socialista que tomó posesión en abril de 2004 ha mantenido la lucha contra el terrorismo como objetivo fundamental de su acción (interior y exterior). Pero se ha alejado rápidamente, tal como prometió a los electores, de otras prioridades en política exterior y de seguridad heredadas del Partido Popular. La retirada inmediata de las tropas de Irak, ordenada por el presidente del Gobierno el 18 de abril, fue recibida tanto en Washington como en el PP como una traición a los aliados de la coalición y una cesión al chantaje de los terroristas, y precipitó una escalada de desencuentros con el Gobierno estadounidense, agravados por algunos excesos verbales de Rodríguez Zapatero y de los ministros de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, y de Defensa, José Bono. El error más grave de todos, reconocido como tal por altos cargos del Gobierno en privado, fue el llamamiento público de Zapatero en Túnez el 9 de septiembre a otros miembros de la coalición en Irak para que siguieran el ejemplo español. “La situación en Irak la veo con profunda preocupación y, respetando la posición de otros países, creo que si hubiera más decisiones en línea con la que tomó el Gobierno español, se abrirían en Irak unas expectativas más favorables”, declaró (*El Mundo*, 10.09.04).

Los hechos en Irak parecen haberle dado la razón, pero sus palabras fueron recibidas en la Casa Blanca como una doble traición. Todos los esfuerzos de Moratinos y su equipo por arreglarlo han supuesto un desgaste importante y cada anuncio sucesivo de alguno de los aliados –Holanda, República Checa, Polonia, Ucrania– de reducción y/o retirada de sus tropas en 2005 sonaban en Washington a clavos golpeados por el martillo de Zapatero. Es prematuro hablar de efectos a medio y largo plazo, pero esta percepción puede haber influido en la reducción drástica de las inversiones directas en España en 2004. La mejor prueba de ese distanciamiento, reconocida por el propio Zapatero en TVE el 19 de enero de 2005, es que, dos meses después de la reelección de Bush, el presidente estadounidense todavía no le había devuelto la llamada de felicitación que le hizo el 3 de noviembre. Como ha sucedido siempre, desde antes de la muerte de Franco, el presidente de EEUU ha sustituido en cierta forma al jefe del Gobierno español por el Rey para los contactos bilaterales al máximo nivel.

La renuncia unilateral al tratado de Niza, antes de empezar a negociar con los socios europeos, facilitó el acercamiento a Francia y a Alemania, y despejó el camino para la aprobación del proyecto de Tratado

Constitucional de la UE en el Consejo Europeo de junio. La voluntad de “volver al corazón de la UE” culminó en la reunión de Rodríguez Zapatero con el canciller alemán, Gerhard Schröder, y con el presidente francés, Jacques Chirac, en septiembre: el presidente del Gobierno español se identificó una vez más con “la vieja Europa” y los tres reafirmaron su identidad de criterio en política internacional y europea, salvo en el futuro reparto de los fondos comunitarios. La apuesta anunciada a favor de la cooperación se concretó en un aumento del 13,18% –de 283 a 320 millones de euros– de los fondos a disposición de la Agencia Española de Cooperación para 2005 y la asignación de algo más del 0,3% del PIB para ayuda oficial al desarrollo el próximo año. Importancia especial tiene el aumento, casi en el doble, de la ayuda a los saharauis y a los palestinos.

El distanciamiento de la política exterior del PP se plasmó también en la modificación de los criterios para el envío de tropas al extranjero, el restablecimiento del diálogo con el Gobierno cubano, el intento de desbloquear el contencioso del Sáhara Occidental, el acercamiento a Marruecos y el envío de una fuerza conjunta hispano-marroquí a Haití, el desbloqueo de las negociaciones sobre Gibraltar admitiendo a los dirigentes gibraltareños la reactivación de los contactos en Oriente Próximo, la cancelación de la venta de tanques prometida por Aznar al presidente colombiano, Álvaro Uribe, la mejora de relaciones con el venezolano Hugo Chávez y la propuesta ante la Asamblea General de la ONU de buscar una alianza estratégica de civilizaciones.

En julio, sin esperar a la reforma prometida de la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional, que se haría realidad a finales de diciembre, Zapatero solicitó la aprobación por el Congreso del envío de soldados a Afganistán y a Haití. En la nueva Ley de la Defensa Nacional, firmada por Zapatero el 30 de diciembre, tal como prometió en su programa electoral, se exige la consulta al Congreso antes de enviar tropas al extranjero. “Ya se han comenzado a ver los frutos de todas estas iniciativas y serán más evidentes en un futuro inmediato”, declaró Moratinos el 1 de diciembre en el Congreso de los Diputados. En su *Carta del director*, Pedro J. Ramírez (2005) resumía así el discurso del PP desde que Zapatero ganó las elecciones: “Si en plena temporada alta a Chirac y a Schröder les dimos el levantamiento del veto a una Constitución europea que, por mucho que merezca el sí, protege insuficientemente nuestros intereses; a Berlusconi la sede de la firma del Tratado; a Blair y Caruana la elevación del estatus de los gibraltareños en las negociaciones sobre la Roca; a Fidel Castro la suspensión de

las sanciones de la UE contra Cuba y a Hugo Chávez la imputación del golpismo al Gobierno del PP, ¿cómo iba a salir peor parado Mohamed VI si su turno ha llegado además en época de rebajas?”. Para el PP y sus principales portavoces, la política exterior de Zapatero en sus primeros meses de Gobierno se reducía a un ejercicio irresponsable de *filantropía exterior*.

El consenso perdido

La principal coincidencia del nuevo Gobierno con su antecesor es la reclamación reiterada en cada declaración sobre política exterior y seguridad, desde el primer día, de un gran consenso, pacto de Estado o acuerdo nacional. En opinión del secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, Bernardino León, ese consenso, pacto o acuerdo con la oposición “no debería ser difícil de conseguir” (León, 2004). Las bases de dicho pacto, según sus palabras, son la lucha contra el terrorismo, la construcción europea, el reforzamiento de las dimensiones americana (la política con Latinoamérica y la económica con EEUU) y mediterránea, la seguridad y protección de los españoles dentro y fuera de España, la defensa del derecho internacional, la solidaridad, los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, y la protección del medio ambiente.

El 15 de diciembre, nueve meses menos cuatro días después de tomar posesión, el ministro de Asuntos Exteriores no sólo no había logrado el apoyo del principal partido de la oposición a ese pacto sino que se veía sometido a una moción de reprobación en el Congreso de los Diputados. Aunque 187 diputados –todos los del Gobierno y de la oposición, salvo los del PP y una abstención– respaldaron al ministro, el debate, provocado por la acusación de Moratinos de que el Gobierno de Aznar había apoyado la intentona golpista de Venezuela en abril de 2003, puso de manifiesto el abismo cada vez más grande que separaba al nuevo Gobierno y al PP. Las causas hay que buscarlas en las expectativas creadas por los compromisos establecidos desde el comienzo de la transición, en la ruptura unilateral de algunos de esos compromisos por Aznar durante su segundo mandato, en la tensión PP-PSOE generada por la crisis hispano-marroquí en el periodo 2000-2003 y, sobre todo, por la guerra de Irak, y en las circunstancias excepcionales de la victoria socialista en marzo de 2004.

Más allá de estas causas es posible que el ansiado consenso en política exterior, tan arraigado en la conciencia de los políticos españoles, se vea imposibilitado por la creciente amalgama de los ámbitos interno y externo de la política que producen la pertenencia a la UE, la globalización y las nuevas amenazas. Si damos por buena la imposibilidad de distinguir entre esos dos ámbitos, es lógico que el exterior presente las mismas dificultades que el interior para construir pactos de Estado. Otra causa puede ser la confusión por muchos entre objetivos tácticos y estratégicos, y entre medios y objetivos. Sobre

los medios y los objetivos tácticos no tiene sentido esperar acuerdos de Estado. Sobre los objetivos estratégicos, convendría seguir contando con ellos en aras de la previsibilidad y solidez imprescindibles para ser tomados en serio en la sociedad internacional.

Con el lema “continuidad sí, continuismo mecánico no”, el PP respetó cuando llegó al poder en 1996 las líneas básicas de la política exterior socialista de los trece años anteriores, un comportamiento coherente con su apoyo implícito o explícito a los hitos determinantes de aquella política: adhesión a la Comunidad Europea, acuerdos de coordinación con la Alianza Atlántica, participación destacada en los procesos de pacificación en Centroamérica, ingreso en la UEO, envío de soldados en misiones de paz y/o de guerra, como en el Golfo y en Bosnia-Herzegovina, reducción de los contingentes militares estadounidenses en territorio español, desarrollo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, impulso de la paz, cooperación y estabilidad en el Mediterráneo, procesos iberoamericanos de integración, Carta transatlántica, etc. (Rupérez, 1996). Con el mismo sentido de Estado, el PSOE aceptó con lealtad desde la oposición las principales iniciativas del PP en el primer mandato de Aznar y en los primeros meses de su segundo mandato: integración plena en la OTAN, incorporación al euro, tratados de Ámsterdam y de Niza, ampliaciones de la UE, agenda de Lisboa, neutralidad en el Sáhara, negociaciones sobre Gibraltar, respaldo de las negociaciones de Camp David II y de Taba, democratización de Cuba, apoyo firme a la Administración Bush tras el 11-S en su respuesta a Al Qaeda, etc.

Este apoyo, con muchas reservas siempre respecto de las formas bruscas de Aznar, se rompe en las relaciones con Marruecos a partir de 2000 y deja paso a un choque público y frontal, en el Parlamento y en la calle, cuando Aznar decide apoyar activamente la nueva doctrina de seguridad de Bush en 2002 y la invasión de Irak en 2003 en contra de la mayoría de los grupos parlamentarios y de la opinión pública española. La brecha se convirtió en un abismo insalvable cuando los socialistas, en palabras de Andrés Ortega (2004), se dan cuenta de que la campaña electoral de 2004 podía ser “la primera en que la política exterior –que, en nuestros días, es la política por excelencia- puede tener cierto protagonismo”.

Moratinos y Gustavo de Arístegui, portavoz de Exteriores del PP en el Congreso, apoyan un debate de fondo para recuperar acuerdos nuevos para responder unidas todas las fuerzas políticas a las nuevas amenazas. “No veo dificultades en lograr esos acuerdos para reforzar el peso y la influencia de España en el mundo, en apoyo de la democracia y respetando la legalidad internacional en un multilateralismo eficaz”, declaraba el ministro el 20 de enero en Madrid². Respondiendo a éste, Arístegui proponía pasar cuanto antes del viejo consenso pasivo a un nuevo consenso activo teniendo en cuenta que “hay una gran coincidencia, a pesar de

todo, en los fines y objetivos, se discrepa principalmente sobre medios e intensidades, y existe un amplio acuerdo sobre los ejes de la acción exterior” (OPEX, 2005). Para ello, el portavoz del PP considera que es el Gobierno el que tiene que generar las condiciones que hagan posibles los nuevos acuerdos, pero no ve avances en el horizonte próximo mientras, según sus palabras, el nuevo Gobierno siga apoyando el populismo (Chávez y Fidel Castro) en Latinoamérica, no comprenda que la debilidad de las relaciones con EEUU se debe a causas más profundas que la crisis de Irak e insista en dar carta de naturaleza a la situación de facto que se encontró en Gibraltar. “Consenso activo sí, consenso pasivo no, pero no tratemos de reconstruir una etapa utópica del pasado sobre bases inexistentes”, advierte de Arístegui (OPEX, 2005).

El ex ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, señala que la vieja frase de Francisco Fernández Ordóñez –“en política europea los españoles somos los quintos”– ya no tiene sentido; por tanto, para avanzar, conviene distinguir claramente entre política exterior y acción exterior, y el Gobierno tiene que liderar y coordinar con claridad y eficacia esa acción exterior, reconocer que no puede ser una política estática y que todos estamos obligados a adaptarnos a los profundos cambios de los últimos años. Propone, finalmente, como bases del nuevo consenso el reconocimiento por todas las fuerzas políticas de un nuevo escenario geoestratégico que se visualiza en el 11-S y el desplazamiento del eje de gravedad del planeta hacia el Pacífico para no perdernos en una doble periferia. “¿Qué nos interesa a los españoles, situados ahora en la periferia de una Europa periférica: acercarnos o alejarnos de EEUU?”, se pregunta. “Para mejorar, es fundamental entendernos con EEUU”, se responde a sí mismo (OPEX, 2005). Desde el Gobierno y la oposición nadie discute la necesidad de entenderse con EEUU, pero, como observa el catedrático de Relaciones Internacionales Antonio Remiro (OPEX, 2005), “no podemos confundir antibushismo con antiamericanismo”. En cuanto a las bases del futuro o de los futuros consensos, señala los riesgos que entrañan algunas de las principales iniciativas del nuevo Gobierno socialista en política exterior, al hacer suya la posición británica sobre el derecho de autodeterminación de la población gibraltareña y al implicarse directamente en las negociaciones del Sáhara. “El Gobierno puede acabar pillándose los dedos”, advierte. Sea posible o no un acuerdo, Piqué considera que “ese proceso de adaptación no puede ser brusco” y critica, sin referirse a nadie con nombre y apellidos, que “la ambición y la capacidad de liderazgo lleven a alejarnos de la sociedad”. Concluye que la acción exterior “se debe construir peldaño a peldaño, evitando a toda costa el síndrome del yo: la creencia de que todo empieza de cero, con uno mismo”. Parece una crítica de Aznar, pero se puede interpretar también como una advertencia a Zapatero.

Las dos visiones

Veintiséis años después de la aprobación de la Constitución, que hizo posible la reincorporación de España a las principales organizaciones internacionales como potencia europea media, mediterránea e iberoamericana, Gobierno y oposición se vieron obligados por el fin de la Guerra Fría, la globalización y el 11-S a redefinir la posición de España en el mundo. El problema principal no es, como mantiene Rafael Calduch, que hayamos pasado de la política exterior de un nuevo régimen democrático a la política de seguridad de una potencia media sin una explicación adecuada a la sociedad, sino las profundas diferencias entre los responsables de la política exterior y de seguridad durante el segundo mandato de Aznar y los de la oposición sobre las formas más adecuadas de gestionar ese cambio. “España”, escribe Calduch (2004), “apoya incondicionalmente las iniciativas de la ONU y/o de EEUU a cambio del apoyo europeo y estadounidense en la defensa del territorio nacional y contra el terrorismo, vengan de dentro (ETA) o de fuera (el islamista)”. Tras su primer

año de Gobierno, Zapatero ha dejado claro que aquella no era una posición de España sino de Aznar que, a su enten-

“El PSOE se había comprometido a abrir la representación de España en los consejos de la UE a los gobiernos autonómicos”

der, no se correspondía con las capacidades e intereses españoles y, lo más importante, que era reversible.

Las dos visiones enfrentadas de la respuesta más conveniente de España a las nuevas amenazas estaban ya perfectamente definidas a finales de 2003, se consolidaron en los programas electorales de 2004 y no han hecho más que acentuarse desde la victoria del PSOE. Es posible, pero está por ver, que el acuerdo alcanzado el 14 de enero de 2005 por Zapatero y el líder del PP, Mariano Rajoy, contra el desafío nacionalista vasco plasmado en el llamado Plan Ibarretxe se vea, con el tiempo, como un momento decisivo para rebajar los ataques verbales entre los dos partidos principales españoles y abrir un proceso de nuevos acuerdos en las cuestiones de Estado tanto internas como externas.

“Nuestro momento viene marcado esencialmente por dos factores, la posición dominante o hegemónica de EEUU (...) y la amenaza del terrorismo internacional”, afirmaba el presidente J.M^a Aznar el 20 de octubre de 2003 en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. “La lucha contra el terrorismo bajo formas de destrucción masiva exige una nueva forma de entender la seguridad, diferenciando menos lo interior y lo exterior, sin límites geográficos definidos”, añadió. “La eficacia de esa lucha lleva al supuesto de emprender acciones de carácter anticipatorio, aunque estén restringidas a casos determinados”. Con esas priorida-

des el Gobierno del PP “ha roto el consenso que ha regido la política exterior y de seguridad durante la democracia”, y ha optado por “la sumisión a EEUU y por la militarización”, respondía Rodríguez Zapatero el 22 de noviembre de 2003 en la conferencia sectorial de política exterior de su partido. “El Gobierno del PP ha roto unilateralmente un consenso de 25 años en política exterior, no ha escuchado a la inmensa mayoría de los españoles en temas de gran trascendencia y ha ignorado a toda la oposición”, añadía. En la misma reunión el diputado socialista Rafael Estrella acusaba a Aznar de haber convertido a España en factor de división y de bloqueo en Europa, de habernos alejado de la ONU y de la Unión Europea, de incumplir los compromisos medioambientales de Kyoto y de presentar la intervención en Irak como una acción humanitaria. El portavoz del PP en la Comisión de Exteriores, Gustavo de Arístegui, negaba la mayor –que se hubiera roto el consenso en los principios fundamentales- y describía las críticas socialistas y del resto de la oposición como “diferencias de matiz, más ruido que nueces”. Pocos meses después, con el PSOE ya en el Gobierno, no sólo aceptaba la mayor –la ruptura del consenso- sino que, de acuerdo con las directrices del partido, atribuía toda la responsabilidad al nuevo Gobierno por retirar las tropas de Irak de la forma en que lo hizo y por empezar a cumplir el resto de sus compromisos electorales en vez de rectificarlos como exigía el PP.

Sin imaginarse siquiera la victoria de su partido el 14-M, el todavía portavoz de Exteriores socialista, Manuel Marín, expresaba en noviembre de 2003 la esperanza de que se pudiera recuperar el consenso en el debate europeo sobre la ampliación y sobre el tratado constitucional de la UE en los meses siguientes. “A diferencia de lo que sucedió con el referéndum de la OTAN en 1986, el referéndum sobre la futura constitución europea que propone el PSOE puede ser el pivote para recuperar el consenso en política exterior”, señalaba Marín. Aunque no al cien por cien –el PP criticó la fecha y la falta de preparación del referéndum–, los hechos dieron la razón a Marín un año más tarde. El PP apoyó activamente el sí al nuevo tratado constitucional en el referéndum del 20 de febrero de 2005, aunque, en vez de pivote para un nuevo consenso, como había previsto Marín, ese apoyo era todavía la excepción en una escalada de desencuentros que se multiplicaron tras la victoria socialista. El choque de trenes, en opinión de los dirigentes del PP, era inevitable cuando el PSOE, lejos de reconducir o repensar su programa de política exterior y seguridad, decidió cumplirlo (Ruiz, 2004).

Este choque se habría podido evitar también si el PP hubiera aceptado el derecho de los vencedores a corregir algunas prioridades, pero no fue así. Por convicción (la influencia dominante todavía de Aznar y de su equipo desde la Fundación FAES) y por interés político (la creencia de que M.A. Moratinos era un ministro vulnerable), el PP posiblemente se aferró al discurso de que Zapatero estaba dilapidando en pocos meses

ocho años de esfuerzos que habían dejado a España “situada en el primer plano de la escena internacional, con una política basada en claros principios y valores, un comportamiento previsible y el respeto de la comunidad internacional” (Bardají y Portero, 2004). Para Aznar y sus ideólogos, “España hasta el 14 de marzo de 2004 era una nación expansiva, creíble y respetada, capaz y dispuesta a asumir los compromisos que se derivan de estar en la primera línea del teatro mundial. Por el contrario, el Partido Socialista llega al poder con dos orientaciones básicas en política exterior: por un lado, el rechazo a todo papel protagonista de España en la escena internacional, rechazo condensado en la afirmación de José Luis Rodríguez Zapatero de que su deseo era sacar a España de la foto de las Azores; por otro, un pacifismo instintivo y radical que rechaza no sólo la intervención en Irak, sino el recurso al empleo de la fuerza, como en Perejil” (Bardají y Portero, 2004). En tres meses, según esa visión maniquea, simplificada y distorsionada de los hechos, el nuevo Gobierno no sólo había disminuido el papel y el peso internacional de España, sino que nos había dejado “progresivamente aislados, ausentes de los grandes debates estratégicos, enfrentados a Estados Unidos, supeditados a Francia y Alemania, y aplaudidos por los dirigentes de Corea del Norte, Cuba y Venezuela”. Es obvio que el PP no juzgaba al PSOE tanto por lo que hacía sino por la forma en que lo hacía y por tener una lectura muy diferente, para todos los demás partidos y para la mayor parte de los españoles más realista, de la verdadera posición de España en el mundo a comienzos del siglo XXI. Los principios que definen esa posición —y que trata de llevar a la práctica desde el 14-M— están recogidos en el programa electoral y en las primeras declaraciones, tras la votación, del presidente del Gobierno y del ministro de Exteriores.

Los compromisos

“España es un país muy fuerte en la cultura y en la lengua, es verdad, pero a partir de ahí tenemos los condicionamientos que nos acercan mucho más al papel de un país mediano que al de una potencia o actor global en el mundo”, reconocía Manuel Marín (2004) pocas semanas antes de la victoria electoral del PSOE. “España no puede serlo porque nuestro PIB no da para más y porque, en términos de seguridad y participación militar, que son determinantes para ser actor global, podemos aportar lo que le corresponde a un país mediano. Pero esto no es una tragedia para España, ya que algo necesario para un sistema de relaciones internacionales sano pasa por aceptar los propios límites”. Las cifras a comienzos de 2004 le daban la razón: España ocupaba el puesto 21 en PIB por habitante, el 19 en desarrollo humano y el 23 en competitividad; tenía una de las economías más abiertas y 3.500 soldados en misiones de paz; era el país europeo que más

emigrantes estaba recibiendo; y, de receptor de ayuda 25 años antes, para 2004 tenía presupuestados 2.380 millones de euros para cooperación. Se podrá discutir, a partir de estos datos, si España es una potencia mediana, como defienden muchos, o “un país mediano”, como mantiene Marín. Dependerá de cómo definamos el concepto de potencia. Pero, desde luego no es, independientemente del criterio que apliquemos, la gran potencia en que, al parecer, creyeron haberla convertido Aznar y algunos de sus ideólogos.

En su programa electoral, el PSOE se había fijado, en caso de victoria electoral, los siguientes principios en política exterior: respaldo firme de la legalidad internacional que representa la ONU, opción europeísta sin reservas, pertenencia activa a la Comunidad Iberoamericana, diálogo y cooperación en la región mediterránea para impulsar una solución justa del conflicto árabe-israelí, diálogo trasatlántico con EEUU sobre la base del respeto y la amistad, no de la sumisión, una apuesta decidida por la cooperación al desarrollo y la lucha contra el hambre y la pobreza en todo el mundo.

“La llegada al Gobierno de José Luis Zapatero va a representar un cambio”, escribía Moratinos en *Le Monde* y el *Wall Street Journal* dos semanas antes de su toma de posesión. “Pero este cambio implicará en muchos casos el simple retorno a una política exterior que gozó de un amplio consenso a partir de 1979. No será difícil: a pesar de su innegable impacto negativo, la política exterior de Aznar, basada en la retórica más que en la acción eficaz, ha sido rechazada masivamente por la opinión pública y por el Parlamento, pero no ha llegado a alterar, salvo de manera puntual, las bases de este consenso. Europa, EEUU, América Latina y el Mediterráneo, sin olvidar la necesidad imperiosa de redoblar los esfuerzos de paz para resolver el conflicto del Oriente Próximo, serán el centro de nuestra política exterior. España recupera de nuevo una política exterior conocida y previsible” (Moratinos, 2004a). A renglón seguido, establecía los siguientes compromisos concretos por este orden:

1. La lucha contra el terrorismo, venga de ETA o de Al Qaeda, con más firmeza que nunca porque se lo debemos a las víctimas del 11-M y a nuestros ciudadanos, a sabiendas de que no hay países sobre los que se pueda descargar la cólera, siempre dentro de la legalidad y en la más estrecha colaboración con todos los países y ciudadanos del mundo preocupados por la amenaza terrorista.

2. Para tener éxito en esta lucha es fundamental definir las prioridades y los métodos empleados, en particular en la guerra de Irak. ¿Nos acercan los establecidos hasta ahora al objetivo deseado?, se pregunta el ministro. “La respuesta es no, el mundo no es más seguro hoy que hace un año”, contesta. Por consiguiente, “el 30 de junio, España dejará de tener fuerzas en Irak salvo que, a petición del Gobierno legítimo iraquí, las Naciones Unidas asuman la autoridad y formen una nueva fuerza internacional... Es un compromiso firme de nuestro

programa electoral, un contrato con los ciudadanos que los terroristas no van a impedir que respetemos”.

3. España seguirá apoyando unas Naciones Unidas más fuertes, la cohesión de la Alianza Atlántica y una Europa capaz de asumir sus responsabilidades como actor político global y seguirá contribuyendo, sin otro límite que nuestra capacidad operativa, allí donde el Consejo de Seguridad nos lo solicite.

4. Nuestras tropas seguirán en los Balcanes y nuestro compromiso en Afganistán, donde la fuerza dirigida por la ONU libra un verdadero combate contra el terrorismo, se hará más visible todavía y más eficaz en las próximas semanas.

5. Europa estará también en el corazón de la acción del nuevo Gobierno. No hay más que una Europa, abierta a los ciudadanos y al mundo, consciente de su peso y de sus responsabilidades a escala global para lograr un mundo más seguro. Defenderemos vigorosamente los intereses de España, pero en un espíritu constructivo basado en nuestra capacidad de lograr compromisos más que de bloquearlos. “La ambición de España en Europa no pasa por directorios sino por soluciones apropiadas que satisfagan a todos sus miembros”, escribe.

“Esperamos que la dinámica nacida del cambio de Gobierno en Madrid se traduzca en un acuerdo histórico sobre la Constitución europea en los próximos meses, posiblemente antes de que acabe la presidencia irlandesa”.

6. Deseamos reforzar la relación transatlántica, pero “estoy convencido de que el mejor aliado de Estados Unidos no es el débil que apoya su política de forma ciega e incondicional, sino el aliado fuerte, capaz de construir un diálogo sincero y leal en el interés común. Diferencias inevitables no impidieron a gobiernos socialistas españoles alcanzar en el pasado niveles históricos de cooperación con diferentes administraciones estadounidenses”. Como ejemplos cita la Agenda transatlántica impulsada por España y firmada en Madrid en 1995, y el apoyo de la democracia en América Central. Podía haber citado muchos más, como la Conferencia de Madrid de 1991 para el Próximo Oriente o la Conferencia de Barcelona, también en 1995, sobre el Mediterráneo.

7. Como principios esenciales de esa nueva cooperación (“revisando de forma sustancial los parámetros de la presencia militar” en Irak) destaca el multilateralismo eficaz y el respeto de la legalidad internacional que los europeos comparten y que sirven de guía en la primera estrategia de seguridad de la UE, aprobada en diciembre del 2003, para hacer frente a los viejos y nuevos desafíos y amenazas.

Con estos compromisos, el nuevo Gobierno se disponía a resituarse a España en el lugar del que el PP, según sus principales críticos, la había alejado en perjuicio de

los intereses nacionales. “En sólo 36 meses la política exterior española ha dado un giro de 180 grados”, escribía el corresponsal diplomático de *El País* un mes antes del 11-M (Egurbide, 2004). Para J.M^a Aznar, era un cambio histórico que “ha colocado a España en una posición desconocida hasta entonces”. Para Zapatero, Aznar se había dejado convertir en caballo de Troya de uno de los gobiernos estadounidenses más conservadores con un solo resultado: aislamiento (Egurbide, 2004).

En sus ofertas electorales, tanto el PP como el PSOE apoyaban las misiones de paz, humanitarias y contra el terrorismo de las tropas españolas, pero el PSOE añadía la condición de la legalidad internacional y el apoyo de la ONU, y se comprometía a solicitar la opinión del Parlamento. Los dos apoyaban el proyecto de Constitución europea, pero el PSOE de forma mucho más firme. Los dos prometían aumentar al 0,33% del PIB la ayuda oficial al desarrollo en 2006, pero el PSOE añadía el compromiso de llegar al 0,5% al final de la legislatura. Mientras el PP apostaba por “potenciar las estrechas relaciones con Estados Unidos”, el PSOE prefería “una relación transatlántica robusta y equilibrada, dentro de las políticas de la UE”. Frente a un PP celoso de cualquier descentralización o reparto de responsabilidades entre el Gobierno central, las autonomías y los ayuntamientos en la acción exterior, el PSOE se presentó a las elecciones con el compromiso de abrir la representación de España en los consejos de la UE a los gobiernos autonómicos y de impulsar un Estatuto de los españoles en el mundo que garantice los derechos del millón largo de españoles que residen fuera de España.

Irak

Por las pruebas encontradas, los testimonios de los detenidos, el origen y la biografía de la mayor parte de ellos, la amenaza directa de Osama Bin Laden en *Al Jazeera* el 18 de octubre de 2003, los ataques sufridos ese año dentro de Irak y el documento en árabe localizado en diciembre de 2003 por el Instituto de Investigación de la Defensa de Noruega, parece claro, por más que Aznar y algunos de sus asesores se empeñen en dejar abiertas otras hipótesis, que el 11-M tenía como objetivo la retirada de las tropas españolas de Irak aprovechando “la separación casi completa entre el sentir de la sociedad y el del Gobierno representado por el Partido Popular. [...] Al intentar forzar la retirada (...), los radicales buscaban crear un efecto dominó” porque “España era el eslabón más débil de esa cadena debido, en parte, a la falta de sintonía entre los responsables políticos y la población”, escribe Haizam Amira (2004).

En un auto que decretaba prisión incondicional para uno de los detenidos, Hassan el Haski, el 17 de diciembre, el juez Juan del Olmo afirma que el 11-M fue “reacción a la posición (española) en el conflicto de Irak”, aunque tanto España como Marruecos estuvie-

ran en el punto de mira de los terroristas islamistas desde mucho antes (*El País* y *El Mundo*, 22.12.04). Casi con las mismas palabras se expresaba el juez Baltasar Garzón en otro auto, el 16 de diciembre, decretando la prisión de Khakid Zeimi Pardo y Mohamed el Ouazzani. La instrucción de del Olmo, a finales de 2004, ocupaba ya 95 tomos. La ejecución directa estaba bastante clara, no así todas sus conexiones internacionales (en Marruecos, Irak y Al Qaeda) y nacionales (la red de explosivos).

El cambio de Gobierno tras el 14-M y la retirada española de Irak fueron, por consiguiente, dos grandes victorias del terrorismo *yihadista* no sólo porque debilitaron políticamente a la coalición estadounidense sino, como señala Gilles Kepel, porque demostraron su capacidad para intervenir en la agenda política de un país europeo (*El País Domingo*, 19.12.04). Para Aznar y sus portavoces, retirar las tropas españolas de Irak era ceder al chantaje de los *yihadistas*. Para Zapatero y sus asesores, que nunca vieron la guerra de Irak como una intervención necesaria en la lucha contra el terrorismo sino todo lo contrario –un nuevo frente de acción y de movilización para los terroristas-, su obligación primera era cumplir su compromiso con los electores y el deseo de la inmensa mayoría de los españoles. Comprobada la imposibilidad de que la ONU se hiciera cargo de la seguridad en Irak antes del 30 de junio en las condiciones exigidas, tras sopesar cuidadosamente los riesgos para la seguridad de las tropas y todos los efectos, positivos y negativos, de su decisión, Zapatero ordenó la retirada el 18 de abril. El 24 de mayo aterrizaba en Torrejón un avión con el último grupo de los 1.083 militares replegados y sólo quedaban ya en Kuwait 176, que regresaron en dos barcos, el 8 y el 20 de junio, con 435 vehículos y 260 contenedores de material. París y Berlín acogieron la decisión con satisfacción contenida, mientras que Londres y Washington la criticaron duramente, aunque oficialmente dijeron que la comprendían.

El precio pagado por la retirada –el desgaste sufrido en las relaciones con EEUU– parece más que compensado por la mejora de las relaciones con Francia, Alemania y la mayor parte de los países islámicos y latinoamericanos. Por encima de todo, Zapatero está convencido de que fue la decisión más importante y acertada desde su victoria y las encuestas a comienzos de 2005 le daban la razón. “España va a reforzar su compromiso en la lucha contra el terrorismo internacional por medio de la cooperación, el intercambio de información y la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales”, prometió Zapatero el 27 de abril ante el pleno del Congreso, que respaldó su decisión por 185 votos a favor, 141 en contra y 4 abstenciones.

De acuerdo con aquellas palabras y el contenido de la resolución, el Gobierno ha hecho de la lucha contra el terrorismo (el *yihadista* y el etarra) el objetivo prioritario de su acción política interior y exterior, pero par-

tiendo siempre de la base de que Irak no tenía nada que ver con esa lucha, al menos hasta que Bush, Blair y Aznar decidieron en las Azores el 16 de marzo de 2003 invadir el país.

En apoyo de la estabilización de Irak, el Gobierno Zapatero votó a favor de la resolución 1546 de 8 de junio del Consejo de Seguridad, que abre el camino para la devolución de la soberanía a los iraquíes en un proceso que debe culminar a finales de 2005. No sólo la apoyó sino que, con ayuda de los socios europeos y latinoamericanos, participó en su redacción final con la exigencia de que, en todas las actuaciones dentro de Irak, se respete el Derecho internacional humanitario para evitar nuevos abusos como los cometidos en Abu Ghraib. El Gobierno Zapatero ha mantenido todos los compromisos de ayuda adquiridos por el Gobierno Aznar en la Conferencia de donantes de 2003, que incluyen la financiación de varios proyectos sanitarios, 5 millones para el fondo internacional de pymes iraquíes y 17 millones para la emisión de moneda iraquí. Suponen un desembolso hasta 2007 de 300 millones de dólares, distribuidos de la siguiente forma: 160 millones de ayuda no reembolsable entre 2003 y 2004, y 140 millones de 2005 a 2007 de ayuda reembolsable y no reembolsable. Por si fuera poco, el 9 de diciembre, en el Consejo de otoño de la OTAN celebrado en Bruselas, el ministro de Exteriores español anunciaba que el Gobierno había ofrecido unos 20 millones de dólares al comité electoral iraquí encargado de organizar las elecciones del 30 de enero de 2005.

A pesar de estos compromisos, la inseguridad creciente dentro de Irak obligó a las principales ONG españolas y a la Oficina Técnica de Cooperación a retirar su personal, con lo que casi todos los proyectos de reconstrucción quedaron paralizados. No obstante, el Gobierno español aceptó participar también en el programa de la OTAN de formación de militares iraquíes a condición de no volver a enviar militares a Irak. Es una posición compartida por Alemania, Francia, Bélgica y Grecia. Manteniendo siempre que la guerra de Irak fue ilegal y que las resoluciones de la ONU no amparaban la invasión, el Gobierno Zapatero aprobó un Real Decreto Ley a primeros de noviembre sobre indemnizaciones a fallecidos en misiones internacionales que considera la *Operación Libertad Iraquí* una misión amparada en las resoluciones de 1441 (2002), 1483 (200) y 1511 (2003) del Consejo de Seguridad. El PP no desaprovechó la oportunidad para denunciar una contradicción más del Gobierno.

Terrorismo

La retirada de las tropas de Irak, para el nuevo Gobierno, no sólo no dio alas al terrorismo sino que fue el primer paso en la búsqueda de una respuesta estratégica política para acabar con lo que Bernardino León denomina “los asideros de legitimación del

**“Como sus
dos antecesores,
Zapatero eligió Marruecos
como destino de su
primer viaje al
exterior”**

terrorismo” (*Diario de Sesiones* n.85/2004, p.18). Otras acciones fundamentales en la misma dirección en 2004 fueron la normalización de relaciones con Marruecos, origen de la mayor parte de los terroristas del 11-M, el reforzamiento de la misión en Afganistán durante las elecciones presidenciales de octubre, la propuesta ante la Asamblea General de la ONU por el presidente del Gobierno el 21 de septiembre de una alianza de civilizaciones, una diplomacia más activa a favor del diálogo entre palestinos e israelíes y los preparativos de una nueva Conferencia de Barcelona, en otoño de 2005, para impulsar la construcción en el Mediterráneo de un espacio de prosperidad y de estabilidad compartidos.

La nueva amenaza rompe los conceptos tradicionales de seguridad interior y exterior y, para responder con eficacia, la acción interior debe ir de la mano de la acción exterior porque se trata de una amenaza compleja, con múltiples dimensiones que afectan a la casi totalidad de las competencias del Estado. De acuerdo con esa filosofía, en sus primeros meses de Gobierno Zapatero respaldó el fortalecimiento del Comité contra el terrorismo del Consejo de Seguridad y el nombramiento como director ejecutivo del mismo del

embajador Javier Rupérez, ex embajador en

Washington del PP. Apoyó igualmente la Resolución 1540 del Consejo, que

refuerza las medidas contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Impulsó

la creación del primer equipo conjunto de investigación en la lucha contra el terrorismo de ETA entre

Francia y España, y el compromiso de ampliar el mecanismo a la lucha contra otras formas de terrorismo.

Respaldó la creación del cargo de coordinador antiterrorista en la UE y lanzó una reflexión global, integrada, a largo plazo, en el Consejo que incluye el plan de acción contra nuevos objetivos, la profundización del espacio de libertad, seguridad y justicia con el nuevo Plan Tampere II y un calendario de medidas para el cumplimiento de los compromisos aprobados por el Consejo Europeo en junio de 2004.

Reunidos en Florencia a mediados de octubre, los ministros del Interior de Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España aprobaron una directiva europea que unifica y agiliza la expulsión de inmigrantes sospechosos de preparar acciones terroristas, dotaron de más poderes a Europol y exigieron, a partir de 2006, la inclusión en los pasaportes de las huellas dactilares, además de la imagen facial de sus titulares. Tras crear el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista en el Consejo de Ministros del 28 de mayo, el Plan Antiterrorista del Gobierno, ultimado en la reunión del Comité Ejecutivo del Mando Único el 13 de septiembre, incluye la creación de nuevas brigadas especializadas en terrorismo islamista y el envío de agentes

antiterroristas a las embajadas y delegaciones diplomáticas de aquellos países que se consideran caldo de cultivo del terrorismo islamista, como Pakistán, Indonesia, Siria y Libia. Las malas relaciones personales entre Aznar y el presidente francés, Jacques Chirac, empeoraron por la crisis de Irak, pero no parecieron influir negativamente en la cooperación antiterrorista. De hecho, el ministro del Interior en funciones, Ángel Acebes, pudo despedirse el 17 de abril con el anuncio del desmantelamiento, en golpes sucesivos de la Guardia Civil y la Policía Judicial francesa entre el 31 de marzo y el 16 de abril, de la estructura logística de ETA.

Admitido Zapatero, nada más tomar posesión, en un nuevo eje Berlín-París-Madrid, la cooperación con Francia y Alemania en la lucha contra el terrorismo mejoró. En junio la policía francesa desmantelaba uno de los aparatos más importantes de ETA, conocido por *Harrera*, para la acogida de terroristas huidos. En julio, Francia, Alemania y España acordaban interconectar sus registros penales. En septiembre, Francia y España acordaban formar el primer equipo de investigación contra el terrorismo islamista en aplicación del acuerdo-marco vigente desde 2002. La cooperación hispano-francesa culminaba el 3 de octubre con una operación conjunta contra la infraestructura de zulos y escondites de armas de ETA en el sur de Francia, en la que fueron detenidas 21 personas, entre ellas el jefe de la banda, Mikel Albizu Iriarte, *Mikel Antza*, así como su compañera y también dirigente etarra, Soledad Iparraguirre, *Amboto*. Todo apunta a que se trata del fin definitivo del santuario francés de ETA. Cinco días después, el 8 de octubre, reunidos en París, los ministros del Interior de los dos países, José Antonio Alonso y Dominique de Villepin, decidieron aprovechar “la relación privilegiada” para estrechar la cooperación contra el terrorismo islamista intercambiando información sobre sospechosos, promoviendo en la UE acciones contra la financiación del terrorismo y el descontrol de explosivos, y abriendo los equipos bilaterales contra los islamistas a la policía marroquí.

En su comparecencia ante la Comisión del 11-M, Zapatero propuso un pacto nacional contra el terrorismo paralelo a la estrategia global que viene defendiendo en la UE y en la ONU. Para avanzar en esa dirección invitó a los 25 socios de la UE, a los dirigentes de todos los países miembros del Consejo de Seguridad y de otros 40 estados seleccionados por su compromiso con la democracia o por el modo como les afecta el terrorismo, y a los principales expertos internacionales en terrorismo internacional a reunirse en Madrid, coincidiendo con el primer aniversario del 11-M. De tener éxito, la Conferencia de Madrid contra el terrorismo sería el tercer gran evento internacional en España en 2005, junto a la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca y a la Conferencia Euromediterránea de Barcelona. El éxito de los tres eventos dependerá, en buena medida, de los resultados de la acción exterior de los últimos meses en el Magreb, Iberoamérica y Europa.

Magreb

Como sus dos antecesores, Zapatero eligió Marruecos como destino, el 24 de abril, de su primer viaje al exterior. Seis días antes, en un mensaje de felicitación, el rey Mohamed VI apoyaba el proyecto de una “asociación estratégica” y le invitaba a luchar juntos contra el integrismo y el terrorismo. En la versión castellana del mensaje, publicado por la agencia marroquí MAP, se añadía la palabra racismo, en alusión al temor marroquí de que la participación de marroquíes en el 11-M provocara represalias contra los marroquíes en España. Tras las fuertes tensiones con el último Gobierno Aznar, que desembocaron en la retirada de embajadores y en la crisis de Perejil, el viaje de Zapatero concluía con el compromiso del nuevo Gobierno de iniciar “una etapa de plena cooperación y de pleno diálogo”, intensificar las relaciones económicas, buscar una inmigración ordenada, mejorar las relaciones entre la UE y Marruecos, e impulsar un acuerdo negociado del conflicto del Sáhara. Por decisión de ambas partes, los asuntos conflictivos quedaban orillados con el fin de avanzar en la lucha contra el nuevo enemigo común: el terrorismo islamista de raíces marroquíes que había golpeado en Casablanca en mayo de 2003 y en Madrid en marzo de 2004.

A diferencia de Aznar, que sigue viendo en estos atentados un origen que nada tiene que ver con las relaciones exteriores de España y, mucho menos, con la pobreza o riqueza de los países de origen de los terroristas, el equipo encargado de la política exterior con Zapatero, que ha diseñado la política española hacia el Mediterráneo y ha desempeñado distintas responsabilidades desde comienzos de los ochenta, está convencido de que “España no puede, sencillamente, permitirse el lujo de tener malas relaciones con Marruecos”. Su idea, en resumen, es que el 11-M, aun siendo el gran problema, “es un subcapítulo de lo que Francisco Fernández Ordóñez llamaba la bomba de relojería del sur”³, es decir, la mayor brecha ricos-pobres en las fronteras de Europa. Si no se actúa para reducirla, esta brecha refuerza los viejos agravios de la descolonización y genera y exporta radicalismo, integrismo y terrorismo, atizados por las versiones más obsoletas del Islam y por una imagen de Occidente muy deteriorada por los nuevos medios de comunicación árabes pendientes día y noche del conflicto palestino-israelí y de la guerra de Irak.

Éste es el gran problema. Marruecos ocupa en 2004 el puesto 125 del índice de desarrollo de la ONU y tiene un régimen empeñado en avanzar en tres capítulos: la reforma política, la reforma económica y el conflicto del Sáhara. Conscientes de que, si no se hace gradualmente, acabarán como el Irán del Sha o peor, Mohamed VI y sus asesores han optado por centrarse en la reforma económica, dar pequeños pasos en la reforma política y dejar que el tiempo haga olvidar la autode-

terminación saharauí exigida por la ONU desde antes, incluso, de la forzada descolonización española.

Tras su viaje de abril y a cambio de aparcar otras disputas históricas, Zapatero da luz verde a Exteriores para intentar superar -de acuerdo con las partes (Francia, Marruecos, Naciones Unidas, Argelia y el Frente Polisario)- el Plan Baker II, que remite la solución a un referéndum imposible sin la voluntad internacional de imponérselo a Marruecos. Entonces, el Polisario se intranquiliza, Argelia se opone y Marruecos, tras escuchar todas las sugerencias, responde que con las reformas económicas y políticas ya tiene suficiente tarea y que no puede estar en todo a la vez. El Gobierno Zapatero se abstuvo el 19 de octubre en el Comité de Descolonización de la ONU en la votación de una resolución presentada por Argelia para respaldar el Plan Baker. Ocho días más tarde, en el Consejo de Seguridad, votaba a favor de otra resolución, la 1.570, para ampliar hasta el 20 de abril de 2005 el mandato de MINURSO (Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental) sin mencionar explícitamente dicho plan. En todos sus encuentros con los dirigentes argelinos y saharauis, sin embargo, los representantes españoles han reiterado su apoyo al Plan Baker. Tal vez para suavizar las críticas saharauis, ha multiplicado por dos la ayuda al Polisario en 2004. El primer viaje de Estado de los Reyes a Marruecos desde 1979, del 16 al 18 de enero de 2005, concluía sin ningún avance sustancial en el conflicto del Sáhara, que, para el equipo Moratinos, absorbe posiblemente el 15% de los presupuestos del reino alauí y representa, de ser cierto, un cáncer para levantar la economía del país.

En otros ámbitos sin embargo, la nueva luna de miel ha dado ya los primeros frutos: ha mejorado el intercambio de información sobre terrorismo (cada país ha nombrado en el otro un juez de enlace para canalizar toda la información judicial sobre crimen organizado y terrorismo); se negocia un nuevo acuerdo pesquero; ambos países han rechazado los campos de tránsito para inmigrantes en el Magreb y se ha reducido un 9% el número de inmigrantes ilegales y un 24% el de pateras llegadas a España desde Marruecos en los primeros nueve meses de 2004; Marruecos ha asignado 1.020 agentes más al control de fronteras, las patrullas conjuntas se han extendido al Estrecho y las Fuerzas Armadas de ambos países (200 infantes españoles y 160 soldados marroquíes) participan conjuntamente en la misión de Naciones Unidas en Haití. Queda mucho por hacer, las autoridades canarias no se fían de las cifras marroquíes y el Senado español exigía en noviembre explicaciones a Rabat sobre posibles concesiones otorgadas en julio a dos compañías petroleras australianas y a una británica en aguas que España considera suyas, junto a Melilla, las islas Chafarinas y Alborán. Sigue pendiente un acuerdo sobre la delimitación de las aguas territoriales, más que improbable mientras no se resuelvan las disputas territoriales correspondientes a dichas aguas.

Es pronto para saber si el “borrón y cuenta nueva” anunciado por Zapatero se hace realidad y en qué queda la nueva “neutralidad activa” sobre el Sáhara. Es evidente la distensión y la mejora de los contactos bilaterales a todos los niveles, pero el objetivo de la diplomacia española sigue siendo una política global hacia la región, por lo que el acercamiento a Rabat se ha tratado de complementar con acercamientos paralelos a Argelia, Túnez, Libia y Mauritania, y con avances simultáneos en el grupo “5+5”, al que pertenecen los cinco del Magreb y cinco sureuropeos: Francia, Portugal, Italia, Malta y España. La visita a Argelia en julio y los contactos posteriores a nivel ministerial frenaron la deriva promarroquí del Gobierno en el Sáhara, pero culminaron en diciembre con la firma de un acuerdo de cooperación antiterrorista con Argel, un nuevo contrato importante para Repsol y Gas Natural en noviembre, posibles pedidos argelinos a Izar y el apoyo español al proyecto Medgaz para construir el nuevo gasoducto que unirá Orán con Almería. La seguridad, la estabilidad regional y la defensa de los intereses económicos españoles en la zona siguen siendo las prioridades de España. Aunque algunos dirigentes

socialistas comparten la propuesta de Domingo del Pino (2004) de un tratamiento de choque tanto en el asunto del Sáhara

“El acercamiento a Rabat se ha tratado de complementar con acercamientos paralelos a Argelia, Túnez, Libia y Mauritania”

como en el de Ceuta y Melilla para romper decenios de inercia inútil, que no trae más que problemas para todos, Zapatero parece conformarse con mucho menos.

Europa

Aznar estaba convencido de que, gracias a su firmeza en la UE y de sus relaciones privilegiadas con Bush, había convertido a España en una de las cinco grandes potencias europeas. Para el PSOE, la política exterior y de seguridad de Aznar había aislado peligrosamente a España en Europa. El 28 de abril Zapatero era recibido en Berlín por el canciller alemán, Gerhard Schröder, y el 29 de abril en París por el presidente francés, Jacques Chirac, con los brazos abiertos y la promesa de unas excelentes relaciones con el nuevo Gobierno español. Así agradecían la aceptación por Zapatero de la doble mayoría (de estados y de población) en las decisiones del Consejo, pendiente sólo de concretar los porcentajes para desbloquear el proyecto de Tratado constitucional.

“El Gobierno de España quiere que la Constitución Europea sea una realidad cuanto antes”, declaraba Zapatero en Berlín. “Yo comparecí ante los electores españoles con una idea central, que apostaba por una opción europeísta de mi política exterior por encima de cualquier otra circunstancia. Esa opción representa el reconocimiento de lo que suponen Francia y Alemania,

Alemania y Francia, como motores de la Unión” (Moncloa, 2004b). Al día siguiente, en París, añadía: “El Gobierno español quiere volver al corazón de la construcción europea”.

Salvo el polaco, que había cerrado filas con Aznar en la defensa del Tratado de Niza, todos los dirigentes europeos felicitaron a Zapatero por su decisión en la cumbre del 1 de mayo en Dublín, convocada para celebrar la mayor ampliación en la historia de la Comunidad: pasaba de 15 a 25, crecía un 23% en extensión y un 25% en población, y se incorporaban nueve idiomas más a los once oficiales, pero en PIB sólo aumentaba un 5%. El 12 de mayo, en el pleno del Congreso, Moratinos recordaba que España siempre había apoyado la ampliación: “por razones políticas, para consolidar la paz y estabilidad del continente; por razones económicas, porque se abre un mercado de 80 millones de ciudadanos; y por razones incluso éticas o morales, porque nos sentimos el espejo de lo que fue nuestra adhesión al proceso de integración europea” (*Diario de Sesiones*, 12.05.04/ 212). De Tony Blair en Londres, el 3 de junio, Zapatero obtenía la promesa de trabajar de “una manera amistosa y constructiva” sobre Gibraltar y un día más tarde en Lisboa reiteraba con Durão Barroso la voluntad de mantener “una relación privilegiada” entre España y Portugal en todos los ámbitos, en particular en la lucha contra el terrorismo internacional.

Con el 43,30% de los sufragios y 25 de los 54 escaños en juego (España perdió 14 eurodiputados en Niza a cambio de aumentar poder en el Consejo), el PSOE confirmaba en las elecciones europeas del 13 de junio su victoria en las legislativas del 14-M; adelantó en dos puntos al PP, que, a pesar de todo, mejoraba en casi cuatro puntos los resultados de las legislativas y reducía la ventaja del PSOE de 1.279.175 votos en marzo a poco más de 300.000 en las europeas. La abstención, la última ampliación, la primacía de los intereses nacionales, el euroescepticismo y, en el caso británico, la guerra de Irak fueron los factores decisivos en las sextas elecciones legislativas por sufragio universal directo celebradas en la UE desde 1979. El Partido Popular Europeo (PPE) seguía siendo la primera fuerza del Parlamento Europeo, pero condenado a pactar con los socialistas para lograr las mayorías legislativas (la mitad más uno) y con otros, como los liberales, decisiones como los nombramientos o ratificación del presidente y de los miembros de la Comisión. A pesar de sus diferencias, socialistas y populares españoles apoyaron la candidatura del socialista español José Borrell, quien, el 20 de julio, se convertía en el tercer español en presidir el Parlamento Europeo.

En el Consejo Europeo de Bruselas, del 16 al 18 de junio, se aprueba el proyecto de Tratado constitucional. Tras varias semanas de delicadas gestiones con los socios, el nuevo secretario de Estado para la UE, Alberto Navarro, reconocía que Alemania es el país que más gana, pero negaba que España salga perdiendo. “En voto y en influencia España queda prácticamente

igual que en Niza en cuanto a posibilidades de bloquear”, afirmó el 23 de junio en la Asociación de Periodistas Europeos de Madrid. Según el texto definitivo, cuando entre en vigor el nuevo Tratado, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a 15 de ellos y represente a Estados que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión; pero la minoría de bloqueo estará compuesta al menos por cuatro Estados, como quería España.

Más que porcentajes de poder, lo importante para el nuevo Gobierno es una posición que permita buscar las coaliciones necesarias en cada momento para avanzar en la construcción europea y defender, al mismo tiempo, los intereses nacionales. “El juego de los cuatro estados, unido al factor población, nos permite jugar tanto como Francia, el Reino Unido o Italia”, según Navarro.

En su conferencia de prensa al final de la cumbre (Moncloa, 2004c), Zapatero destacó también que España recuperará algunos de los eurodiputados perdidos en Niza (posiblemente 4 o 5) al aumentar los escaños del futuro Parlamento de 736 a 750. Otros logros alcanzados por España, añadió, son una Declaración de garantía para las regiones ultraperiféricas (muy importante para Canarias), haciendo compatible las ayudas que reciban con el mercado interior, otra Declaración contra la violencia que sufren las mujeres, una cuarta para que el estatus de Gibraltar y las posiciones del Reino Unido y de España sobre el territorio en disputa no se vean afectadas por el Tratado, y “un reconocimiento de las lenguas oficiales de nuestro país”. “No sólo se va a producir una traducción de la Constitución a estas lenguas oficiales, sino que, además, se ha recogido una especial protección de la diversidad lingüística y, en particular, de estas lenguas”, afirmó. Aunque sólo se trata de un primer paso y muy pequeño, Zapatero cumplía así un compromiso importante contraído con los nacionalistas, sobre todo ERC, cuyo apoyo necesitaba tanto en Cataluña como en Madrid para gobernar. El 13 de diciembre Moratinos presentaba en Bruselas el Memorandum de Reforma del Reglamento Lingüístico de la UE para intentar que se acepten como lenguas de trabajo en la Comunidad. Otra concesión a los nacionalistas fue la participación de representantes de las Comunidades Autónomas (CCAA) en los Consejos de Ministros. El consejero de Agricultura de Castilla y León inauguraba el nuevo mecanismo el 22 de noviembre y el 9 de diciembre el Gobierno y las CCAA cerraban el acuerdo por el que éstas podrán participar de forma directa desde la primera fase de negociación previa en los grupos de trabajo del Consejo y no sólo en las reuniones del Consejo de Ministros. En la misma dirección, la descentralización de la acción exterior, debemos incluir la participación de presidentes de las CCAA en las cumbres bilaterales con los países vecinos. Con Portugal y Marruecos los resultados están siendo satisfactorios, con Francia mucho menos.

Vetos cruzados impidieron coronar la cumbre de Bruselas con la elección del nuevo presidente de la Comisión, por lo que fue necesaria una cumbre extraordinaria a finales de junio, en la que, por descarte de los primeros favoritos y por la tradición de alternar candidatos de izquierda y de derecha, de países grandes y pequeños, sin abandonar la costumbre de elegir personas con experiencia de Gobierno, acabó siendo elegido por unanimidad el primer ministro portugués, José Manuel Durão Barroso. Zapatero justificó su apoyo como “una buena noticia” por pertenecer a un país con intereses compartidos, una visión común hacia Iberoamérica y regiones ultraperiféricas. A partir de ese momento, hasta la cumbre de diciembre, el Gobierno español ha concentrado sus esfuerzos en los preparativos del gran debate sobre perspectivas financieras de 2005, la preparación del referéndum de ratificación del Tratado constitucional y el reforzamiento de todos los mecanismos impulsados durante los gobiernos de Aznar para una lucha más eficaz contra el terrorismo.

El nuevo Gobierno asume que será contribuyente neto en la UE y que, tras las nuevas ampliaciones, dejará de ser el más beneficiado, pero —al igual que mantenía Aznar, aunque con formas completamente distintas— Zapatero considera que “España no puede ser el único país que realice ese esfuerzo de solidaridad” (Moncloa, 2004d). Hoy, el saldo anual de España es favorable a Madrid en más de 7.000 millones de euros (algo menos del 1% del PIB). Según los cálculos más realistas, ese porcentaje bajará al 0,2% en 2013, pero si España pierde entre 2007 y 2013 más fondos de los previstos (un 30%) y crece a mayor ritmo que ahora, se convertirá en contribuyente neto. Ese efecto se deberá también a la incorporación de países menos desarrollados, a los que se destinarán buena parte de las ayudas. De las once regiones españolas consideradas objetivo 1 (con menos del 75% de la renta media europea por habitante), dejarán de serlo por superar ese porcentaje Valencia, Canarias, Castilla y León, y, quizás, Castilla-La Mancha. Por efecto estadístico, es decir, por la incorporación de regiones más pobres, también superarán ese porcentaje Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla. Para evitar una fuerte y repentina pérdida de fondos, la Comisión propuso el 14 de julio de 2004 que este segundo grupo de regiones se beneficiara de un periodo transitorio, de forma que perderán paulatinamente fondos, pero en el periodo 2007-2013 recibirán el 66% de lo que hubieran recibido siendo objetivo 1 (Yáñez, 2004). En la cumbre de mediados de diciembre, siguiendo una política iniciada por Aznar, Zapatero apoyó el inicio de negociaciones de adhesión con Turquía en 2005.

¿Habría sido muy diferente para España el resultado en el debate final sobre el Tratado constitucional de haber ganado el PP en marzo? ¿Habría tenido más posibilidades en la batalla presupuestaria recién abierta? Recordando las opiniones de Mariano Rajoy -pri-

“Lo importante para el nuevo Gobierno es buscar las coaliciones necesarias en cada momento para avanzar en la construcción europea”

mer ministro de haber ganado el PP- la respuesta a las dos preguntas es no. Ni hubiese mantenido la relación tan brusca de Aznar con París y Berlín ni franceses y alemanes habrían cedido en la defensa de sus intereses. Más difícil hubiera sido formar, con la rapidez que se hizo, el trío (Zapatero, Schröder y Chirac) para profundizar en el proceso de construcción europea y coordinar sus respuestas a los principales desafíos internacionales. Reunidos por vez primera en Madrid el 13 de septiembre, quedó claro que Zapatero no defenderá con la inflexibilidad de Aznar los criterios del Pacto de Estabilidad, incumplidos en los últimos dos años por Francia y Alemania. Los contactos han servido también para limar diferencias sobre la candidatura de Turquía a la UE.

Iberoamérica

El apoyo de Aznar a Bush en Irak nunca se comprendió ni se aprobó en los principales países iberoamericanos. De ahí el fracaso del ex presidente español al recabar el apoyo de Chile y México en el Consejo de Seguridad a la invasión a comienzos de 2003.

Ya en su primer viaje oficial a Iberoamérica, en México, Zapatero prometía que España, bajo su Gobierno, no volvería a ser el *recadero* de otros. Otro golpe a Bush para atizar más los ánimos en la Casa Blanca, pero bien recibido por la opinión pública y la clase política latinoamericana, excepto el presidente colombiano y los cuatro países de Centroamérica que comprometieron tropas en la Brigada española y a los que Zapatero dejó en la estacada. Desde su llegada a Moncloa, el nuevo equipo trató de recuperar la confianza política perdida, equilibrar las relaciones económicas –cada vez más intensas desde los gobiernos de Felipe González– con un impulso de las relaciones políticas, seguir apoyando a las empresas españolas en la región pero “siempre y cuando asuman su responsabilidad social” (Moratinos, 2004b) y estrechar la cooperación entre los representantes de la sociedad civil: lo que Zapatero ha bautizado como la *Iberoamérica de los ciudadanos*.

Las relaciones con Argentina acababan de superar una grave crisis por la decisión de Néstor Kirchner de hacer pagar a Repsol YPF y a las otras multinacionales españolas, mediante aumentos abusivos de tarifas, la bancarota nacional (Arce, 2004). Con Cuba se habían cortado tras el zarpazo del régimen contra los disidentes en la primavera de 2003 y se había arrastrado al resto de la UE en la misma dirección para gran alegría del grupo más exaltado de Miami y de la Administración Bush. Con Hugo Chávez cualquier posibilidad de diálogo constructivo había desaparecido en el golpe

fallido contra el presidente venezolano de abril de 2002, que Aznar, si no apoyó abiertamente, desde luego recibió con enorme satisfacción. Las visitas oficiales, en fin, se habían reducido a cuentagotas y la identificación con Washington estaba difuminando por completo una estrategia que se había hilvanado con enormes esfuerzos y paciencia desde los primeros viajes del Rey y de Adolfo Suárez tras la muerte de Franco. La *asociación estratégica* firmada con Brasil en noviembre de 2003, durante la visita oficial del presidente *Lula da Silva* a España, necesitaba llenarse de contenido y la fuerte apuesta económica española –27.000 millones de dólares invertidos desde 1997– carecía, en opinión del nuevo Gobierno, del contrapeso político necesario para evitar batacazos como el de Argentina. La Comunidad Iberoamericana dormitaba y toda la acción exterior española hacia la región se veía entumecida por una falta de confianza de sus dirigentes en Aznar, igual o comparable a la de Chirac y Schröder en el ex jefe del Gobierno español.

Lo reconozcan o no los dirigentes del PP, el hecho es que, desde el primer mandato de Aznar, cuando empezó exigiendo a Cuba que moviera ficha, se había producido una ideologización de la política exterior que no estaba beneficiando en nada a los intereses de España en Iberoamérica. En ningún país se ve mejor esa deriva que en Cuba, donde ni en los peores momentos de sus relaciones Franco, Suárez o Felipe González –todos tuvieron que soportar las salidas de tono de Fidel Castro– renunciaron a hacer política con La Habana. Continuar por ese camino significaba renunciar a jugar papel alguno en la transición pendiente en la isla. Cuando el PSOE llega al Gobierno en abril no había ni un papel sobre Cuba, ni una idea sobre qué hacer si mañana se produce la transición. Todo quedaba en manos de EEUU. Conscientes de los riesgos, el nuevo equipo de Exteriores, con Javier Sandomingo en la dirección para Iberoamérica (con años de trabajo en La Habana bajo Aznar, por cierto), inició los contactos para corregir el entuerto. Se trataba de restablecer el diálogo con el Gobierno y, a la vez, conseguir un mejor trato de los disidentes. Para lograrlo, se elaboró una estrategia basada, esencialmente, en acabar con las invitaciones a los disidentes a las fiestas nacionales a cambio de una relación nueva que mejorase también la situación de esos disidentes. Tras meses de tira y afloja, complicados por las interferencias o provocaciones nada oportunas de diputados como Jorge Moragas, secretario de Relaciones Internacionales del PP, que acabó siendo retenido en el aeropuerto de La Habana y devuelto a Madrid, la operación dio sus frutos. El problema, para Moratinos, es que la publicación del pacto alcanzado, por el que se restablece el diálogo oficial, al que se sumó toda la UE el 31 de enero de 2005, podía irse al traste de conocerse todos sus detalles. El Gobierno cubano empezó a liberar a disidentes, entre ellos al más prestigioso de todos, el poeta Raúl Rivero, a finales de noviembre. El Gobierno español confía en que

recuperen la libertad los 75 condenados en 2003, pero con Castro nunca se sabe. En cualquier caso, el compromiso alcanzado incluye reuniones semestrales de los jefes europeos de Misión en la Habana con los disidentes y reuniones periódicas con ellos de los consejeros políticos, la formación de un foro con reuniones mensuales sobre derechos humanos entre las embajadas de la UE en La Habana y los disidentes, un programa de visitas a la Habana de dignatarios extranjeros a los presos de conciencia en las cárceles y otros programas de visitas a Cuba de dirigentes con el acuerdo de presionar siempre a favor de la liberación de todos los detenidos. Los negociadores españoles no descartan poder convencer al Gobierno cubano, a medio plazo, de que renuncie a aplicar la pena de muerte o, incluso, llegue a prohibirla. Para el PP la estrategia del PSOE es pura ingenuidad. “Sale ganando el dictador”, advertía su portavoz en el Congreso, Eduardo Zaplana (2004). “Asumimos los riesgos, pero lo que no podía ser era seguir mirando al cielo como estábamos”, opina el secretario de Estado, Bernardino León⁴.

Además de normalizar las relaciones con Cuba, en 2004 se acordó la creación de la secretaría general iberoamericana, que previsiblemente facilitará la preparación de las futuras cumbres y la aplicación de sus acuerdos (su talón de Aquiles); se sustituyó la venta aprobada por Aznar en febrero de 46 carros de combate AMX-30 a Colombia por la cesión gratuita de dos C-212 aviones medicalizados y material de campaña; se firmó un acuerdo marco de cooperación con Perú; se instituyeron reuniones periódicas de alto nivel con Chile para revisar las relaciones bilaterales y coordinar las multilaterales de ambos países, y se alcanzaron acuerdos de cooperación judicial y policial contra el terrorismo con Venezuela y México, dos países donde tradicionalmente ETA se ha movido con relativa libertad.

En el capítulo de los errores, el propio ministro de Exteriores pedía perdón en el Congreso de los Diputados el 1 de diciembre por la metedura de pata del 22 de noviembre en el programa “59 segundos” de TVE, donde dijo que “en el anterior Gobierno, cosa inédita en la diplomacia española, el embajador español (en Caracas) recibió instrucciones de apoyar el golpe” de 2002. Siete de los ocho grupos parlamentarios, todos menos el PP, dieron por buenas sus explicaciones y aceptaron sus disculpas. En nombre de su partido, Mariano Rajoy pidió la dimisión de Moratinos y dio por imposible el pacto de Estado ofrecido al Gobierno desde el debate de investidura. En su larga y detallada intervención ante la Comisión de Exteriores, Moratinos reconoció que sus declaraciones en televisión habían sido inoportunas e inadecuadas en la forma, pero demostró que sus acusaciones principales se correspondían a los hechos: “en Venezuela hubo un golpe de Estado y, cuando parecía que había triunfado, el entonces embajador, Manuel Viturro, recibió instrucciones del Gobierno Aznar para ayudar a legitimarlo, dándole cobertura internacional”.

Gibraltar

Como en el Sáhara, el nuevo Gobierno ha tomado decisiones arriesgadas en el conflicto de Gibraltar. Haciendo suya o asumiendo como un hecho consumado que no se puede ignorar la posición británica sobre el derecho de autodeterminación de la población gibraltareña, desbloquea las negociaciones, que llevaban atascadas desde el verano de 2002, pero puede haber debilitado la defensa de la integridad territorial. Exteriores niega cualquier efecto jurídico en relación con la soberanía, pero reconoce que, posiblemente, falló en la fecha elegida para el acuerdo de Madrid, el 27 de octubre, y en la forma de explicarlo. Por el acuerdo, España y Gran Bretaña deciden abrir un nuevo foro de diálogo sobre Gibraltar, en el que participará también con voz propia el Gobierno de la Roca.

El 8 y 9 de diciembre, en el nuevo foro reunido en Kent (sur de Reino Unido), los directores generales para Europa de Exteriores y del Foreign Office así como ministro principal de Gibraltar, Peter Caruana, reconocen que el nuevo proceso de negociaciones nace “separado del Proceso de Bruselas” y que funcionará de la siguiente manera: agenda abierta; con voz propia y separada de cada parte; cualquier decisión o acuerdo deberá ser acordado por cada uno de los tres participantes; reunión a nivel ministerial al menos cada 12 meses; posibilidad de crear los Grupos de Trabajo necesarios; y el foro tendrá en cuenta la actuación de la Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración establecida el 18 de noviembre entre la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar y el Gobierno de Gibraltar (*El País*, 22.12.04). Por 184 votos contra 142, todos los grupos parlamentarios, con la excepción del PP, apoyaron el 21 de diciembre el nuevo foro de diálogo a tres bandas sobre Gibraltar.

“Si durante tantos años las autoridades locales de la colonia no han querido participar en las delegaciones, por algo será”, afirmaba Gustavo de Arístegui, portavoz de Exteriores del PP, en el debate. Y añadía: “ustedes han cambiado los principios o han hecho concesiones que no pueden confesar ni a esta Cámara ni ante la opinión pública. Díganoslo. (...) A través de sus torpezas, de sus tropiezos y sus calamidades en política exterior han logrado que por vez primera la colonia tenga voz, tenga veto y tenga la posibilidad de construir una entelequia que es la tercera vía para considerarse a sí mismos pueblo soberano y tratar de lograr una independencia a través de la autodeterminación; eso es lo que han logrado, señorías” (*Diario de Sesiones*, 21.12.04 / 2816).

En su respuesta, el portavoz del PSOE, Rafael Estrella, negó rotundamente que el Gobierno haya renunciado a las posiciones de principio de España. “Sólo hay un marco jurídico. (...) Sólo hay dos banderas y tres voces. Gibraltar no puede ser ni va a ser un Estado soberano. (...) Hay un compromiso de entendi-

miento y no otra cosa. Es una nueva estrategia en el objetivo, desde los principios y en la dirección de los gobiernos y de los ministros anteriores: Piqué y Matutes” (*Diario de Sesiones*, 21.12.04 / 2818). Con su nueva estrategia, el Gobierno Zapatero empezaba a reconocer en público lo que sus antecesores siempre aceptaron en privado: que no se puede decidir nada sobre Gibraltar contra los gibraltareños a no ser que se esté dispuesto a enviar los tanques. Para entender el cambio, hay que remontarse a la Declaración de Lisboa, de 1980, en la que Marcelino Oreja logra poner en marcha una estrategia a largo plazo que, posiblemente, pocos políticos españoles se han creído: abrir dos vías de diálogo, sobre soberanía y sobre cooperación. Hablar de cooperación era reconocer, de alguna manera, el fracaso de la *doctrina Castiella*.

Apenas se avanzó en ninguna de las vías, pero en 1984, con la Declaración de Bruselas, se reafirmaron los principios. En 1987 se llega al acuerdo del aeropuerto, forzado más por la liberalización del espacio aéreo de la UE que por las presiones españolas, y en una de sus cláusulas se condiciona la operatividad del mismo a “las disposiciones locales necesarias”, es decir, a lo que quiera Gibraltar. Algunos interpretaron de forma distinta el

“El nuevo Gobierno asume que será contribuyente neto en la UE y que, tras las nuevas ampliaciones, dejará de ser el más beneficiado”

texto, agarrándose a la referencia a la segunda terminal en territorio español. El hecho es que el acuerdo no se ejecutó, llegó John Major y todo quedó parado. En 1997, con Aznar ya en Moncloa, en la Declaración de Matutes, se recupera la idea de cosoberanía, latente desde los años de Fernando Morán en Exteriores, que deja muy claro que los británicos consultarán a los gibraltareños. Los británicos dan por no visto el papel de Matutes y el proceso queda paralizado hasta 1999, cuando Blair pide el apoyo de Aznar en cuestiones importantes como la agenda de Lisboa. Para compensar a Aznar, que le está apoyando ciegamente en su relación con Bush tras el 11-S, acaba aceptando el llamado Acuerdo de cosoberanía, acuerdo que, si bien aparcado, el actual Gobierno sigue considerando muy importante como referencia para el futuro.

Desde el 2000, cuando se empezó a negociar, España y Gran Bretaña invitaron al primer ministro de Gibraltar a participar en la delegación británica con el compromiso de respetar plenamente el status gibraltareño. Caruana entonces lo rechazó, convencido de que ya había un acuerdo entre Aznar y Blair a sus espaldas. El hecho es que quedaron pendientes de acuerdo dos problemas: la duración de la cosoberanía y el ejercicio de la cosoberanía sobre la base militar, que el Ministerio de Defensa británico rechazó de plano. La respuesta de Caruana fue convocar un referéndum, que ganó con un 98% de los votos, en el que los gibraltareños rechazaron cualquier cesión de soberanía a España, aunque sea parcial. Con su nueva estrategia, por lo tanto, el Gobierno Zapatero ha reanudado la vía de la cooperación sin renunciar a reanudar, cuando las condiciones lo permitan, la vía de la soberanía. “Lo que el Gobierno quiere es recuperar la confianza de los gibraltareños, o mejor ganársela, porque no la había, ya que, al final, no basta con recuperar el territorio, sino que hay que recuperar también a los ciudadanos”, declaraba Moratinos el 27 de octubre. “Eso nos ayudará luego a negociar con el Reino Unido para recuperar la soberanía sobre Gibraltar” (*El País*, 28.10.04). Lo que para el PP ha sido un giro radical en la política exterior española y otro regalo diplomático sin sentido, para los que viven de cerca el contencioso “no es más que la vuelta al primer plano de la acción política de un planteamiento que, como mínimo, tiene veinte años y que siempre se ha conocido como política de población”, escribe Luis Romero Bartumeus (2004), miembro del Gabinete de la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar. “La agenda abierta, por otro lado, no significa ni más ni menos que la fórmula semántica necesaria para desbloquear una obstinada y repetida realidad: sin la participación y hasta sin el visto bueno de las autoridades locales de Gibraltar, nada de lo que discutieran los dos Estados tenía ninguna posibilidad de salir adelante”, concluye. En el derecho internacional España tal vez haya salido perdiendo, pero por fin parece posible resolver el problema del aeropuerto y de los pensionistas españoles que se jubilaron en Gibraltar y no cobran un duro.

El Servicio Exterior

Los principales partidos incluyeron la reforma del Servicio Exterior entre sus prioridades de política exterior en la campaña de 2004. Un Real Decreto, de 17 de abril, modifica la estructura orgánica de varios ministerios, entre ellos el de Asuntos Exteriores, que pasó a denominarse Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, señal de la importancia creciente que el nuevo Gobierno pretendía dar a la cooperación internacional como instrumento de su política exterior. Otro Real Decreto, de 19 de abril, estableció la estructura de los órganos superiores y directivos de todos los ministerios, incluido el de Exteriores y Cooperación, cediendo las competencias político-internacionales de Iberoamérica a la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, y manteniendo en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional exclusivamente los asuntos relacionados directamente con la cooperación. Descontentos con buena parte de su contenido, los nuevos responsables de Exteriores lo modificaron con un nuevo decreto, de 11 de junio, que introduce los siguientes cambios:

El Servicio Exterior

- Se mantienen tres secretarías de Estado y tres subsecretarías.

- Se sustituye la Secretaría General de Política Exterior, adscrita hasta entonces a la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, por una Secretaría general para la Unión Europea que se adscribe a la Secretaría de Estado del mismo nombre.

- Se recupera el cargo de director general de Política Exterior, dependiente del secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, que, en palabras del subsecretario de Asuntos Exteriores y Cooperación, Luis Calvo Merino, “puede funcionar como un *primus inter pares*”.

- Se fusionan dos direcciones generales: la de Asuntos Internacionales, Terrorismo, Seguridad y Desarme, y la de Naciones Unidas, Derechos Humanos y Organismos Multilaterales⁵.

- Se elimina la categoría de director general para el jefe de Protocolo e introductor de embajadores.

- Se colocan todas las direcciones generales políticas bajo la autoridad de un solo secretario de Estado y no, como hasta entonces, divididas entre tres, decisión que hasta el PP aplaudió.

- Se nombra un embajador, don José Cuenca, para responsabilizarse de misiones especiales, como las cuestiones de medio ambiente.

Con éstos y otros cambios menos importantes, el nuevo equipo intentaba ajustar los escasos recursos disponibles –los presupuestos destinados a Exteriores en 2005 aumentan sólo un 2,6%, por debajo de la inflación y muy por debajo de la media por ministerio (6,2%)– a los nuevos objetivos, centrados en la cooperación, Europa, la lucha contra el terrorismo y el multilateralismo.

El PSOE volvió al Gobierno con un claro deseo de acometer también la reforma pendiente del Servicio Exterior y de la Escuela Diplomática. El primer paso en ese sentido fue la adopción, el 25 de junio, por el Consejo de Ministros del acuerdo por el se crea en el seno del Ministerio de la Presidencia la comisión para la reforma integral del Servicio Exterior. Su misión específica consistía en proponer, en el plazo máximo de doce meses, las propuestas para la mejora del Servicio Exterior. Ante la Comisión de Exteriores del Congreso de los Diputados, el subsecretario Luis Calvo fijaba tres principios básicos para dicha reforma: la singularidad del Servicio Exterior merece una norma con rango de Ley que reconozca y prevea instrumentos de acción que tengan en cuenta la necesidad de operar con eficacia en más de cien marcos jurídicos, políticos y culturales diferentes; la necesidad de dotar a la acción exterior de los medios necesarios para una potencia media/alta como es hoy España; y la obligación de adaptar la acción exterior a la estructura autonómica del Estado español tal como interpretó el Tribunal Constitucional en su sentencia 165/1994.

Los nuevos responsables de la Escuela y de la comisión de reforma del Servicio, los veteranos diplomáticos Andrés Collado y Melitón Cardona, conocían los cambios iniciados en el Foreign Office diez años antes –que han desembocado en una reducción drástica de

sus sedes en América latina, la modernización de sus sistemas de comunicación y la autonomía financiera de sus consulados– y tenían el decidido propósito de impulsar cambios importantes. Convencidos de la necesidad de acercar la Escuela a la sociedad civil y de acabar con su imagen de *elefante blanco* en el Ministerio, en sus primeras reflexiones los responsables debatieron la posibilidad de transformarla en Instituto de Relaciones Internacionales, donde los futuros diplomáticos cursarían un Master de un año dividido en estudios generales y especializados, de donde pasarían a un periodo de prácticas en el Ministerio, dentro y fuera de España. Superadas ambas pruebas, el ingreso, que ha experimentado muy pocos cambios en medio siglo, podría abrirse a otras vías que permitan el reclutamiento de personal formado en las mejores universidades extranjeras o procedentes de otros cuerpos de la Administración.

Se pretende pasar del modelo de oposición actual a un modelo más amplio, que constaría de tres pruebas: la de ingreso, con un examen psicotécnico previo, la reducción de los temas en un tercio y la exigencia de un solo idioma obligatorio (se supone que el inglés), con evaluaciones optativas del resto de idiomas oficiales en la ONU; la de prácticas, cuya evaluación sería responsabilidad de los propios diplomáticos bajo cuyas órdenes se hicieran éstas; y una prueba global tras un cursillo intensivo, que daría acceso a la categoría de funcionario de Exteriores.

Finalmente, la Escuela organizaría cursos regulares para funcionarios de otros ministerios, de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos, y para personal de las ONG. Algunos o muchos de estos cursos podrían tener lugar fuera de Madrid con la idea de acercar la Escuela al resto de España.

Como a Collado para la reforma de la Escuela, a Cardona se le prometió un “Mercedes” para la modernización del Servicio Exterior y recibió un “600”. Todo su equipo estaba formado a comienzos de 2005 por un diplomático joven y un técnico comercial. Con estos medios se proponían concluir pronto un análisis global de la situación, definir un marco conceptual para la reforma y elaborar las propuestas necesarias para sacarla adelante. Las principales disfunciones encontradas son de 10 a 18 puestos sin cubrir en las direcciones generales, con muchos jefes y pocos indios: los niveles 30 y 28 están cubiertos, pero desde el 26 se produce una desbandada. La falta de una red integrada de comunicaciones se intenta solventar con un programa extraordinario encargado a Telefónica por 17 millones de euros que, supuestamente, cambiará la cultura del Ministerio.

Hay que acabar con la burocracia que lastra la eficacia del servicio. Para asignar a Kabul un puesto de París tiene que intervenir la Comisión Interministerial de la Función Pública. Para cubrir un puesto de jardinero en Tanzania, se necesita convocar un concurso público al que se presentan 400 candidatos. La gestión de embajadas y consulados deja igualmente mucho que desear. Los embajadores y cónsules se pasan el día

firmando por triplicado recibos y justificantes de los gastos más nimios. El resultado es inevitable: con más de 300 funcionarios, la Dirección del Servicio Exterior dedica mucho más tiempo a cuestiones de intendencia que al análisis y solución de problemas sustanciales. No puede ser de otro modo cuando el 60% de las comunicaciones que recibe de las sedes tiene que ver con los primeros y sólo un 40% con los segundos.

Es obvio que se necesita mucha más flexibilidad en la asignación de medios por los jefes de Misión. Es anacrónico que, para abrir una embajada, se necesiten dos años, cuando el Foreign Office lo está haciendo en seis meses. La legislación que regula estas decisiones está pensada para el interior, no para el exterior. Los principales adversarios de los planes de reforma seguirán estando en los ministerios de Administraciones Públicas y de Hacienda. El mapa de las sedes se ha quedado obsoleto. No tiene sentido mantener 17 embajadas abiertas en África. La red de consulados —muy desaprovechada— tampoco se corresponde a las necesidades de hoy. Su despliegue y sus actividades no están coordinados con los de otras instituciones, empresas y ONG

españolas ni integrados en un plan de acción exterior que responda a una estrategia, si no única,

al menos clara. Sin esa estrategia será difícil avanzar en la reforma. Algunos

obstáculos corporativos, dentro del propio Ministerio de Exteriores, amenazan con retrasar la reforma. Muchos diplomáticos prefieren preservar sus privilegios a modernizar el servicio sin darse cuenta de que ambos objetivos pueden y deben ser compatibles.

La fase de análisis estaba prácticamente terminada a finales de 2004. Es hora de pasar de las radiografías, muy negativas, a la fase terapéutica, que debería empezar en 2005 con una nueva ley del Servicio Exterior. Los embajadores necesitan convertirse cuanto antes en representantes eficaces y perder menos tiempo en tareas de personal, gestión, contabilidad y coordinación de sedes. No es lógico que Armenia, Bangladesh y Vietnam estén dando ya visa-

dos electrónicos, mientras los consulados españoles siguen poniendo pegatinas. Con sólo 841 diplomáticos y un 5 por mil de los presupuestos, una cantidad similar a la de Chequia y Portugal, la mitad que Grecia y los bálticos por poner un ejemplo, es difícil mejorar. Según un estudio de la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, que analiza los parámetros de quince países europeos, España es el que tiene un presupuesto más reducido en política exterior: el 1,9 por mil del producto interior bruto si dejamos fuera la partida destinada a la cooperación internacional. Incluyéndola, Bélgica y Alemania quedarían por detrás de España. Holanda, con unos recursos de 5.300 millones de euros en 2003, es el país que más destina a la acción exterior en términos absolutos.

La ausencia de ministros con peso político y voluntad de resolver los problemas del Ministerio aumenta las dificultades. El día a día deja poco o ningún tiempo para la reflexión. El ministro de Exteriores, desde que M.Á. Moratinos fue nombrado, sólo puede asistir a uno de cada cuatro Consejos de Ministros. Mientras un director general gane menos que un cocinero, malamente prosperarán las reformas adecuadas. El PP se abstuvo en la votación que permitió crear la Subcomisión Parlamentaria para el seguimiento de la reforma, pero no está colaborando, todo lo contrario, para llevarla a buen puerto. El proyecto de un Servicio Exterior europeo está aún muy verde, pero los servicios nacionales tienen que apoyarlo, aprovechar sus posibilidades a medida que vaya concretándose y adaptarse a la nueva realidad. Sin el apoyo explícito del presidente del Gobierno, cualquier reforma importante es imposible, pues se requerirá su firma y, con frecuencia, su influencia mediadora para superar obstáculos. A pesar de todo, Melitón Cardona estaba decidido en enero de 2005 a presentar a finales de junio, como se le había encargado, un informe legible, de no más de 45 o 50 folios, y un resumen de unas cinco páginas, con los resultados de su trabajo. A partir de ahí la responsabilidad es de otros y el peligro principal es que acabe, como el viejo *Libro Blanco* —donde ya se denunciaban, por cierto, muchas de las deficiencias más graves de hoy—, perdido en los archivos del Ministerio.

“Siguiendo una política iniciada por Aznar, Zapatero apoyó el inicio de negociaciones de adhesión con Turquía en 2005”

Notas

1. Declaración incluida en su ponencia *Spain and CFSP in the Mediterranean*, presentada el 15 de enero de 2005 en el seminario “Barcelona +10 and the European Neighbourhood Policy”, organizado por la Fundación FRIDE en Madrid.

2. Inauguración del seminario organizado por el nuevo Observatorio de Política Exterior (OPEX) de la Fundación Alternativas sobre “Las bases y los límites del consenso en política exterior”. 20-1-2005.

3. Declaraciones de un alto funcionario de Exteriores al autor.

4. Declaraciones al autor.

5. En el momento de cerrar este informe estaba decidido en el Ministerio establecer una Dirección general para la lucha contra el terrorismo, aprovechando los fondos de la Dirección para la coordinación del Consejo de Seguridad, que ya había desaparecido, y para reflejar la importancia que el terrorismo había adquirido tras el 11-S y, sobre todo, tras el 11-M para la política exterior de España.

Referencias bibliográficas

AMIRAH, H. (2004) “El 11-M en la estrategia *yihadista*”. *Foreign Policy*, edición española, Agosto-septiembre, p.61. Véase también el artículo de AVILÉS, J. “Ante la matanza de Madrid: los errores que hemos cometido y los que no debemos cometer”. *ARI*, Núm. 9, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Abril 2004, p.8-12.

ARCE, A. “Las inversiones españolas en Argentina”. *Política Exterior*. septiembre/octubre, p. 97-106.

BARDAJÍ, R. y PORTERO F. (2004) *La España menguante de Zapatero*, ponencia de dos de los principales mentores de la visión aznarista, presentada en la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) el 2 de julio de 2004 y publicada en la serie Análisis n° 69 del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES) el 2 de julio de 2004, p.6.

CALDUCH, R. (2004) “Política exterior y de seguridad de España en 2003”. *Anuario Internacional CIDOB 2003*. Edición 2004. Barcelona: Fundación CIDOB.

del PINO, D. (2004) “España/Europa: una visión constructiva del Mediterráneo”. *Política Exterior*. Septiembre/Octubre, p.59-70.

EGURBIDE, P. (2004) “Closer ties with Washington”. *El País*, edición en inglés distribuida con el *International Herald Tribune* en España. 4 de febrero, p.4.

LEÓN, B. (2004). *El nuevo desorden mundial*. Conferencia pronunciada el 15 de julio de 2004 en El Escorial en un seminario organizado por el Real Instituto Elcano.

LLOBELL, J. (2004) “La diplomacia española...” *Expansión*, 27 de mayo, p.39.

MARÍN M. (2004) entrevista en *Estrategia Global*, n° 2, Febrero-marzo, p.7.

MONCLOA (2004a) Cita recogida del texto oficial de su rueda de prensa en Casablanca <http://www.la-moncloa.es>

MONCLOA (2004b) Conferencia de prensa en Berlín, 28 de abril.

MONCLOA (2004c) Conferencia de prensa en Bruselas, 18 de junio. <http://www.la-moncloa.es>

MONCLOA (2004d) Conferencia de prensa en La Haya el 13 de julio. <http://www.la-moncloa.es>

MORATINOS, M.A. (2004a) “L’Espagne et le monde, demain”. *Le Monde*. 3 de abril, p.17.

MORATINOS M.A. (2004b) Declaración recogida por la agencia EFE en Santiago de Chile el 15 de noviembre.

OPEX (2005) “Las bases y los límites del consenso en política exterior”, seminario organizado por el nuevo Observatorio de Política Exterior (OPEX) de la Fundación Alternativas. 20 de enero.

ORTEGA, A. (2004) “Empezar por el final”. *El País*. 23 de febrero, p.4.

RAMÍREZ, P. J. (2005) “Contra los saldos de enero”. *El Mundo*, 23 de enero, p.3-4.

ROMERO BARTUMEUS, L. (2004) “Gibraltar, la otra diplomacia”. *ARI* N°198. Real Instituto Elcano. 22 de diciembre.

RUIZ MIGUEL, C. (2004) “La conveniencia de repensar el giro de nuestra política exterior”. *Colaboraciones* n° 71. GEES, 14 de abril.

RUPÉREZ, J. (1996) *Continuidad y cambio en la política exterior española*. INCIPE. Ensayo n° 10. <http://www.incipe.org>

YÁRNOZ, C. (2004) “España asume que será contribuyente neto...” *El País*, 15 de julio, p.53.

ZAPLANA, E. (2004) Interpelación al Gobierno. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Núm. 54, p.1829.