

## La nueva política exterior española

La reforma del servicio exterior se aborda desde una triple perspectiva: nuevos instrumentos, búsqueda de una nueva identidad y del consenso.

Domingo del Pino

**D**esde 1975 casi todos los gobiernos se propusieron, al llegar al poder, centrar de nuevo la política exterior española con respecto a la etapa anterior. Al mismo tiempo proclamaron su voluntad de alcanzar un consenso en este campo para lograr una política exterior de Estado y no de partido.

Siguiendo la tradición, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, a través del ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, ha emprendido una reforma integral del servicio exterior y una refundación tanto de las grandes líneas de la política exterior de España como de los principios en que debe enmarcarse. Como es habitual ha proclamado su intención de buscar el consenso con las restantes fuerzas políticas.

Aunque resulta familiar, ésta es la primera vez que tras un cambio de mayoría legislativa se aborda la reforma de la política exterior simultáneamente desde ese triple ángulo de la reforma del servicio y sus instrumentos organizativos, financieros y humanos, de búsqueda de una nueva o tal vez primera identidad propia, y de lo que ya es usual como propósito, el consenso.

Que la reforma es urgente lo demuestran las respuestas de los embajadores al cuestionario que les envió el diplomático Melitón Cardona a cargo de ese cometido: "El servicio exterior español es decimonónico, inadecuado en medios y métodos, y los presupuestos generales del Estado de todos los gobiernos le han tratado con cierto rigor". La reforma pues la entenderá bien la opinión pública y sobre todo los diplomáticos: no se puede aspirar a influir en el siglo XXI con un servicio exterior del siglo XIX.

Donde divergen los dos grandes partidos, y lo que diferenciará a la acción exterior del gobierno socialista es en que la política exterior española volverá a ser más *kantiana* y menos *hobbesiana*, por usar un símil que no me parece adecuado pero que ha sido muy recurrente durante la última legislatura del Partido Popular (PP). Dicho en palabras de Moratinos, la política exterior será "menos economicista" o como él también ha señalado "más solidaria y más respetuosa con los principios democráticos y los derechos humanos".

Lo que debe ocurrir ahora en la política exterior española es algo así como un giro *hegeliano* de la famosa frase de Henry John Temple (1784-1865), vizconde de Palmerston y más recordado por su título, de que "Inglaterra no tiene amigos sino intereses" para tratar de que España tenga intereses y amigos, o al menos que no se haga enemigos innecesarios.

### Las nuevas líneas de la política exterior

**L**os principios y las intenciones, aclaradas por el ministro en su inauguración de la III Conferencia de Embajadores celebrada en la segunda semana de septiembre y en otras intervenciones públicas, han devuelto la calma a quienes entendían y entienden que durante la segunda legislatura del PP la política exterior española había sufrido un cambio de timón radical que comenzaba a devolvernos a una etapa de presidencialismo, superada con la transición, y en la que España, aún legítimamente buscando cierta grandeza, había dado, paradójicamente, impresión de servilismo.

Los principios ahora son relativamente claros: prioridad a Europa y a su integración en cooperación con Francia y Alemania y los demás países europeos, como mejor defensa de los intereses españoles; atención preferente a la lucha contra el terrorismo sin olvidar que un mundo injusto y egoísta lo favorece; respeto de la legalidad internacional; contribución positiva a la resolución de conflictos lejanos como el de Oriente Próximo y cercanos como el del Sáhara Occidental; y una acción política más decidida con respecto a Iberoamérica, participando en la resolución de algunos de sus conflictos y recuperando la relación entre la Unión Europea (UE) y América Latina.

La Cumbre Iberoamericana a celebrar en Sevilla en 2005 permitirá calibrar el impacto de la nueva política exterior española hacia este área que incluye a corto plazo lograr un Acuerdo de Asociación entre la UE y Mercosur y "mayor implicación en los procesos democráticos de Colombia y Venezuela" y especialmente de Cuba.

Donde mayor precisión se percibe es en la política mediterránea y magrebí. España prepara con Reino Uni-



**José Luis Rodríguez Zapatero y Miguel Ángel Moratinos, durante su visita a Túnez (9 septiembre de 2004). Entre sus prioridades, Zapatero ha destacado la importancia para España de sus relaciones con el norte de África.** / AFP

do, que presidirá la UE durante el segundo semestre de 2005, una cumbre euromediterránea para recuperar, como ya anunció el ministro, el espíritu de la Conferencia de Barcelona de 1995, coincidiendo con su décimo aniversario. Destaca asimismo la “alianza estratégica con los países del mundo arabo-musulmán que se sienten amenazados por el terrorismo de Al Qaeda y que están decididos a luchar contra él” y la mediación que España desea continuar entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina (ANP) para intentar reanudar la negociación de la *Hoja de Ruta* propuesta por el Cuarteto (UE, Estados Unidos, Rusia y ONU).

La oposición duda de la capacidad de España para influir, debido a la predisposición contra Moratinos que atribuye al gobierno de Ariel Sharon, aunque reconoce que antes y ahora la capacidad de mediación de España y personal de Moratinos ha sido preferentemente con el laborismo israelí y los sectores de la sociedad civil partidarios de la paz y la democracia.

La iniciativa de Ginebra de diciembre de 2003, de la cual el ministro español fue un gran patrocinador e impulsor, constituye el documento civil más importante firmado jamás entre palestinos e israelíes, y demuestra que los ciudadanos por sí mismos pueden entenderse, e interpela tanto al gobierno israelí como a la ANP a seguir el ejemplo de sus respectivas sociedades civiles. Sin duda la diplomacia española tratará también de actualizar una iniciativa que a fin de cuentas ha completado la negociación y llegado a acuerdos sobre aquellos importantes flecos que

hicieron fracasar la negociación de Taba y que el documento Moratinos reveló.

En lo que al Magreb concierne, España ha quitado crispación a las relaciones con Marruecos y ha reanudado la cooperación militar con el envío de una fuerza de paz conjunta a Haití en el marco de la ONU. El ministro de Defensa, José Bono, ha anunciado a su vez que se reanudará la cooperación bilateral en esta materia. En el caso de Marruecos los problemas son tan recurrentes como permanentes los intereses. Marruecos ve hoy con mayor serenidad la mediación española en el conflicto del Sáhara Occidental, que la diplomacia española considera clave solucionar para que el Magreb pueda emprender su unificación y garantizar su estabilidad, aunque España siga proclamando su respaldo a las resoluciones de la ONU sobre ese contencioso. Lo que varía es el espíritu de comprensión y colaboración con que se abordan las diferencias y un cierto pragmatismo español en cuanto a las posibilidades de solución.

El terrorismo ya mencionado, y la inmigración irregular, son dos fuentes casi inagotables de problemas. El gobierno ha ofrecido un Pacto sobre la Inmigración a la oposición pero con pacto o sin él, la inmigración irregular es y será en los años venideros una fuente de fricciones. La política española al respecto, tal como es actualmente percibida, corre el riesgo de causar tensiones con la UE obsesionada en limitar la inmigración y en evitar lo que se denomina “efecto llamada”, y con Marruecos, el principal país emisor, preocupado por lo que podríamos llamar “efecto llamada de tránsito” que tantas tensiones le ocasiona en sus fronteras subsaharianas.

Es importante, ahora que las críticas a la nueva política exterior española inciden mucho sobre las posibles repercusiones en las relaciones entre España y EE UU, por la retirada de las tropas españolas de Irak, que el ministro haya confirmado que “somos socios y aliados firmes de EE UU a pesar de las discrepancias” y haya afirmado que las relaciones bilaterales están “totalmente restablecidas”.

### Una política exterior basada en el consenso

**C**on la excepción de los programas políticos de los partidos, que en realidad han de ser tomados como producciones teóricas que luego deben ajustarse, en el caso del partido ganador, al ejercicio real del poder, ha existido poca reflexión oficial a largo plazo por parte de los ministros y de los centros universitarios sobre los asuntos exteriores. Sólo un ministro de los que han pasado por el palacio de Santa

Cruz, Fernando Morán, llegó ya a esa función con una constancia escrita y estructurada en un libro de sus ideas sobre la política exterior española. Pero dado el carácter cambiante de la escena internacional y nacional, nunca se sabe si eso es bueno o malo.

En mi opinión, no existe ninguna evaluación prospectiva imparcial y científica de la evolución a 10 o 20 años vista de los intereses exteriores de España, de los expedientes recurrentes de su política exterior, ni de aquéllos que se van añadiendo constantemente y que son susceptibles de convertirse en permanentes. La política exterior la va construyendo cada gobierno y cada ministro sobre la marcha. Las posibilidades de consenso quedan por ello limitadas a cuestiones de grandes principios y grandes áreas de interés, cuando lo que los grandes partidos parecen tener en mente cuando están en la oposición son aspectos concretos de la gestión de los grandes asuntos.

La ex ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, escribió en el nº 4 de *Papeles FAES*, parafraseando a Hugo Grocio, que: "Hoy la percepción de la realidad es casi tan importante como la realidad misma". Precisamente son las percepciones tanto del talante como de determinadas actuaciones del anterior gobierno las que han impedido a la opinión pública percibir los aspectos positivos de su gestión. Las necesidades electorales de los partidos, por otra parte, dificultan el reconocimiento de los logros del otro. Pero cuando se coloca al Estado como referencia, el Estado mismo y los ciudadanos saldrían ganando si se sumaran unas actuaciones positivas a otras. Desde ese punto de vista puede que sea útil prestar atención a algunas de las propuestas del otro gran partido.

En realidad y ya que siempre se habla de consenso, convendría saber de qué consenso hablamos ahora. Después de 1975, correspondió al primer gobierno de Unión de Centro Democrático (UCD) hacer frente, prioritariamente, a causa de la descolonización del Sáhara Occidental, a la controversia territorial con Marruecos y el Magreb y a la primera estructuración de las relaciones exteriores económicas y políticas de España después de 40 años de franquismo. El segundo gobierno de UCD tuvo que establecer la estrategia para la adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE) en un momento de notable conflictividad política con sus dos principales vecinos magrebíes.

La primera política exterior española que merece tal nombre fue la elaborada por el gobierno socialista desde 1983. Ese año se firmó el primer acuerdo de pesca a largo plazo (cuatro años) con Marruecos; se estabilizó el suministro de energía con Argelia, y a partir de 1986 se dirigió la integración en la CEE. Aunque la entrada de España en la Alianza Atlántica se produjo en 1982, en verdad fue el gobierno socialista el que conceptuó la integración, por cierto en un sentido que los partidos conservadores o centristas no tuvieron motivos para cuestionar. El gobierno del PSOE estableció también relaciones diplomáticas con Israel y reorientó las relaciones de España con el mundo

árabe desde una perspectiva europea y produjo la primera fundamentación de las relaciones con Iberoamérica, hasta entonces eminentemente retóricas, situándolas en un marco europeo más amplio y pragmático.

Antes de 1995, pero sobre todo a partir de la Conferencia de Barcelona, España asumió asimismo un importante liderazgo en la estructuración de las relaciones de la UE con el Mediterráneo y de las suyas bilaterales con el Magreb. Éste será un logro que permanecerá en el trasfondo de las grandes políticas europeas hacia esa región estratégica para Europa como la Zona de Libre-cambio prevista para 2010/12 y la última política de nueva vecindad con el Magreb. Los movimientos europeos para asociar el respeto de los derechos humanos y los avances democráticos a los vecinos del Sur, del planteamiento solidario de la relación euromediterránea, y de la concepción de esa relación como un proyecto de co-desarrollo tendente a la prosperidad colectiva, tuvieron siempre durante los gobiernos socialistas a la diplomacia española entre sus inspiradores.

En la medida en que el PP no es sensu stricto la continuación de UCD, hasta 1996 puede afirmarse que el PP y el espectro sociológico conservador español no han liderado ninguna de las dos etapas clave de formulación de la política exterior española moderna, lo cual no quiere decir que sea ajeno a ello o que no haya tenido importante voz y voto en la elaboración y consenso del papel y la actuación de España en el exterior en esas etapas.

Las dos legislaturas "populares" a partir de 1996 se inscribirán, como las de todas las mayorías legislativas anteriores, en un entorno internacional de situaciones nuevas y el PP aportará una nueva intuición del papel y de la influencia de España en el mundo acorde con el auge de su poder económico iniciado durante los gobiernos socialistas y consolidado durante los del PP. La globalización será un dato nuevo en las legislaturas populares al igual que el de un cierto euroescepticismo que empieza a sustituir al eurooptimismo inicial. Desde ese punto de vista la política exterior esbozada progresivamente por el PP a lo largo de sus dos legislaturas, no es un simple giro o una ruptura de consensos, sino la primera meditación conservadora sobre los fundamentos de la política exterior española, la posición de España en el mundo —debilitamiento del pie europeo y reforzamiento del pie transatlántico— y una nueva ética o ausencia de ella en la defensa de los intereses españoles.

La iniciativa del ministro Moratinos de iniciar su andadura con una reforma del servicio exterior y restableciendo y refundando las grandes líneas y principios de política exterior, devuelve la acción exterior de España a lo que fue el gran consenso sobre una política exterior pensada por los socialistas y a ella se refiere la aludida ruptura de consenso. La dificultad de alcanzar los consensos que ahora prometen ministro y gobierno, radicará probablemente en que no están enmendando un simple giro de la política exterior española, sino una auténtica alternativa conservadora en política exterior. ■