UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206 Nº 27 Octubre /October 2011

UNISCI

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN SOBRE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

RESEARCH UNIT ON INTERNATIONAL SECURITY AND COOPERATION

POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD ESPAÑOLA
(Antonio Marquina, coord.)

Alberto Priego	El Servicio Exterior Español: Una visión crítica desde su creación hasta la reforma de 2006
Nieva Machín	Política exterior española europea: El juego europeo de España
Mercedes Guinea	España en la política exterior común europea: Los últimos diez años
David García	Entre Bandwagoning y Appeasement. La política exterior de España hacia EEUU 2001-2011
Javier Morales	¿Más allá del año dual? La última década de las relaciones Hispano-rusas
Rubén Herrero	Política exterior de España e intereses nacionales
Javier García	La redefinición de la política española de seguridad y defensa para la segunda década del siglo XXI: borrón y cuenta nueva
Guillem Colom	El proceso de transformación militar en España (2004-2010)
María Ángeles Muñoz	La urgente definición de los ejes de la política exterior Española hacia Ibeoramérica
Gracia Abad	La política exterior española hacia Asia-Pacífico: de inexistente a insuficiente
Antonio Alonso	La política exterior de España hacia Asia Central (2000-2011)
María Ángeles Alaminos	La política exterior de España hacia África Subsahariana a través del análisis crítico de los Planes África
Antonio Marquina	La política exterior de España hacia el Mediterráneo en la última década. Una evaluación
Beatriz Tomé	Los partidos islamistas, ¿nuevos interlocuores?
Patricia Rodríguez	El necesario refuerzo de la cooperación bilateral en la lucha contra el terrorismo yihadista
Gloria Inés Ospina	Diez años de política migratoria: avanzando hacia la responsabilidad

UKRAINE / *UCRANIA*

Eric Pardo	Yanukovich´s Ukraine after the Orange Revolution: Mere Parenthesis or on its Way Back to Normalcy?

TERRORISM / *TERRORISMO*

Rohan Gunaratna	Communities Defeat Terrorism: Post-9/11 Community Engagement Strategies

Disponible on-line:
Available on-line:
www.ucm.es/info/unisci

UNISCI Discussion Papers

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) es una revista científica de acceso abierto, con sistema de evaluación por pares, sobre Relaciones Internacionales y Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas.

La revista es publicada tres veces al año —enero, mayo y octubre— por la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid. Todos los números están disponibles de forma gratuita en nuestra página web www.ucm.es/info/unisci.

El Comité de Redacción acepta colaboraciones en forma de artículos o recensiones de libros. Pueden enviarnos sus propuestas según se indica en las "Instrucciones para autores" que figuran al final de este número, así como en nuestra página web.

UNISCI Discussion Papers *(ISSN 1696-2206) is an open access, peer-reviewed scientific journal on International Relations and Security; both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives.*

The journal is published three times per year (January, May and October) by the Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI), Complutense University of Madrid. All the issues are available free of charge at our website www.ucm.es/info/unisci.

The Editorial Committee accepts contributions of articles or book reviews. Proposals may be sent as indicated in the "Instructions for Authors" that can be found at the back of this issue, as well as at our website.

COMITÉ CIENTÍFICO / *ADVISORY BOARD*

Mustafa Aydin
Professor of International Relations, University of Ankara

Romualdo Bermejo
Chair in Public International Law, University of León

Mely Caballero-Anthony
Professor of International Relations, Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore

Ralph Emmers
Head of Studies, Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore

Terrence Guay
Professor of International Business, Pennsylvania State University

Mendo Castro Henriques
Professor, Portuguese Catholic University and former Director for Research, National Defence Institute

Tai Hwan Lee
Senior Fellow, The Sejong Institute, Seoul

Bobo Lo
Director, Russia and Eurasia Programme, Chatham House, London

Li Nan
Senior Research Fellow, U.S. Naval War College

Arvind Kumar
Head of the Department of Geopolitics and International Relations, Manipal University

Haksoon Paik
Director, Center for North Korean Studies, The Sejong Institute, Seoul

Alessandro Politi
Strategic & OSINT Analyst Former WEU Researcher

John Ravenhill
Professor of International Relations The Australian National University

Reinhardt Rummel
Professor of International Security, Munich University Former Director of Programmes, SWP Berlin

Sten Rynning
Associate Professor of International Relations and Security Studies, University of Southern Denmark

Leonard C. Sebastian
Professor of International Relations, Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore

Abdelkader Sid Ahmed
Professor of International Economics, Université Paris-Sorbonne

Terry Terriff
Centre for Military and Strategic Studies, University of Calgary

Dan Tschirgi
Professor of Political Science, The American University in Cairo

Kostas Ifantis
Professor of International Relations, Athens University

Juan Emilio Cheyre
Director, Center for International Studies,
Catholic University of Chile

Massimo de Leonardis
Director of the Department of Political Science,
Catholic University of the Sacred Heart, Milan

Clara Portela
Assistant Professor of Political Science
Singapore Management University (SMU)

COMITÉ DE REDACCIÓN / *EDITORIAL COMMITTEE*

DIRECTOR / *EDITOR*

Antonio Marquina
Chair in Security and Cooperation in International Relations,
Complutense University of Madrid

VOCALES / *ASSOCIATE EDITORS*

Carlos Corral
Chair in Religious Forces in International Society
(Emeritus), Complutense University of Madrid

Santiago Petschen
Chair in Religious Forces in International Society,
Complutense University of Madrid

José Antonio Sáinz de la Peña
Colonel, Spanish Army (Ret.)
Senior Researcher, UNISCI

Carlos Echeverría
Professor of International Relations,
UNED University, Madrid

Javier de Quinto
Professor of International Economics,
CEU San Pablo University, Madrid

David García
Professor of International Relations,
Complutense University of Madrid

Javier Ignacio García
Professor of International Relations,
SEK University, Segovia

Belén Lara
Arms Control and Disarmament Expert,
Senior Researcher, UNISCI

Antonio Alonso
Professor of International Relations,
CEU San Pablo University, Madrid

Xira Ruiz
UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid

Alberto Priego
UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid

Gracia Abad
UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid

Rubén Herrero de Castro
Professor of International Relations,
Complutense University of Madrid

SECRETARIO DE REDACCIÓN / *EDITORIAL COORDINATOR*

Eric Pardo Sauvageot

AYUDANTES DE REDACCIÓN / *EDITORIAL ASSISTANTS*

Gustavo Díaz, Javier Morales,
Gloria Inés Ospina, María-Ángeles Alaminos Hervás, Beatriz Tomé, María Ángeles Muñoz

DIRECTORIOS Y BASES DE DATOS / *ABSTRACTING & INDEXING*

CATÁLOGO LATINDEX ● COLUMBIA INTERNATIONAL AFFAIRS ONLINE (CIAO) ● CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS ● DIALNET ● DIFUSIÓN Y CALIDAD EDITORIAL DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS (DICE), CSIC ● DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS (DOAJ) ● GOOGLE SCHOLAR ● HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY ● INDEX ISLAMICUS ● INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY ● INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS ● INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE ● INTERNATIONAL SECURITY AND COUNTER-TERRORISM REFERENCE CENTER ● ISOC — CIENCIAS POLÍTICAS Y

SOCIOLOGÍA, CSIC ● LANCASTER INDEX TO DEFENCE & INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE ● NATIONAL INSTITUTE FOR RESEARCH ADVANCEMENT (NIRA) POLICY RESEARCH WATCH ● ONLINE COMPUTER LIBRARY CENTER (OCLC) ● PORTAL DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID ● RED DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA Y PORTUGAL (REDALYC) ● SCIRUS ● ULRICH'S PERIODICALS DIRECTORY ● WORLDCAT.

© UNISCI, 2011

Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain
E-mail: unisci@cps.ucm.es / *Web:* www.ucm.es/info/unisci
Tel.: (+ 34) 91 394 2924 / *Fax:* (+ 34) 91 394 2655

ISSN: 1696-2206

El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes siempre que se mencione debidamente su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers.*

All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in UNISCI Discussion Papers *must be clearly stated.*

ÍNDICE / *CONTENTS*

Antonio Marquina	Nota editorial/ *Editor´s Note*	7

POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD ESPAÑOLA

(Antonio Marquina, coord.)

Alberto Priego	El Servicio Exterior Español: Una visión crítica desde su creación hasta la reforma de 2006	9
Nieva Machín	Política exterior española europea: El juego europeo de España	25
Mercedes Guinea	España en la política exterior común europea: Los últimos diez años	35
David García	Entre Bandwagoning y Appeasement. La política exterior de España hacia EEUU 2001-2011	63
Javier Morales	¿Más allá del año dual? La última década de las relaciones Hispano-rusas	73
Rubén Herrero	Política exterior de España e intereses nacionales	87
Javier García	La redefinición de la política española de seguridad y defensa para la segunda década del siglo XXI: borrón y cuenta nueva	101
Guillem Colom	El proceso de transformación militar en España (2004-2010)	117
María Ángeles Muñoz	La urgente definición de los ejes de la política exterior Española hacia Ibeoramérica	133
Gracia Abad	La política exterior española hacia Asia-Pacífico: de inexistente a insuficiente	151
Antonio Alonso	La política exterior de España hacia Asia Central (2000-2011)	163
María Ángeles Alaminos	La política exterior de España hacia África Subsahariana a través del análisis crítico de los Planes África	189
Antonio Marquina	La política exterior de España hacia el Mediterráneo en la última década. Una evaluación	199

Beatriz Tomé	Los partidos islamistas, ¿nuevos interlocuores?	213
Patricia Rodríguez	El necesario refuerzo de la cooperación bilateral en la lucha contra el terrorismo yihadista	237
Gloria Inés Ospina	Diez años de política migratoria: avanzando hacia la responsabilidad	251

UKRAINE / *UCRANIA*

Eric Pardo	Yanukovich´s Ukraine after the Orange Revolution: Mere Parenthesis or on its Way Back to Normalcy?	265

TERRORISM / *TERRORISMO*

Rohan Gunaratna	Communities Defeat Terrorism: Post-9/11 Community Engagement Strategies	279

NOVEDADES / *LATEST NEWS* 287

Sobre UNISCI / *About UNISCI* 289

Instrucciones para los autores 293

Instructions to authors 297

NOTA EDITORIAL / EDITOR´S NOTE

Antonio Marquina [1]
Director de UNISCI

Este número 27 de la revista constituye un número monográfico sobre la política exterior y de seguridad española, preparado antes de realizarse la convocatoria de elecciones generales en España. No recoge, por tanto, las posiciones de partidos políticos en política exterior, plasmados en sus programas electorales. Tampoco los artículos hacen un seguimiento en detalle de todos los acontecimientos que han influido en la política exterior española y su impacto. La pretensión ha sido más modesta, realizar una evaluación de las líneas fundamentales de la política exterior que se ha desarrollado en esta década y ver los avances y retrocesos tratando de explicar e incluso en algunos casos conceptualizar la política desarrollada en la práctica con sus aciertos y sus errores.

El conjunto de estudios y ensayos se abre con un primer trabajo sobre el servicio exterior y su modificación, pasando luego al análisis de la política europea desde diversas perspectivas, las relaciones con Estados Unidos, con Rusia, la estrategia de seguridad y la transformación de las fuerzas armadas españolas, para luego hacer un recorrido por las políticas hacia América Latina, Asia, Asia Central, África, el Mediterráneo, recalando en varios asuntos de importancia creciente, la aproximación a los partidos islamistas, la aproximación al terrorismo yihadista y la política migratoria.

El número se cierra con dos artículos de interés coyuntural, el primero sobre el terrorismo tras el 11 de septiembre, al cumplirse el décimo aniversario de los atentados en Nueva York, y el segundo sobre Ucrania tras la revolución naranja, cuya inclusión viene condicionada por la condena reciente de Yulia Tymoshenko.

El número en su conjunto se distancia de planteamientos justificativos o premeditadamente laudatorios como en los últimos años ha sido algo común encontrar en diversos centros de estudios, adecuadamente subvencionados. Los estudios y ensayos no son partidarios aunque sean críticos con las políticas desarrolladas, si bien cada autor tiene su propia visión de la política y acción exterior desarrollada que no excluye otros posibles planteamientos.

En general se puede decir que el resultado de esta reflexión muestra la imperiosa necesidad de replantear bastantes temas en la política exterior y de seguridad española tal como se ha desarrollado en la última década, empezando por el Mediterráneo, siguiendo con la política europea, la política hacia Estados Unidos, hacia América Latina y otras áreas regionales, de forma especial Asia. Hay un cambio de ciclo claro en la escena internacional y España ha de hacer una muy seria reflexión sobre cómo ha de encarar el sistema internacional

[1] Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.
Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. E-mail: marioant@cps.ucm.es.

en gestación, qué peso real tiene en el mundo, qué alianzas y coaliciones ha de desarrollar y como ha de defender sus intereses. No pocas políticas que aquí se presentan en sus realizaciones están agotadas o en serio declive. El Pacífico no puede seguir siendo el pariente pobre de la política exterior, mucho más si Estados Unidos se vuelca en esta zona. Nadie puede pretender apoyos desinteresados estadounidenses sin un mínimo de reciprocidad. Esto, por ejemplo, no es un asunto menor y merece un estudio serio.

Al mismo tiempo este número especial sirve para llamar la atención de los políticos sobre los nombramientos en cargos de responsabilidad. Los políticos de cuota pueden cumplir objetivos de cierta importancia, pero hay que resaltar que la ciencia infusa no existe. Los resultados en diversos ámbitos que hemos visto en los últimos años con no pocos nombramientos, han sido devastadores para los intereses nacionales. No es mucho pedir que exista en España una auténtica planificación de la política exterior y de la política de seguridad, donde los cargos de responsabilidad no se elijan por la mera confianza sino porque conozcan con solidez las cuestiones que tienen que tratar, tengan aproximaciones multidisciplinares, y puedan dirigir con propiedad y movilizar las maquinarias de los Ministerios, no ir a remolque de estas maquinarias. Y esto vale tanto para el Ministerio de Asuntos Exteriores como para el Ministerio de Defensa.

Quede finalmente mi agradecimiento al grupo UNISCI por este esfuerzo realizado y espero que este número contribuya al debate de un tema de especial relevancia en este momento de imperiosa renovación de la política exterior y de seguridad española.

EL SERVICIO EXTERIOR ESPAÑOL: UNA VISIÓN CRÍTICA DESDE SU CREACIÓN HASTA LA REFORMA DE 2006

Alberto Priego [1]
UNISCI/ Universidad Pontificia Comillas

Resumen:

La Sociedad Internacional está sufriendo importantes transformaciones desde el fin de la Guerra Fría. Los servicios diplomáticos están tratando de adaptarse a dichos cambios. Así, el Foreign Service, el Foreign Office entre otros han emprendido diferentes procesos de reforma. El Servicio Exterior Español inició este mismo proceso en 2005. Este artículo trata de analizar cómo se ha acometido dicha transformación.

Palabras clave: Diplomacia, reforma, Ministerio de Asuntos Exteriores.

Title in English: *"The Spanish Foreign Service: A Critical Assessment regarding its Creation and Reform in 2006".*

Abstract:

International Society has suffered important changes since the end of the Colf War. Because of that, the different diplomatic services, such as the Foreign Service of the Foreign Office, are trying to adapt to the new situation. In 2005, the Spanish Foreign Service (Servicio Exterior Español) started a similar transformation process. This article tries to make an assessment on this transformation.

Keywords: *Diplomacy, Reform, Ministry of Foreign Affairs.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

[1] Alberto Priego Moreno es Profesor de la Universidad Pontificia Comillas e Investigador Senior UNISCI. *Email*: apriego@upcomillas.es.

1. Introducción

Desde hace años, el Estado está trabajando en la internacionalización de España debido a que buena parte de nuestro futuro económico depende esto. Junto a esta cuestión existen una serie de aspectos que requieren que nuestro país busque una mayor presencia a nivel internacional como puede ser la propia globalización, los retos globales o la difuminación entre las fronteras de la seguridad interior y exterior. Estos hechos nos han llevado a trabajar en un plan de internacionalización que tuvo una primera fase a comienzos del siglo XXI en la que se crearon instituciones como Casa Asia, América, África, la Secretaria de Estado para la UE o el propio Instituto Cervantes. Esta primera fase que bien podría basarse en la denominada Nueva Diplomacia requería completarla con una segunda fase enmarcada dentro de la Vieja Diplomacia y por lo tanto fomento del Sector de Acción Exterior.

2. ¿Qué entendemos por diplomacia?

Antes de comenzar este trabajo conviene hacer una serie de aclaraciones relativas al concepto mismo de diplomacia. Siguiendo al profesor Eduardo Vilariño podíamos de que diplomacia es:

"*Todo Conjunto de relaciones de diversa índole que rebasan las fronteras territoriales o los ámbitos competenciales de los entes jurídicos-internacionales constituyendo un entramado de relaciones"*

De esta definición se pueden obtener algunas conclusiones tales como que las relaciones diplomáticas se enmarcan dentro las relaciones internacionales o al menos transnacionales. También podemos extraer que si bien no son exclusivamente estatales si que mantiene un carácter claramente estatocéntrico y que forman un entramado de relaciones de gran complejidad. Sin embargo, alguno de los grandes teóricos de la diplomacia no consideran que el estado sea el único actor. Por ejemplo, Adam Watson afirma que la diplomacia es "*a negotiation of political entities which acknowledge each other's independence*[2]" Así, debemos destacar que no solo los Estados son susceptibles de desarrollar diplomacia aunque sí son los principales actors en este campo. Un claro ejemplo son las organizaciones internacionales tales como la OTAN o la UE que poseen importantes departamentos de Public Diplomacy.

Por otro lado, cabe destacar que política exterior y diplomacia no son conceptos equiparables. De hecho, la diplomacia está al servicio de la política exterior ya que los órganos centrales[3] tratan de formular las líneas generales que marcarán el rumbo del Estado en el exterior y será, precisamente mediante la diplomacia quien ejecute dicha política exterior[4]. En principio, los órganos externos[5] no participan en la formulación de la política

[2] Watson, Adam (1991): *Diplomacy. The Dialogue between the states*, London, Taylor and Francis, p. 33.
[3] Según el artículo 7.2. de la Convención de Viena sobre Derecho de Tratados se entiende por órganos centrales "*a) los J.Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de AAEE para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de tratados*" Además en el caso de España tanto el art 5.a del Decreto 801/1972 de 24 de marzo como los artículos 97 y 98.2 de la Constitución habilitan al Gobierno y a su presidente a desarrollar actividades de diplomacia directa.
[4] Berridge, G.R (2010): *Diplomacy. Theory and Practice*. London, Palgrave-MacMillan p. 10
[5] El art 2 del Real Decreto 632/1987 dice: "La Administración del Estado en el exterior se articula en:
a)Misiones diplomáticas para el desarrollo de las relaciones diplomáticas bilaterales.
b)Representaciones Permanentes y Delegaciones para el desarrollo de las relaciones diplomáticas multilaterales"

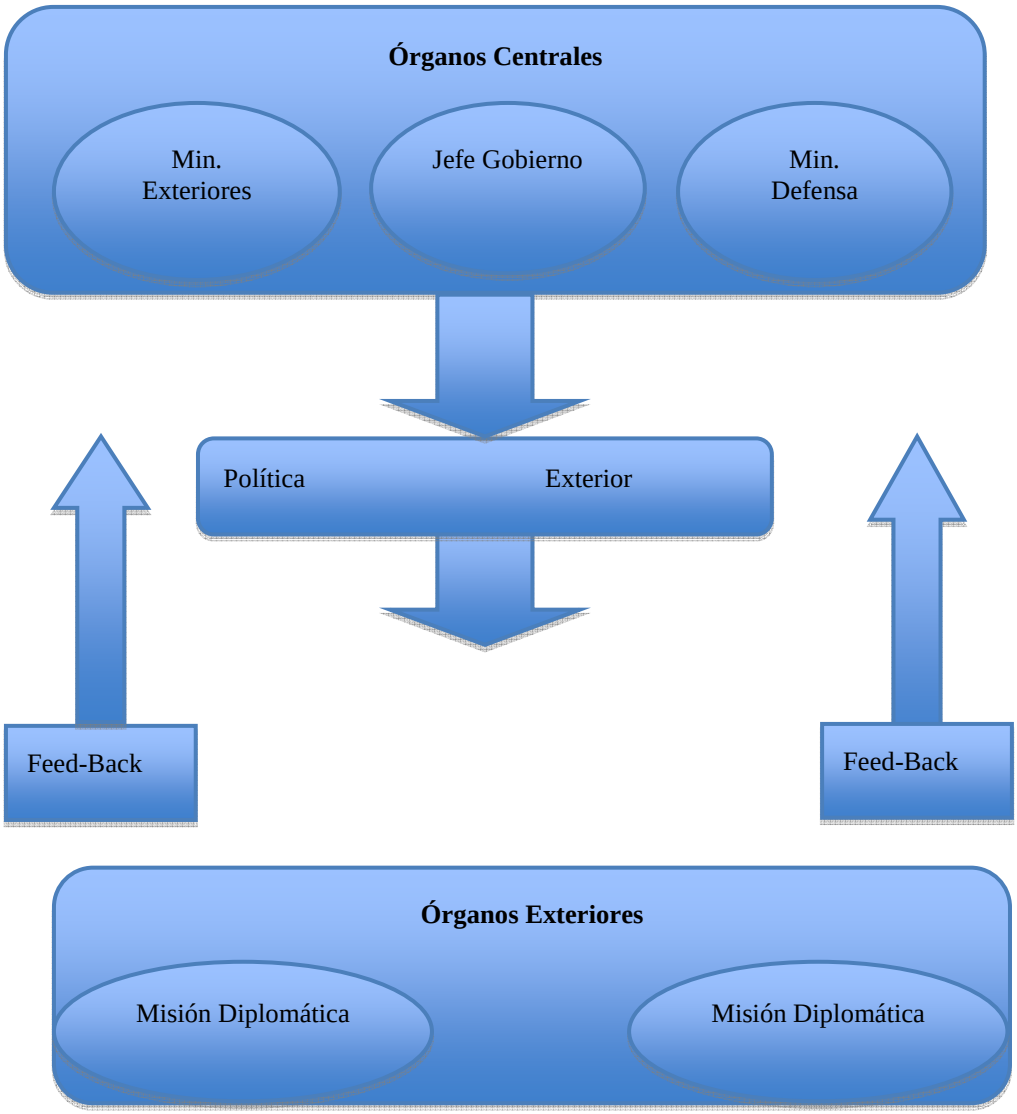
exterior, pero sí que son un importante elemento a la hora dar la información necesaria para la reformulación de la misma. De hecho la función de la información sigue siendo una de las funciones fundamentales de la diplomacia tal y como reconoce la propia Convención de Viena sobre relaciones Diplomáticas de 1961[6]. Algunos diplomáticos[7] han instado a superar esta barrera y busca entrar en la propia formulación de la política exterior. Más allá de cambiar el sentido tradicional de la diplomacia -ser el soberano allí donde éste no pueda llegar- se estaría cometiendo un "fraude democrático" ya que el diplomático al igual que el militar no debe si no ejecutar lo que otros que han sido elegidos por el pueblo. De hecho, si los mandatarios toman decisiones equivocadas tendrán que rendir cuenta a los electores en las próximas elecciones. Por el contrario, tanto el diplomático como el militar sólo tendrán que rendir cuenta ante su "superior" y no ante el pueblo.

Podíamos representar la relación entre diplomacia y política exterior en el siguiente gráfico:

[6] "*Art. 3.1. Las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en: d) enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante"* Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas 1961. Disponible en www.oas.org/legal/spanish/.../convencionviena.htm.

[7] "Para desempeñarla deberán ser más abiertos y estar dispuestos a salirse de las instrucciones recibidas y entrar en un diálogo y debate auténticos" Riordan, Shaun: "La nueva Diplomacia", *Foreign Policy*, no. 7 (Febrero-Marzo 2005), p. 5.

GRÁFICO 1: Formulación y ejecución de la política exterior.



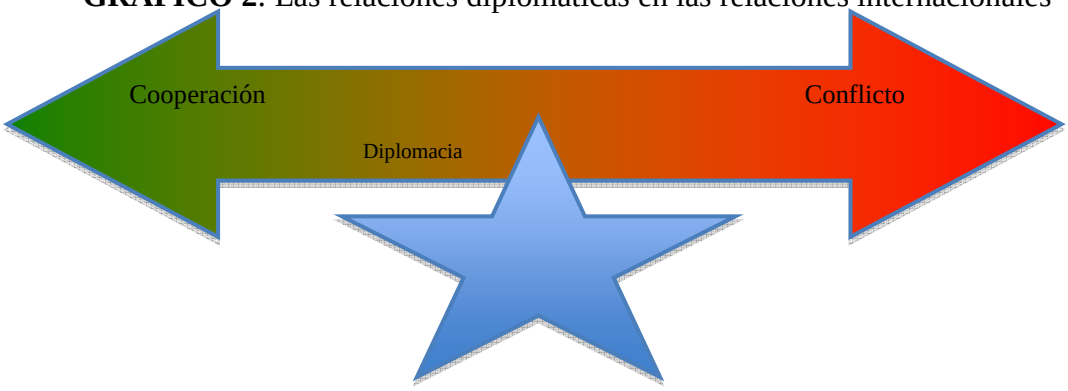
FUENTE: Elaboración Propia

Otro elemento imprescindible para la diplomacia es su desarrollo en un entorno pacífico. La gama de actuaciones en la que se desarrollan las relaciones internacionales pueden ir desde la cooperación cuya máxima expresión es la integración al conflicto cuya máxima expresión es la guerra. Por ello, podemos decir que para que se puedan dar relaciones diplomáticas, éstas, deben desarrollarse de forma pacífica. Martínez Morcillo afirmaba que el primer agente diplomático de la historia nació cuando dos comunidades decidieron enviar a una persona para negociar pacíficamente zonas de caza[8].

[8] Pereira, Juan Carlos (ed) (2011): *La Política Exterior de España. De 1800 hasta hoy*, 2ª Ed., Madrid, Ariel Ciencias Sociales, p. 236.

Tal y como establece Watson, la diplomacia es diálogo y negociación así que de no desarrollarse bajo condiciones de paz es imposible que se puedan existir relaciones diplomáticas. Por ello, otro elemento no sólo necesario sino imprescindible es el entorno pacífico lejos de la coerción y de las amenazas.

GRÁFICO 2: Las relaciones diplomáticas en las relaciones internacionales



FUENTE: Elaboración Propia

Así por diplomacia podíamos entender "*es aquella actividad ejecutora de la política exterior de un SDIP, al servicio de los intereses nacionales o generales de la sociedad internacional, llevada a cabo por órganos y personas debidamente representativos del mismo, ante otros u otros sujetos de derecho internacional, para, por medio de la negociación, alcanzar, mantener o fortalecer transaccionalmente la paz….*

Ha de tener como finalidad última hacer posible, con tales medios, no sólo el desarrollo de las relaciones pacíficas inter-subjetivas, sino, también la construcción o existencia de una sociedad internacional justa que, a través de la cooperación, permita el pleno desarrollo de los pueblos[9]".

En esta definición encontramos todos los elementos que hemos venido señalando en este primer apartado:

a) Es la ejecutora de la política exterior de un Sujeto de Derecho Internacional por lo que, como órgano exterior, no participa directamente en la formulación de la política exterior.

b) Defiende unos intereses ya sean particulares en el caso de un Estado o más generales si el sujeto al que representa es una organización internacional de carácter universal. El más claro ejemplo de este aspecto son los diplomáticos que trabajan para las Naciones Unidas.

[9] Vilariño, Eduardo (2007): *Curso de Derecho Diplomático y Consular, 3º Ed.*, Madrid, Tecnos, p. 79.

c) Es llevada a cabo por los órganos plenamente representativos ya que no todo el mundo puede ostentar la representación de un sujeto de derecho internacional.

d) La principal función de la diplomacia hoy es la negociación y alcanzar acuerdos a través del diálogo tal y como ha señalado reiteradamente Adam Watson.

e) Por último, es imprescindible que las relaciones diplomáticas se desarrollen en un entorno pacífico. De hecho, a través de la diplomacia se pretende mejorar las relaciones entre los distintos actores que componen la sociedad internacional. Como curiosidad, se puede añadir que una negativa reitera al establecimiento de relaciones diplomáticas bien podría ser considerada como un acto contrario al espíritu y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

3. El Servicio Diplomático Español

Si bien encontramos muchas referencias a la diplomacia en el mundo antiguo, como pueda ser las alusiones en el Artha-Sastra en la India o los colegios fetiales en Roma, la diplomacia moderna es mucho más cercana en el tiempo. En España podemos fechar las primeras andanzas de nuestro Servicio Exterior con los Reyes Católicos, cuando las misiones especiales se convierten en misiones permanentes. Fue Fernando el Católico quien acreditó a los primeros embajadores permanentes en Londres, Santa Sede, Borgoña o Lisboa. Sin embargo, no fue hasta 1778 cuando el ministro de Carlos III Floridablanca nacionalizó y profesionalizó el Servicio Exterior de España.

La primera organización profesional del servicio diplomático español no llegó hasta 1844 cuando el entonces Ministro de Estado[10] González Bravo ordenó mediante un Real Decreto la carrera diplomática española. Siguiendo el modelo de diplomacia francesa, se aprobó un derecho por el cual el ingreso en la carrera diplomática estaba basado en los méritos y en la capacidad con altos niveles de exigencia. España optaba por lo que Harold Nicolson ha denominado "*French System of Diplomacy*[11]" donde la lengua imperante era el francés, el protocolo era muy importante y la profesionalización esencial. En ocasiones los sistemas diplomáticos que seguían esta orientación eran dominados por la aristocracia[12].

El decreto de 1844 establecía una serie de categorías dentro del Servicio Exterior de España que tenía un reconocimiento internacional. Así la carrera diplomática se componía de:

a) Embajadores Ordinarios.

b) Embajadores Extraordinarios

c) Ministros Plenipotenciarios

d) Ministros Residentes

e) Encargados de Negocios

[10] Esta era la denominación utilizada para los Ministros de Asuntos Exteriores.
[11] Nicholson, Harald (1954): *The Evolution of the Diplomatic Method*, London, Constable.
[12] Berridge, *op. cit.*, p. 108.

f) Secretarios de Legación de primera, segunda y tercera clase[13].

g) Agregados Diplomáticos de Planta

h) Agregados Diplomáticos sin sueldo.

En 1851 se modificó la regulación de la carrera diplomática mediante la aprobación de otro decreto y la eliminación de los embajadores ordinarios así como de los agregados de planta. Además se establecieron las siguientes categorías:

a) Embajador

b) Ministro Plenipotenciario de Primera y Segunda Clase

c) Encargados de Negocios

d) Secretarios de Primera, Segunda y Tercera Clase

La ausencia de claridad respecto de la obligatoriedad de aprobar un examen, se hablaba de la necesidad de haber superado un número de asignaturas con la calificación de sobresaliente. Esta cláusula permitía que el gobierno tuviera un importante papel en el nombramiento de embajadores, lo que hoy conocemos como embajadores políticos. El verdadero cambio que permitió que el Servicio Exterior diera un salto de calidad fue la aprobación del Estatuto de Bravo Murillo (1852).

En 1883 se culminó la modernización del servicio diplomático español con la aprobación de la Ley Orgánica de las Carreras Diplomáticas, Consular y de Intérpretes. Dicha ley establecía la oposición -*grand concours*- como medio de ingreso en la Carrera Diplomática aunque dejaba abierta la puerta contratar agregados o a nombrar embajadores no de carrera cuando concurrieran circunstancias especiales.

En lo que a los ascensos se refiere se mezclaban dos criterios: el de antigüedad y el del mérito por lo que de cada tres plazas de ascenso dos se cubrirían de acuerdo a la antigüedad y la otra conforme a los méritos. Lejos quedaban otros métodos como "*up-or-out*" del *Foreign Service* americano.

Otro elemento característico del servicio exterior y que lo diferenciaba de otros cuerpos era la no retribución del servicio. Tras el ingreso en el cuerpo diplomático no se asignaba ninguna remuneración, al menos en los primeros años, lo que hacia de la Carrera Diplomática un cuerpo elitista reservado a hombres de fortuna o a la aristocracia. Este elemento también se daba en otros servicios diplomáticos y de hecho entre cónsules se mantuvo durante muchos años. En ocasiones los cónsules eran nacionales de fortuna que tenían sus negocios, sobre todo en los puertos, que no obtenían ninguna contraprestación económica pero que se beneficiaban de un cierto estatus que les permitía desarrollar su negocio en mejores condiciones.

[13] En la actualidad aunque la Convención de Viena reconoce legaciones de segundo tipo, no se usa. Las de tercera clase solo se usan cuando se produce una crisis y el Estado Acreditante opta por reducir el rango del Jefe de Misión.

En 1928, con la Dictadura de Primo de Rivera llegó la unificación de las carreras diplomática y consular. Este hecho, no sólo se dio en España también en otros lugares como los Estados Unidos se decidió unificar los dos cuerpos. Si bien es cierto que los cónsules acogieron esta decisión con alegría, los diplomáticos no lo vieron con buenos ojos.

En 1932 se introdujeron de forma oficial el estudio de dos lenguas: la inglesa y la francesa. Además se incluyeron una serie de medidas que pretendían acabar con el sistema de recomendaciones haciendo de la carrera diplomática un cuerpo más capacitado y sobre todo más justo. La *Roger Act* aprobada por el Congreso norteamericano tuvo cierta influencia en el Servicio Exterior de España buscando la profesionalización y la excelencia de sus miembros. Sin embargo, los avatares de la Segunda República también afectaron a la Carrera Diplomática con la aprobación de un decreto en el que se afirmaba que "*estaba abierta a los jóvenes de toda clase social*[14]"

La Guerra Civil y posterior dictadura del General Franco supuso alguna depuración en el servicio. No obstante, un 84% de los diplomáticos recibieron el calificativo de "admitido" tras la victoria del bando denominado nacional. Como será comentado con posterioridad, el Gobierno del Presidente Zapatero ha aprobado algunas disposiciones legales para restaurar la memoria y el honor de aquellos que fueron separados del servicio. Sin embargo, el Régimen de Franco continuó con las reformas profesionales emprendidas durante la Segunda República.

Los que sí fueron separados del servicio y recuperados por el Gobierno del Presidente Aznar, fueron un grupo de diplomáticos españoles que salvaron de una muerte segura a miles de judíos que se encontraban en territorios controlados por el Tercer Reich. Caben ser destacados entre otros: Eduardo Propper de Callejón, Bernardo Rolland de Miota, Sebastián Romero, Julio Palencia, José Ruiz Santaella, José Rojas y Ángel Sanz Briz[15].

Uno de los puntos más importantes para la diplomacia española fue la creación de la Escuela Diplomática en 1942. Al igual que se creó el *Foreign Service Institute en* los Estados Unidos o *École diplomatique et consulaire* en Francia, la Escuela Diplomática nació para formar a los diplomáticos que acababan de aprobar su oposición y que se disponían a afrontar su primer destino[16]. Hoy casi 70 años después continúa siendo el principal centro de formación de los diplomáticos.

Desde su creación hasta hoy, se han ido aprobando distintas disposiciones legales que han ido regulando y modificando las condiciones de acceso a la Carrera Diplomática así como el papel de la Escuela Diplomática. Sin embargo, los resultados aunque han sido positivos no son suficientes. Recientemente se comenzó a pensar de forma más clara en la necesidad de reformar el Servicio Exterior de España ya que por un lado lo obsoleto del sistema y por el otro la redimensión de España como potencia requería una reforma del instrumento de la implementación de la política exterior.

En 1986 con la entrada de España en las entonces Comunidades Europeas, se elaboró un informe denominado Libro Blanco Sobre la Administración Exterior del Estado que apuntaba

[14] Pereira, *op. cit.*, p. 238.
[15] Sobre este tema ver Marquina, Antonio y Ospina, Gloria (1986): *España y los judíos en el siglo XX*, Madrid, Espasa Calpe.
[16] Previamente existió lo que se conoció como el Instituto de Enseñanzas de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes.

importantes carencias en nuestro Servicio Exterior. Sin embargo, debido a la situación de precariedad económica dichas reformas no se llevaron a cabo.

En 2004, el PSOE en su programa electoral para las elecciones generales llevaba una propuesta que no era otra cosa que la reforma del Servicio Exterior Español[17]. En junio de 2004, tras la victoria electoral, se formó la Comisión Interministerial para la Reforma Integral del Servicio Exterior[18] con la función de llevar a cabo los cambios necesarios para la modernización del Cuerpo Diplomático. La Comisión estaba presidida por el Embajador en Misión Especial para la Reforma del Sector Exterior D. Melitón Cardona. Junto a él dos representantes del Ministerio de Economía y Hacienda más un representante de cada uno de los ministerios con la excepción del Ministerio de Vivienda que no estaba representado por nadie. También contó con un Abogado del Estado[19].

En octubre de 2004 el recién nombrado Ministro de Asuntos Exteriores se dirigió a las embajadores españoles en una alocución en la que marcaba los puntos clave de la reforma que acaban de iniciar. Según el titular de exteriores se debía "*abandonar el patrón jerárquico y rígido convirtiéndose en un proveedor de servicios originales al gobierno, al Parlamento, a las administraciones públicas centrales y autonómicas, a las empresas, a la pluralidad de las organizaciones y asociaciones que integran la sociedad civil y al ciudadano en particular*[20]"

La Comisión trabajó durante 12 meses para identificar dos misiones fundamentales. En primer lugar identificar las carencias propias de nuestro servicia exterior español y en segundo lugar que acciones se podrían tomar para solucionarlas. El informe se dividió en tres partes:

1) La primera parte del informe trata de analizar los cambios acaecidos en la Sociedad Internacional que hacen necesaria la reforma del Servicio Exterior. La idea central es que los cambios que está sufriendo el sistema internacional no pueden ser afrontados con este Servicio Exterior de España. Por ello, aunque no se cite de forma explícita se debería pasar de lo que se ha conocido como Vieja Diplomacia o tradicional hacia una Nueva Diplomacia o estructural.

2) La Segunda parte del Informe está centrada en un análisis y posterior evaluación de la situación del Servicio Exterior y adecuación a las nuevas realidades. Quizás una de las críticas que se hace al servicio diplomático es la no hacer una evaluación adecuada de las realidades. Sin embargo, este aspecto no debería corresponder tanto a los propios diplomáticos sino al conjunto de formuladores de la política exterior incluyendo en esto a distintos sectores de la sociedad civil.

3) La tercera y última parte del informe está centrado en las medidas concretas de carácter normativo, organizativo y presupuestario, necesarias para llevar a cabo las reformas. Aquí llegamos a uno de los puntos clave. A pesar de que desde 1996 se viene trabajando en el incremento de las partidas presupuestarias destinadas al Ministerio de Asuntos Exteriores, sigue siendo uno de los departamentos del gobierno español con menor dotación presupuestaria. Además no sólo está en desventaja en España sino que el MAEC hoy es uno de los Ministerios de Asuntos Exteriores con menos recursos de nuestra zona.

[17] Cardona, Melitón: "La reforma del servicio exterior español", *ABC*, 2 de enero de 2008.
[18] Comisión creada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 junio de 2004.
[19] Ver BOE núm. 154 de 26 de junio de 2004.
[20] Riordan *op. cit.*, p. 5.

En junio de 2005 el informe final fue remitido al gobierno avalado por los representantes de los 15 ministerios implicados que inspiró al ejecutivo para la reforma. El Gobierno asumió la totalidad de las recomendaciones elaboradas por "el consejo de sabios" mediante Acuerdo de Consejo de Ministros fechado el 1 de septiembre de 2006.

4. La Reforma de 2006

Tras la aprobación de las recomendaciones establecidas por la Comisión en 2005 se inició un plan para reformar el servicio exterior[21] teniendo en cuenta las necesidades establecidas, los recursos disponibles y los objetivos marcados.

Uno de los principales aspectos de la reforma era la justificación de la misma. Tres fueron los aspectos que se establecieron para llevar a cabo dicha reforma:

1. España aspiraba a mantenerse entre las 8 economías más pujantes del planeta y para ello era fundamental mantener y potenciar nuestro sector exterior. Se calculaba que alrededor de 21 millones de puestos de trabajo dependían del exterior, sin contar con los 1.5 millones de españoles que viven en el extranjero. Además se calcula que alrededor de 10 millones de españoles viajan al menos una vez al año al extranjero por lo que es importante mantener una importante red de consulados para asistirlos[22].

2. España posee una de las lenguas más habladas del mundo y por ello, para mantener ese activo era necesario tener una presencia acorde a dicho patrimonio. De hecho, se pretendía utilizar y potenciar la imagen internacional de la "Marca España" como activo para mejorar nuestra presencia global. En esta línea se habían desarrollado iniciativas interesantes como la potenciación del Instituto Cervantes, creado en 1991, y potenciado a comienzos de este siglo.

3. Hacerse eco de una "supuesta" demanda social para encaminar la política exterior española hacia unos fines solidarios que eran reclamados por la Sociedad Española. Este particular ha sido una constante durante las dos legislaturas tal y como demuestra el cambio de nombre del Ministerio de Asuntos Exteriores que desde 2004 incorporó la palabra Cooperación. Sin embargo, sin considerar un error dicha aportación si que debería usarse más esta cuestión para la consecución de los fines de la política exterior de España.

Lo que se aprecia con el asunto de la reforma es una cierta confusión entre diplomacia y política exterior ya que de lo que se había hablado tanto en el programa electoral del PSOE como en el discurso de Miguel Ángel Moratinos a los embajadores está más centrado en la política exterior que en el servicio exterior. No obstante la reforma se hace necesaria aunque no es menos cierto que existía la percepción de que el Servicio Exterior Español funcionaba y

[21] Ministerio de la Presidencia "Informe sobre la Reforma del Servicio Exterior Español" 20 junio de 2005.
[22] Según el MAEC, en la actualidad España cuenta con unas 200 Oficinas y Secciones Consulares y más de 500 Consulados y Consulados Honorarios.

funciona bien[23] y en buena medida se debe al fantástico equipo humano que forman nuestro servicio, reconocido dentro pero sobre todo fuera de nuestras fronteras.

Basándose en estas necesidades la Comisión Interministerial que desarrolló el informe propuso una reforma del servicio exterior basada en seis ejes:

1. Coordinación
2. Modernización
3. Profesionalidad
4. Especialización
5. Homogeneidad
6. Simplificación de procedimientos.

que en total generaron más de 60 propuestas ya más concretas entre las que pueden destacarse las siguientes:

a) Superar la escasa **planificación** de la acción exterior planteando Planes Conjuntos de Acción Exterior que contemplen objetivos a corto, medio y largo plazo. A esto quizás habría que añadir que se deben dar pactos políticos para convertir a España en un actor predecible y con una identidad propia a nivel internacional. Así, se facilitaría el trabajo de los diplomáticos y se eliminarían los "embajadores políticos" que llegan con un trabajo determinado a realizar.

b) Avanzar en la **coordinación** potenciando el Consejo de Política Exterior. De hecho se ha aprobado un Real Decreto (1389/2007 de 29 de octubre) donde se incrementan los poderes del Consejo de Política Exterior elevando el rango de sus recomendaciones

c) **Incrementar los medios** destinados al personal pero no sólo en cuanto a **cantidad** sino también en **calidad** ya que se plantea la necesidad de especialización geográfica y temática. A pesar de algunos cambios establecidos, la Escuela Diplomática debe convertirse en el principal centro de pensamiento sobre Diplomacia incluyendo la contratación de investigadores que abran las líneas fundamentales en este campo al tiempo que estén en contacto con los principales think-tanks sobre este tema.

d) Necesidad de dotarse de **instrumentos legales** que regule el Servicio Exterior como una rama singular de la Administración reconociendo así sus especiales características. Al igual que ocurre en el Foreign Service se separó del *Senior Act* hay una necesidad de diferenciar este cuerpo de características especiales del resto de la administración. El *Foreign Service* tiene características propias en cuanto a

[23] *"En términos generales, se puede afirmar que los servicios españoles en el exterior funcionan razonablemente bien":* Espósito, Carlos: "Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior Español" *FRIDE-Documento de Trabajo* (Febrero 2005), p. 3.

salarios, destinos, prerrogativas etc… derivadas todas de hechos tales como que el diplomático se pasa dos tercios de su vida fuera de su país[24].

5. Conclusiones y recomendaciones

Este ambicioso -quizás demasiado- a la par que necesario programa por el que se trataba de dotar a España de un servicio exterior adecuado a su peso internacional debe ser evaluado de forma adecuada para establecer que puntos han sido alcanzados y cuáles no. Del mismo modo se pueden incluir algunas otras ideas que a mi juicio deberían formar parte de la citada reforma.

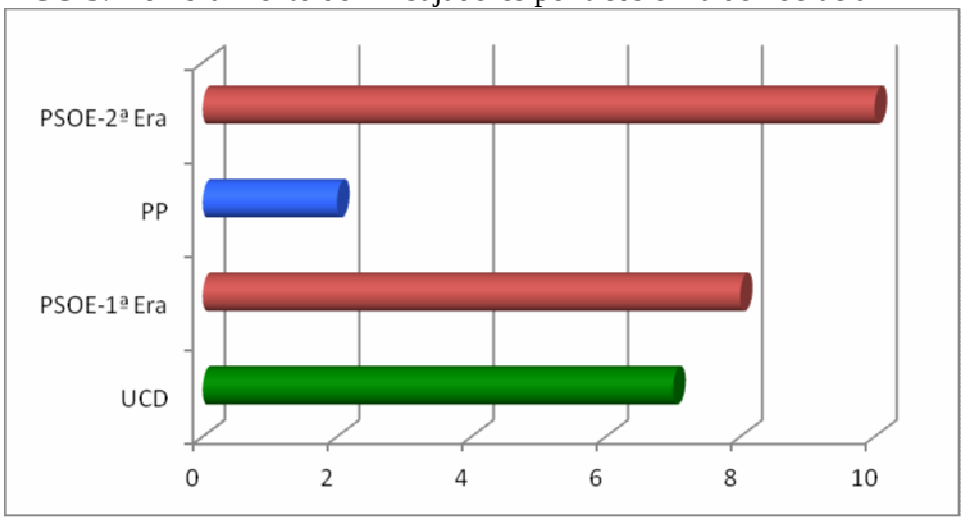
1) La primera crítica es que se confunden niveles ya que algunas de las recomendaciones no están tan destinado a la diplomacia o a la institución consular como a la política exterior. Esta crítica es especialmente aplicable tanto a la propia coordinación como sobre todo a la planificación. En ambos casos no estaríamos hablando tanto de la diplomacia sino del policy-making a nivel de Ministerio de Asuntos Exteriores.

De hecho, si nos centramos en la coordinación apreciamos que dicho problema se da tanto a nivel de ministerios, como a nivel de departamentos tanto en la propia misión como a nivel de los distintos entes administrativos. Por ello uno de los principales problemas señalados por el informe de 2005 está hoy por solventar.

2) El segundo de los puntos que merece ser criticado es el eje que se centra en la profesionalidad. Este aspecto choca frontalmente con el abuso del nombramiento de embajadores de carácter político ya que los dos gobiernos presididos por el Presidente Rodríguez Zapatero tienen el record de ser el gobierno democrático que más uso ha hecho de esta herramienta que choca frontalmente con la profesionalidad del servicio diplomático.

[24] Priego, Alberto: "El Servicio Diplomático Norteamericano: El Foreign Service" *Tribuna Norteamericana*, no 6 (Julio de 2011).

GRÁFICO 3: Nombramiento de Embajadores políticos en la democracia



FUENTE: Pereira, Juan Carlos (Coord.) (2010): *La Política Exterior de España. De 1800 hasta hoy*. Ed. Ariel. Madrid pp. 248 y siguientes.

Llama la atención que haya sido el gobierno que más uso ha hecho de este sistema de nombramiento de embajadores sobre todo porque contrasta con este eje de la reforma del sector exterior señalado por el informe de 2005. Si bien es cierto que se ha intentado copiar el sistema norteamericano donde prima la profesionalización y la especialización –a pesar de algunos nombramientos políticos- en general el *Foreign Service* no se apoya tanto en personal ajeno al Departamento de Estado. Algunos autores como Ignacio Molina incluso hablaban de la "*despartidización*" en el Servicio Exterior Español durante el periodo Aznar[25].

Además del incremento en cantidad de los embajadores políticos también hay que decir que estos han ocupado misiones diplomáticas de mayor importancia para España. Si bien el ejecutivo anterior nombró este tipo de figuras en misiones de un menor perfil como la de la OCDE, el ejecutivo de Rodríguez Zapatero ha copado con diplomáticos no profesionales misiones tan importantes como Turquía[26], Argentina[27] o Santa Sede[28].

3) Algunos de los elementos más negativos ha sido la ideologización del servicio diplomático y la aplicación de la memoria histórica a dicho cuerpo con la aprobación[29] de la Ley 52/2007. Llama la atención que se haya esperado a 2007 para "restaurar el honor" de los diplomáticos perseguidos por el Régimen de Franco. Por su parte el Partido Popular ya llevó a cabo una acción similar, pero con aquellos diplomáticos que salvaron a población judía de morir en campos de concentración.

[25] Molina, Ignacio y Rodrigo, Fernando: "Las Transformaciones organizativas de la política exterior española", *Revista de Estudios Políticos*, no. 117 (Julio-Septiembre de 2002), p. 187.
[26] Joan Clos ex Alcalde de Barcelona y ex Ministro de Industria quien además está acreditado en Azerbaiyán en régimen de acreditación múltiple.
[27] Rafael Estrella quien ha sido diputado del Partido Socialista Obrero Español.
[28] Francisco Vázquez, ex-alcalde socialista de A Coruña.
[29] Ley 52/2007 de 26 de noviembre.

4) A pesar de haber sido considerada como una de las prioridades para España, la reforma del sector exterior ha sufrido graves recortes en el año 2011. Podemos decir que si bien los recortes se esperaban quizás una mejor distribución del gasto favorecería la consecución de los logros establecidos en el informe de 2005 como por ejemplo la proporción que aporta exteriores a la cooperación al desarrollo. Si bien mientras que en 2004 suponía un 19.8% del total, en 2011 será el 48.9%. Quizás habría que encontrar otras soluciones antes que recortar nuestras propias necesidades[30] como puedan ser la no apertura de nuevas misiones o el anuncio de supresión, finalmente no consumado, de la importante Secretaría de Estado para la UE.

La gran totalidad de los grupos políticos criticaron la "frustrada reforma" del servicio exterior así como la falta de dotación presupuestaria de dicha reforma. En definitiva la reforma ha estado mal planteada y poco dotada de medios especialmente teniendo en cuenta lo ambicioso del proyecto original[31].

5) Otro de los elementos quizás serían de gran utilidad sería incorporar a diplomáticos a otros departamentos tal y como hace el *Foreign Service* norteamericano que cuenta con personal en otras agencias como USAID, *Department of Defence* o *Department of Agriculture*. Con este punto podría subsanarse un aspecto que se ha detectado en el informe como algo a mejorar, la coordinación de la política exterior a través de los diferentes niveles de gobierno. Sin romper el principio de unidad de acción garantizado por la Constitución del 78 si que se hace necesaria una coordinación de la política exterior, tarea esta que corresponde a los órganos centrales, es decir al gobierno central.

Al mismo tiempo, y al haber logrado la creación de un Servicio Exterior de Acción Exterior en la UE también debemos tener en cuenta que nuestro servicio exterior tiene una nueva dimensión y que será un ente más con quien coordinar nuestra política exterior y una ayuda a la hora de ejecutar ésta[32]. Por lo tanto sin perder la referencia de los órganos centrales como centro de la política exterior se deben tener en cuenta a otros niveles para no duplicar esfuerzos.

6) Por otro lado, también sería importante clarificar si queremos y estamos dispuestos a cambiar verdaderamente el modelo de diplomacia. Tal y como decía, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores Miguel Moratinos nuestro modelo quizás es demasiado jerárquico y basado en la diplomacia tradicional y se debería impulsar su cambio. Pudiendo ser esto cierto quizás, también sería necesario que los dos grandes partidos con posibilidades de gobernar pudieran pactar el modelo para evitar así continuos cambios provocados por la alternancia de partidos Por supuesto que deben continuarse interesantes iniciativas como Casa Árabe, Casa Asia, Instituto Cervantes o

[30] Ver "Presupuestos. El Congreso convalida la partida destinada a Exteriores para 2011" disponible en http://www.periodistadigital.com/mundo/africa/2010/11/16/presupuestos-el-congreso-convalida-la-partida-destinada-a-exteriores-para-2011.shtml.

[31] "Los grupos parlamentarios de PP, IU-ICV y CiU reprocharon hoy al Gobierno que no haya reformado el servicio exterior, como propuso en su día, y que tampoco el proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2008 dedique una partida para acometer esta iniciativa", *Europa Press*,18 de Noviembre de 2009.

[32] Priego, Alberto: "El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿una revolución para el proceso de integración y para la diplomacia?" 95/2011, 25 de mayo de 2011. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/47d0188046f62442aecbbe00526b8882/ARI95-2011_Priego_Servicio_Europeo_Accion_Exterior_diplomacia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=47d0188046f62442aecbbe00526b8882.

la Academia de Roma pero siendo conscientes que nos dirigimos a un modelo de Nueva Diplomacia o Diplomacia Estructural con lo todo lo que ello conlleva.

7) Uno de los aspectos menos tratado en la reforma es el sistema de los ascensos. De nuevo el sistema americano puede mostrarse como una referencia en dos direcciones. En primer lugar, con el sistema de promoción up-or-out copiado del ejército en el que si en un determinado periodo de tiempo no se logran los ascensos deseados el diplomático debe abandonar el cuerpo. En segundo logar introduciendo la categoría de *Senior Officer* que no logra todo el que entra en el *Foreign Service*. Con estas dos simples medidas se lograría una mayor motivación del personal diplomático ya que se evitarías las "recomendaciones" y los alineamientos políticos.

8) En esta misma línea el sistema de incorporación también necesita ser reformado y también el *Foreign Service* presenta opciones interesantes. El famoso *Foreign Service Officer Test* (FSOT) es un examen menos solemne que nuestra oposición a cuerpo diplomático pero donde se tienen en cuenta las habilidades y conocimientos del candidato. De hecho es el Departamento de Estado el que viaja por todo Estado Unidos captando candidatos cuyos primeros exámenes pueden ser realizados desde su propia ciudad de residencia. También el Servicio Europeo de Acción Exterior presenta importantes novedades como la composición mixta de sus miembros: 33% son funcionarios de la UE, 33% diplomáticos en comisión de servicios y el resto convocatoria pública abierta a cualquier ciudadano que cumpla los criterios de la convocatoria. Tanto en un caso como en el otro la mayor diversidad de candidato permite una mejor adaptación a las nuevas realidades que se señalaban en las primeras páginas del informe de la Comisión encargada de la reforma.

9) También otro de los elementos que deberían haberse tenido en cuenta son las nuevas tecnologías, algo de crucial importancia para la diplomacia hoy. Funciones tan importantes como la información, el envío de cables, o el feed-back con su ministerio es más sencillo. Sin embargo se debe hacer un uso mayor de las nuevas tecnologías para favorecer el trabajo de los diplomáticos[33]. Si en la diplomacia las tecnologías son de crucial importancia, en los asuntos consulares es aún más importante. El uso de teléfonos móviles permite un mayor contacto entre el funcionario consular y el ciudadano. Sin embargo, existen el uso de teléfonos móviles puede quedar anulado en situaciones de emergencia como un atentado terrorista. No obstante, el uso de otras tecnologías como el VoIP facility -por ejemplo Skype o Tango- permitió a la High Commission de Malta poderse comunicar con sus ciudadanos durante las horas posteriores a los atentados del 7-J. Este tipo de recomendaciones también se echan en falta en la reforma de nuestro servicio exterior.

10) Según el propio Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en la actualidad hay 1.500.000 de españoles viviendo en el exterior. Este hecho es visto habitualmente como un "problema" y no como una oportunidad para la promoción de la "Marca España". A pesar de que no somos capaces de asumir la producción de trabajadores de alta cualificación y que una buena parte tiene que cruzar la frontera para ganarse la vida, el perfil del español viviendo fuera ha variado mucho. Ya no estamos ante el ciudadano sin formación que tiene una ocupación de baja formación. Hoy nuestros españoles son parte de nuestra diplomacia ya que dan una buena imagen de nuestro

[33] Radunovic, Vladimir: "The Role of Information and Communication Technologies in Diplomacy and Diplomatic Service", *Contemporary Diplomacy*, (Mayo 2010) pp. 44-46.

país y por ello deberían ser cuidados mejor por nuestro gobierno. Por ejemplo Italia posee un ministerio de la diáspora y, sin llegar a tanto, se les debería conceder más importancia[34].

11) Otro de los aspectos que tampoco han sido tenido en cuenta es el tema de la seguridad de las embajadas. Ser diplomático es una profesión cada vez más peligrosa. Por ello, los Estados Unidos han creado cuerpos nuevos para la protección de sus nacionales, como los CORD, y están trabajando en el rediseño de los edificios que acogen las misiones. Muchas de las principales misiones han sido reubicadas en zonas menos peligrosas y los edificios adaptados a las nuevas condiciones de seguridad. Este es un tema tabú en España que debe ser afrontado mediante un debate serio y despolitizado.

Otros servicios diplomáticos también han iniciados procesos de reforma como el Foreign Service. Sin embargo, las líneas maestras adoptadas por Departamento de Estado deberían ser una referencia para nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Tres son los documentos elaborados por Washington para la reforma de su servicio diplomático: el Diplomatic Readniness Initiative (DRI) de 2001, la orden presidencial NSDP 44 de 2005 y el programa Diplomacy 3.0 de 2008[35]. En ningún caso se han tenido en cuenta para la reforma de nuestro servicio y como se puede deducir de la fecha al menos dos de ellos son anteriores a la publicación del informe de 2005.

También el *Foreign Office* está en un proceso de reforma. Entre los principales temas está la reducción del gasto y el apoyo a las empresas británicas en el exterior. El mayor pragmatismo así como el apoyo a sus nacionales en el exterior ha sido una de las líneas caracteristicas de la política llevada a cabo por Whitehall. Por ello a pesar de los cambios propuestos para mejorar y modernizer el servicio estas particularidades no deben ser modificadas[36] ni mucho menos eliminadas.

A modo de conclusión final debemos decir que la introducción del debate de la reforma del servicio exterior e incluso la elaboración del informe debe ser evaluado de forma positiva, aunque el resultado real de dicha reforma esté lejos de las expectativas creadas con la iniciativa de 2005. La crisis económica, los obstáculos ideológicos y algunas barreras históricas han impedido llevar a cabo una verdadera reforma del Servicio Exterior Español.

[34] Bátora, J. (2005): *Public diplomacy in small and medium-sized states: Norway and Canada*, Clingendael, Netherlands Institute of International
Relations, p. 55.
[35] Priego, Alberto: "El Servicio Diplomático Norteamericano…", *op. cit.*, p. 12.
[36] "Time to reform the failing Foreign Office", *Daily Mail*, 6 de enero de 2011.

POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA EUROPEA: EL JUEGO EUROPEO DE ESPAÑA

Nieva Machín[1]
Investigadora UNISCI

Resumen:

España tradicionalmente ha sido un miembro activo dentro de la unión Europea con un profundo carácter europeísta. Sin embargo los intereses de España están cada vez más distanciados de los de la corriente principal. La política exterior española carece de rumbo marcado y objetivos concretos establecidos y consensuados siendo ya más que evidente la carencia de una reflexión estratégica sobre qué se quiere lograr en Europa y como se quiere hacer. La falta de iniciativas y la pérdida de peso político de España en Europa y en el mundo, tras los efectos de la crisis económica y la indecisión gubernamental al respecto, ha afectado negativamente la imagen internacional de España como potencia media limitando su capacidad de influencia internacional. España está todavía a tiempo de reconducir su política exterior hacia Europa si se toman las medidas oportunas.

Palabras clave: Política exterior, Europeísmo, Tratado de Lisboa, papel de terceros, crisis económica.

Title in English: *"The Spanish European Foreign Policy: Spain´s Game in Europe".*

Abstract:

Spain has traditionally been an active member of the European Union with a deep-European character. But the interests of Spain are increasingly alienated from the mainstream. Spanish foreign policy course set no specific targets and is evident the lack of strategic thinking on what is to be achieved in Europe and how they want to do. The lack of initiative and loss of political weight of Spain in Europe and the world, after the effects of the economic crisis and government indecision about it, has adversely affected the international image of Spain as a middle power limiting their ability to influence on the international environment. Spain has still time to redirect its foreign policy toward Europe if appropriate measures are taken We face the question of the effectiveness of this deep Europeanism at the time of achieving the objectives and national interests. The Lisbon Treaty with the concept of "third role" it may be seen as an avenue to give to Spain the ability to influence European and world affairs, thanks to the Spain-Latin America relationship.

Keywords: *Foreign policy, Europeanism, Lisbon Treaty, Role of the Third Parties, Economic Crisis.*

Copyright © UNISCI, 2011.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

[1] Nieva Machín es investigadora UNISCI y especialista en la política exterior española.

1. Política exterior española europea: El juego europeo de España

España cuenta o ha contado con representantes en una treintena de organismos internacionales[2], en las instituciones europeas y en algunos puestos clave de la UE, pero, sorprendentemente, es más que posible poner en duda que España tenga un proyecto serio de política exterior europeo a largo plazo.

España es un país que ya desde su entrada en Unión Europea ha sido un activo protagonista político, económico y social de primer orden. España es un país que ha estado en la vanguardia de innumerables iniciativas y políticas europeas, tales como: la ciudadanía europea, la política de cohesión, la política hacia el Mediterráneo o la Estrategia de Lisboa, pero estas no son todas. La lista es sorprendentemente larga; entre ellas podemos también mencionar el espacio europeo de Justicia e Interior, la Agenda Transatlántica o la operación «Atalanta» contra la piratería en el Índico.

España es ya un Estado miembro que ha alcanzado una sólida integración en la Unión Europea y, sin embargo, sus intereses están cada vez más lejos de la corriente principal europea. ¿Y cómo puede ser esto posible? ¿Qué es lo que ha hecho mal España en materia de política exterior europea para haber llegado a este punto? Para responder a esto debemos remontarnos a la conceptualización del porqué y el para qué de una política exterior y la finalidad que cumple esta política en la defensa de los propios intereses de un país que parece ser algo que ha quedado relegado en favor de otro tipo de motivaciones, teniendo estas a veces un matiz "demasiado" idealista.

La política exterior no es una política pública más, requiere la fijación de algún objetivo claro, sea de índole económica, social o de seguridad, estando siempre estrechamente vinculado con la identidad.

Las preguntas ¿quiénes somos? ¿qué queremos? y ¿con quién estamos dispuestos a lograrlo? son claves en la política exterior, ya que la política exterior es también acción exterior en tanto en cuanto proyecta sobre el entorno los valores e intereses de un país.

Para un país como España, que no es grande, pero tampoco pequeño, el parón europeo supone una frustración importante. Al contrario que los países medianos y pequeños de la UE, cuya política exterior nacional se solapa de forma prácticamente absoluta con su política europea como por ejemplo Bélgica, Suecia u Holanda, España tiene una entidad suficiente como para tener una política exterior que no pase sólo y exclusivamente por los cauces de Bruselas.

España presenta una grave confusión entre medios y fines y es evidente la carencia de una reflexión estratégica sobre qué se quiere lograr en Europa y cómo se quiere hacer.

Los gobiernos españoles, independientemente de su signo, han invertido gran energía en unas determinadas acciones políticas o en otras dependiendo de su propia ideología y ambición, pero invariablemente esto ha sido hecho teniendo en cuenta los intereses mutuos de España y otros compañeros de Unión Europea. España siempre ha sido fiel a la idea de que lo que está bien para España está bien para Unión Europea y viceversa. Si algo está claro después de todo el proceso de integración en Europa, es que España se ha establecido como

[2]Dato facilitado por AFIE, Asociación de Funcionarios Internacionales Españoles

una potencia media, un jugador que pretende ser esencial en Europa así como en otras regiones importantes como Mediterráneo, África y obviamente América Latina.

Sin embargo España se encuentra en pleno 2011 inmersa en una profunda crisis económica y social sin una dirección clara, sin una apuesta clara ni unos objetivos definidos a corto, medio ni largo plazo sobre los intereses nacionales en Europa. Nuestro país no cuenta ni con coordinación, ni visión de conjunto porque no tiene una idea clara y definida de qué política exterior en relación con Europa quiere hacer. Se puede constatar también en numerosos estudios la falta de iniciativas y la pérdida de peso político de España en Europa y en el mundo, tras los devastadores efectos de la crisis económica y su pésima gestión gubernamental en la imagen y reputación internacional de España como potencia media al poner en cuestión la narrativa de éxito económico que ésta había construido, lo que ineludiblemente limita su capacidad de liderazgo internacional.

España ha sido relegada a la cola de la Unión Europea. El último informe[3] sobre la zona del Fondo Monetario Internacional sitúa a España en 'El grupo de los 4', junto a Irlanda, Grecia y Portugal, tres países que se han visto obligados a pedir un rescate económico a la Unión. De esta manera, queda patente el alejamiento de España de los países que llevan la batuta económica y política del continente, como Alemania y Francia.

En la UE actual, la capacidad de influencia de un Estado se mide en momentos decisivos y de crisis. Estamos en una UE plural y compleja, donde el hiper-liderazgo ha dejado paso a formas de cooperación, generación de consensos y decisión más laboriosos, más elaborados, menos visibles, pero donde el peso se sigue midiendo, por mucho que les cueste reconocer a más de uno, en batallas ganadas a los demás en defensa de los intereses propios y no tanto en el beneficio del conjunto de la Unión.

Capear el temporal económico, lograr un mínimo consenso interno y cumplir satisfactoriamente las obligaciones que impone la dinámica europea son objetivos suficientes y a la vez realistas. España en su última presidencia debería haber dedicado un claro esfuerzo administrativo y capital político para asentar las bases y los procesos que puedan generar y sostener algunas decisiones importantes en el futuro como pueden ser las implicadas en el ámbito de la gobernanza económica o la política de seguridad y defensa.

Remontándonos a la primera presidencia española de la UE asumida por un gobierno del Partido Popular hizo de la proyección internacional de la Unión una de sus prioridades. Es más, el propio eslogan de la presidencia, "Más Europa", fue explicado por el presidente Aznar en una doble clave: una clave internacional y otra clave española. De tal modo que para nuestro presidente por entonces J.M Aznar, el eslogan de la presidencia española "Más Europa" tenía dos mensajes: primero, el deseo de dar a Europa el peso y el papel que merece en las relaciones internacionales y, segundo, la voluntad de constatar que el proyecto europeo había sido aceptado y apoyado por los ciudadanos españoles[4]. De este modo, el "Más Europa" de Aznar establecía un nexo entre la europeización de los españoles y la potenciación de la Unión en el mundo.

[3] Síntesis de Indicadores económicos. Informe Trimestral Julio-Agosto 2011. Dirección General de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional. Subdirección General de Análisis Coyuntural y Previsiones Económicas.

[4] Véase comparecencia de José María Aznar, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Sesión plenaria), núm. 126, 10/12/2002.

Con la progresiva incorporación al espacio natural europeo, a la OTAN y a muchos otros foros internacionales, España ha recorrido un camino extraordinario en el que europeizarse y atlantizarse han sido la cara y cruz de una misma moneda. Si durante los años de gobierno del partido popular se acusaba a España de una fuerte posición atlantista, no es menos cierto que durante las dos últimas legislaturas socialistas la posición ha sido un tanto peculiar, hemos pasado a ser ficticiamente "europeístas, es decir hemos pasado de ser generadores de opinión a meros opinantes.

La ausencia de una clara política exterior española europea e internacional, nos ha dejado en la débil situación de esperar a que otros miembros "referentes" para España como Alemania y Francia se posicionen en temas de diversa índole para posicionarnos entonces según lo hayan hecho ellos o más duro aun, que decidan "casi" por nosotros.

La postura de nuestro actual gobierno que se pude calificar de inactiva o de acompañamiento, de gobierno acomplejado y segundón, sin capacidad de influencia en Europa y de perdida de liderazgo internacional, es entendible si tenemos en cuenta la falta de preparación que el gobierno ha proyectado de una forma bastante general.

Para ilustrar esta situación es preciso recordar las palabras de Charles Grant, Director del Centro para la Reforma Europea de Londres, *"En una visita reciente a Madrid, no fui capaz de encontrar a ningún diplomático español que no estuviese de acuerdo con la afirmación de que España tiene menos peso del que le corresponde en la UE. Una de las razones es la personalidad del Presidente."*[5]

Nuestro actual presidente no habla ningún idioma extranjero siendo esta situación francamente inadmisible ética y profesionalmente ya que a cualquier funcionario público de nivel medio que se presente a un puesto oficial relacionado con "relaciones exteriores" (Carrera diplomática, comercio exterior…etc) se le exige en dominio de una o dos lenguas extranjeras, y, por si esto no fuera suficiente, en los 18 años que pasó en el Parlamento español antes de convertirse en presidente, Zapatero apenas viajó fuera de nuestro país. Sin embargo lo que realmente ha sido nefasto para los intereses de España es que no ha realizado ningún esfuerzo serio para forjar alianzas con otros líderes o con otros países. La política exterior de Zapatero ha sido populista en el plano nacional y un sonoro fracaso en el ámbito internacional; y esa política nacional es la que ha obstaculizado la influencia de España dentro de la UE. ¿Esto ha favorecido a España? Está claro que no.

Según Grant, la personalidad del presidente Zapatero y sus habilidades lingüisticas no cambiarán. Sus principales intereses seguirán estando en el ámbito doméstico, pero no hay que olvidar que es más que probable que aunque el Partido Popular volviese al poder, el papel de España probablemente no variaría mucho en la esfera europea ya que Mariano Rajoy, el líder del Partido Popular, no habla idiomas y está principalmente interesado en la política interior.

Con esta posición de debilidad, lejos quedan ya aquel intento por hacerse un hueco en Europa potenciando la imagen de España, que demostró estar a la altura del reto, a veces incluso apostando más alto que los grandes: Francia, Alemania, Reino Unido e Italia por la construcción de una política exterior y de seguridad común (PESC), respetando España la mayoría de las decisiones comunes y contribuyendo activamente con numerosas de las operaciones Petersberg lanzadas en el marco de la PESD.

[5] Grant, Charles: "¿Por qué pesa poco España?", *ABC*, 8 de Mayo 2009, en http://www.abc.es/20090508/opinion-firmas/pesa-poco-espana-20090508.html.

Después de varios gobiernos democráticos de diverso signo, tiempos de bonanza económica y dos fuertes crisis económicas, España sigue careciendo de una política exterior por partida doble: en cuanto Estado y en cuanto miembro de la UE.

Europa ha permanecido dividida en política exterior, dedicando demasiado tiempo a hacer negocios y poco a hacer política y es que no hay que olvidar que la política que realmente ha importado en Europa es la comercial; ella ha sido el hilo tejedor de todas las demás e incluso, estableciendo el símil textil a este complejo tapiz europeo que es el concepto Unión Europea, podemos afirmar que se teje a base de un alto porcentaje de aspectos económicos de amplio espectro que van desde el uso mayoritario de el Euro como moneda hasta aspectos legislativos de regulación económica que inciden en el proceso de integración europea y tan solo un representativo porcentaje de aspectos culturales que favorecen la integración y el sentimiento de pertenencia a la Unión Europea.

En lo relativo a la política exterior europea y la posición de Europa en el mundo, la UE es víctima de sus indecisiones. El auge de los países emergentes y el resurgimiento de Rusia ponen en evidencia la necesidad de reconfigurar la dimensión de las potencias europeas de cara a este nuevo y complejo entorno mundial multipolar. En este mundo globalizado y paradójicamente en la UE teniendo en cuenta sus principios fundadores, parece que los Estados de la UE hubieran descuidado la competitividad y el comercio como instrumento básico de la política exterior y la configuración de un poder militar autónomo, siendo la cooperación europea en materia de seguridad y defensa demasiado incipiente. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) todavía se encuentra en una fase primaria y la capacidad de la UE para lograr los objetivos de la Estrategia Europea de Seguridad (2003)[6] resulta todavía bastante hipotética al haberse centrado en la seguridad blanda.

Los principales actores europeos a diferencia de España sí tienen políticas exteriores europeas y lo demuestran con iniciativas como la propuesta de cooperaciones reforzadas o distintas velocidades dentro de la UE, o la posición con respecto a Estados Unidos.

En este espacio global donde la posición de la UE como actor esencial en la configuración internacional está en "entredicho", España debe plantearse cuál ha de ser su papel en el mundo dentro de una UE con peso económico, político y también militar para de esta forma poder contribuir a la conformación del sistema internacional emergente. Por tanto es preciso ahora tomar decisiones políticas, incluso anticiparse a las decisiones de los grandes, y además contribuir a lograr un consenso a veintisiete o más miembros en cuestiones prioritarias que el cambio del sistema internacional está induciendo.

En la Presidencia española de la UE del año 2002 España puso especial atención en la cooperación en materia de capacidades que permitiera el lanzamiento de la PESD en el siguiente año tales como crear una auténtica política de armamentos de la UE, el Plan de Acción Europeo de Capacidades y la realización del primer ejercicio de gestión de crisis de la UE. Asimismo se realizó una fuerte acción diplomática para desbloquear las delicadas relaciones UE-OTAN que en aquel momento pasaban por un momento de crisis y que

[6] "Una Europa segura en un mundo mejor", *Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_es.htm.

constituyeron una gran contribución al hito histórico que supuso la declaración conjunta sobre la asociación estratégica de ambas organizaciones adoptada en diciembre de 2002.[7]

Esta presidencia española tuvo como principales objetivos mejorar la relación con América Latina y el tema del Mediterráneo. Con respecto a América Latina la coyuntura económica de Argentina impidió la consecución del acuerdo de libre comercio con MERCOSUR. Sobre el tema del Mediterráneo se consiguió la aprobación de un renovado plan de actuación, y propuestas como una Asamblea Parlamentaria, una nueva línea de financiación en el marco del BEI, la creación de una Fundación Euro-mediterránea o la participación de los socios en el programa Tempus con la Cumbre Ministerial Euro-mediterránea de Valencia.

De la experiencia de esta presidencia se puede sacar como conclusión estratégica que la UE ha de ser también para España la plataforma de lanzamiento de propuestas de reforma de las instituciones del sistema internacional. Se presenta como algo fundamental que el gobierno español, sea del signo que sea, impulse el debate dentro del país, dentro de Europa, y entre la Unión Europea y el resto de países.

Ahora bien, son muchos los retos y dificultades a los que España debe hacer frente: la dispersión de actores e intereses puede tener efectos desestabilizadores, las alternancias de gobierno, el electoralismo partidista, la falta de preparación e incompetencia de las personas nombradas para los puestos de dirección representan un riesgo permanente, como ha quedado demostrado de forma meridiana en los últimos años.

España debe intentar en primer lugar construirse a sí misma como potencia media y mantener esa posición en base a unos principios consensuados por los partidos españoles para que pueda tener una imagen seria y firme en el exterior que redunde en una imagen internacional positiva de España no solo como país sino como marca "España", repercutiendo esto indudablemente en nuestra economía y crecimiento económico. Esto significa, a grandes rasgos, que España tiene que tener un peso específico, una especial relación privilegiada en tres áreas geográficas: Europa, el Mediterráneo y América Latina. Asimismo España ha de abrirse al Pacífico, evitando correr el riesgo de que otros piensen y actúen por nosotros arrastrándonos en iniciativas o políticas, donde el juego de poder económico y de influencia global se está desarrollando y donde nuestros principales socios europeos están crecientemente involucrados, por no hablar del interés fundamental y prioritario de los Estados Unidos en esta zona.

Aun pecando de simplificación podemos decir que la visibilidad internacional de la política exterior española quedó en los últimos años, en una parte no desdeñable, en manos de: la Alianza de Civilizaciones[8] y la política de cooperación al desarrollo. Ambas recibieron durante el mandato de Zapatero (2004-08) una inyección constante de capital monetario y político presidencial. Si en tiempos de Aznar se promovió a España como una potencia económica global, una potencia clásica que hacía valer sus argumentos de poder en términos duros y blandos; el primer gobierno de Zapatero con la narrativa facilitada por la Alianza de Civilizaciones[9] y la ayuda al desarrollo giró hacia una política exterior basada más en el poder

[7] Ministerio de defensa, Dirección general de defensa, Presidencia Española de la UE en 2002, en http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL_Presidencia_espanola_EU_2002.pdf.

[8] España es uno de los principales contribuyentes a la Alianza de las Civilizaciones.

[9] "Zapatero y Annan planean crear un 'grupo de sabios' para lanzar la idea de una 'alianza de civilizaciones", *El Mundo*, 09 Marzo 2005, en http://www.elmundo.es/elmundo/2005/03/09/espana/1110398405.html.

blando, las operaciones de paz, el atractivo y la capacidad de persuadir a través de los valores del diálogo y la conceptualización de España como una potencia normativa. Bien es cierto que la política exterior del segundo gobierno de Aznar tuvo también sus sombras, al pretender jugar en la relación con Estados Unidos más allá de sus propias posibilidades, distanciándose de importantes aliados europeos, pero consiguió un nivel de iniciativa y respetabilidad que después se perdió.

En los escenarios prioritarios en los que se ha desenvuelto tradicionalmente la política exterior española hay síntomas de agotamiento y lamentablemente España ha perdido oportunidades decisivas y la pérdida de peso en Europa es evidente. Al aceptar sin compensación alguna el Tratado de Constitución Europea, Rodríguez Zapatero asumió voluntariamente que España ya no forme parte del club de los grandes y que, por tanto, perdiera capacidad de parar iniciativas que atenten contra los intereses españoles.

Zapatero rebajó de manera gratuita el poder de decisión de España en la UE que tanto había costado conseguir durante las negociaciones del Tratado de Niza. Lo mismo ocurrió con las negociaciones sobre los fondos comunitarios: El Gobierno "logró" perder 43.000 de los 48.000 millones de euros que estaban en juego en las nuevas Perspectivas Financieras de la Unión. Sin embargo actualmente nuestro país tiene la oportunidad de cambiar esa tendencia de dejar pasar de largo oportunidades que favorezcan el papel relevante y decisivo de España en cuestiones de índole internacional, gracias al Tratado de Lisboa y el papel de terceros.

2. El Tratado de Lisboa: una nueva oportunidad para España

En el pasado la entrada de España en la Unión Europea se proyectaron los objetivos de construcción de una especial relación con América Latina. Ahora, una vez entrado en vigor el Tratado de Lisboa, hay que repensar esta relación, siendo uno de nuestros principales objetivos construir una especial relación de la Unión Europea con América Latina y la concepción de España como actor relevante en la construcción de esta relación que, en el futuro, no muy lejano, tendrá un importantísimo peso, dada la situación de los mercados de las commodities y el peso específico en la esfera internacional que están cobrando países emergentes Latinoamericanos como Brasil y otros países cuya relevancia en la esfera internacional pasa por su producción petrolífera o por sus recursos.

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, las presidencias europeas españolas deben servir a nuestros objetivos de política exterior (que previamente deben estar claramente definidos) sirviéndonos para crear una doctrina propia de cuál es el esquema relacional que deseamos que la Unión Europea tenga como conjunto hacia una determinada zona o tema. La creación de intereses, las fuertes inversiones europeas en países latinoamericanos y las relaciones económicas con países emergentes americanos son un activo que España a su vez tiene dentro de la Unión Europea para que la Unión Europea modifique o intensifique sus prioridades hacia América Latina y la posición de España como intermediadora salga reforzada positivamente.

Para España, América Latina representaba una oportunidad de adquirir relevancia internacional y una fuente de oportunidades económicas. Tradicionalmente para América Latina, España proporcionaba, vía Europa, un vínculo alternativo al estadounidense, a la vez

que una oportunidad de solucionar sus tradicionales problemas bilaterales en esquemas birregionales. Sin embargo Latinoamérica, ha hecho bien los deberes y clave de su éxito es que quizás ya no necesita a España para estar presente con un carácter decisivo en Europa y en la globalización; por el contrario España si necesita de América Latina para tenerlo.

3. Cuando Europa ya no es la respuesta

El profundo europeísmo de España se enfrenta ahora a un interrogante sobre su eficacia a la hora de conseguir sus propios objetivos e intereses. Europa actualmente se encuentra en un periodo de transición e incertidumbre y el agotamiento europeo nos conduce a repensar inevitablemente en cómo se defienden mejor nuestros propios intereses globales. Una Europa capaz de lograr y resolver satisfactoria y colectivamente la cuestión de su presencia global habría evitado a España preguntarse a sí misma sobre cómo conseguirlo. Así que España debe tener una capacidad de propuesta y visión global de la evolución de toda esta construcción exterior de la Unión Europea. La batalla a plantear no es tanto pelear una vez más los fondos de cohesión sino poner interés en conseguir el liderazgo de ser el país que pensó cómo se tenían que hacer las cosas en Europa, la Europa de todos y arreglar su profundamente deteriorada situación interior. Hay que reconocer que gran parte de las medidas que nos afectan se deciden fuera de España y que por tanto para tener capacidad de decir sobre eso debemos desarrollar una capacidad de influencia en el entorno europeo.

Por tanto, no resulta descabellado plantear que la política exterior de España con respecto a la UE debe replantearse en profundidad, introducir mejoras de gran calado si se quiere influir partiendo de una situación de extraordinaria debilidad, definir objetivos estratégicos en un momento en que la Unión Europea se está desinflando, establecer una periodización y aportar recursos para ello. Se impone, en consecuencia, una reforma previa interna en profundidad.

4. Conclusión

España está todavía a tiempo de reconducir su política exterior hacia Europa, pero no mucho más, puesto que en Europa el reloj corre en contra de España ya que los procesos de ampliación han desplazado el centro de gravedad de la Unión Europea del Sur al Este, obligando a España a replantearse su posición en Europa con respecto a importantes asuntos como la política agrícola común (PAC), la contribución al presupuesto comunitario o la reforma del mecanismo de toma de decisiones. Asimismo la crisis económica ha relegado al país tres puestos en la clasificación de potencias mundiales. Según el informe de primavera del Fondo Monetario Internacional, España cerró 2010 como la duodécima economía y vaticinando que no volverá al grupo de los 10 más grande en un futuro previsible siendo este un dato alarmante tras haber soñado en un pasado no muy lejano con entrar en el grupo de los siete países más industrializados del mundo gracias a década y media de fuerte crecimiento. Pero si bien la crisis económica ha sido el detonante del hecho de que a España se la haya relegado a a esta posición, no es menos cierto, que la pésima gestión del gobierno han hecho que España se encuentre entre los posibles países a rescatar, relegándole al rango de país de segunda división. Esto junto a la falta de visibilidad de España en el escenario internacional, la ausencia de un liderazgo político efectivo en pro de nuestros intereses nacionales, está llevando a España a una situación de clara debilidad y vulnerabilidad en lo que se refiere a la

implantación de medidas y acciones referentes a materia de política exterior europea y extracomunitaria .

Si algo ha dejado claro la actual crisis económica y la nefasta gestión en materia de política exterior de políticos escasamente cualificados, es que el europeísmo tradicional de España ya no es la respuesta automática a todos los nuevos desafíos. En el nuevo contexto en el que nos vemos inmersos resulta legítimo cuestionar si Europa ya necesitará a España para lograr sus fines y repensar como utilizar esa necesidad a nuestro favor. España debe, como otras potencias europeas, afirmar y luchar de un modo decidido y sostenido en el tiempo por sus intereses nacionales sin complejo alguno dentro del cada vez más complejo entramado de la Unión Europea y para ello necesitamos políticos realmente cualificados, no mediocridades, con capacidad de liderazgo e influencia en las negociaciones que se den en el seno de la Unión Europea. España ha de pasar de ser un país que juega según las reglas del juego a un país que piensa todo el juego, el juego de Europa, en función de sus propios intereses y ese planteamiento supone cambios de paradigmas en el gobierno y en la sociedad y por supuesto asumir que la toma de decisiones tiene que tener una dimensión que no puede quedar condicionada por fines electoralistas, sino por el fin principal de construcción de un proyecto de España y su relación con Europa y el mundo a medio, largo plazo.

ESPAÑA EN LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN EUROPEA: LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS (2001-2011)

Mercedes Guinea[1]
Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Resumen:
España es uno de los países que más cambios ha sufrido como consecuencia de su incorporación a la Unión Europea en 1986, en un proceso continuo de europeización. Igualmente España con su complejidad ha contribuido con los demás Estados miembros a lo que hoy es la Unión Europea. En este trabajo nos proponemos examinar la relación bidireccional entre la política exterior española y la europea en el periodo que va desde 2001 hasta 2011 como un caso de estudio aplicado de europeización. En ese tiempo se han turnado al frente del Gobierno de España dos partidos políticos Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE) con una visión diferente y, en ocasiones hasta incompatible, del papel de España en Europa y de su política exterior. Cabe, por tanto, analizar por separado cada una de esas fases desde diferentes puntos de vista: el contexto internacional y europeo, la visión y el proyecto político exterior del Gobierno, sus alianzas en el seno europeo e internacional, las dos vertientes de la europeización de la política exterior española (top-down y bottom-up), así como la participación española en la Política Europea de Seguridad y Defensa. En este análisis, además, pondremos especial énfasis en analizar el papel español en los momentos en que le tocó liderar la PESC, esto es, las dos Presidencias rotatorias del Consejo de la UE en 2002 y 2010. De la comparación de todas estas variables podrán trazarse unas conclusiones que nos ofrezcan las constantes de la política exterior europea de España así como las divergencias coyunturales.

Palabras clave: España, Unión Europea, política exterior española, PESC, europeización.

Title in English: *"Spain´s Role in the European Common Foreign Policy: The last Decade (2001-2011)".*

Abstract:
Spain has undergone profound transformations as result of its accession to the European Union in 1986, on a steady process of europeanization. This article examines the bidirectional influence between Spanish foreign policy and European Common Foreign and Security Policy between 2001 and 2011 as an example of europeanization. During this period the Spanish Government was led by two political parties, the Conservative Party (PP) and the Socialists (PSOE), which had different visions about Spanish role in Europe and Spanish foreign policy. We will analyze these two distinct phases from different points of view: international and European contexts, both Governments visions and perceptions of European political project, their international and European alliances, paths of Europeanization (top-down y bottom-up), and Spanish participation in European Security and Defence Policy. We will pay special attention to the periods when Spain was at the helm of the European Union, in 2002 and 2010.

Keywords: *Spain, European Union, Spanish foreign policy, CFSP, Europeanization.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

[1] Mercedes Guinea es Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Titular del Módulo Europeo Jean Monnet de la Comisión Europea sobre "La aplicación del Tratado de Lisboa: efectos en el modelo político, económico y social". *Email:* mercedes.guinea@telefonica.net.

1. Consideraciones generales

En el año 2011 se cumple el veinticinco aniversario de la incorporación de España a la entonces Comunidad Europea, hoy Unión Europea, cuestión que por diversos factores ha pasado extrañamente desapercibida entre nosotros[2]. Esos veinticinco años han resultado de vital importancia en el desarrollo político de ambos actores. En el caso de España, ha pasado de ser un país marginal en el juego político internacional, tanto por la estructura de la sociedad internacional de la época como por sus propios condicionantes internos, a ser una potencia media del sistema internacional. Examinando la Comunidad Europea-Unión Europea, la evolución no reviste una importancia menor. En estos últimos veinticinco años ha cambiado su naturaleza, de un mero Mercado Común que funcionaba relativamente bien a un sistema político singular[3]. Ha alcanzado desde el punto de vista económico una mayor integración, especialmente a través de la Moneda Única, y que desde el punto de vista político quiere ser percibido como un actor internacional relevante, con una política exterior global, y que desempeñe cada día más papeles en la escena internacional[4].

En esta relevante evolución interconectada nos gustaría analizar el papel que España ha desempeñado en uno de los ámbitos de la acción común europea, la Política Exterior Común, eligiendo como periodo de estudio los últimos diez años, desde 2001 a 2011. Tradicionalmente, la doctrina ha valorado positivamente la relación entre España y la política exterior europea en una doble dimensión. Por una parte, la *europeización* de su política exterior le ha permitido a España superar los lastres de la política exterior heredada de la época franquista y consolidarse como una potencia de tamaño medio creíble. Por otra parte, la política exterior europea se enriquecería con la aportación de dos de las áreas preferenciales de relación española, dando impulso tanto a la Política Euromediterránea como a la Eurolatinoamericana en la década de los noventa[5]. Tampoco podemos olvidar la relevante aportación personal de españoles que han dejado su impronta en áreas de la Política Exterior Común[6].

---

[2] Siendo una cuestión marginal a nuestro tema, no podemos dejar de referirnos a la nula conmemoración en nuestro país del veinticinco aniversario, en contraposición con los fastos de los veinte años en 2006. Ese bajo perfil político, indudablemente, se explica tanto por la falta de fondos públicos, como por un Gobierno acorralado por la crisis económica y la política. No obstante, es una lástima que se pierda esta ocasión de socialización de los beneficios de la integración europea entre la ciudadanía.

[3] Sobre la mutación o cambio de naturaleza de la integración europea, desde unas organizaciones de naturaleza económica a un sistema político complejo, véase: Aldecoa, Francisco (2002): *La integración europea: génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid; Tecnos; Quermonne, Jean-Louis, (2005): *Le système politique européen*, 7ª ed., Paris, Montchrestien; Sidjanski, Dusan (1998): *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel.

[4] Es preciso recordar que España resultó un actor fundamental en la profundización política de la integración europea, con un rol muy activo y federalista en la negociación del Tratado de Maastricht, que condujo a la creación de la PESC. Para un examen exhaustivo de las negociaciones, véase: Cloos, Jim; Reinesch, Gaston ; Vignes, Daniel y Weyland, Joseph, (1994) : *Le traité de Maastricht: genèse, analyse et commentaires*, Bruxelles, Bruylant.

[5] Aldecoa Luzárraga, Francisco: "Veinte años de Portugal y España en la Unión Europea", en: García Pérez, Rafael y Lob-Fernandes, Luís (Co.) (2007): *España y Portugal. Veinte años de integración europea*, Santiago de Compostela, Tórculo Edicións, pp. 89-116.

[6] A todos viene a la memoria el papel de Javier Solana, único Alto Representante para la PESC en la historia de ese puesto político. Pero tampoco puede desdeñarse el papel de otros relevantes diplomáticos y directores de política exterior. Así cabe citar, entre otros, a Eneko Landáburu, Director General de Relaciones Exteriores en la Comisión Europea de 2003 a 2009, el segundo por debajo del Comisario/-a, a Alberto Navarro, Director de ECHO, o a Migel Angel Moratinos, Representante Especial de la UE en el conflicto palestino-israelí.

En este trabajo examinaremos, la relación bidireccional entre la política exterior española y la europea deteniéndonos concretamente en el periodo que va desde 2001 hasta 2011. Puede anticiparse que la valoración es compleja: si la década de los noventa era el momento de la puesta en marcha de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la actual es la del análisis de sus resultados y limitaciones, lo que ya no permite conclusiones tan optimistas. En ese periodo se han turnado al frente del Gobierno de España dos partidos políticos Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE) con una visión diferente y, en ocasiones hasta incompatible, del papel de España en Europa y de su política exterior.

Cabe, por tanto, analizar por separado cada una de esas fases desde diferentes puntos de vista: el contexto internacional y europeo, la visión y el proyecto político exterior del Gobierno, sus alianzas en el seno europeo e internacional, las dos vertientes de la europeización de la política exterior española (*top-down* y *bottom-up),* así como la participación española en la Política Europea de Seguridad y Defensa. En este análisis, además, pondremos especial énfasis en analizar el papel español en los momentos en que le tocó liderar la PESC, esto es, las dos Presidencias rotatorias del Consejo de la UE en 2002 y 2010[7]. De la comparación de todas estas variables podrán trazarse unas conclusiones que nos ofrezcan las constantes de la política exterior europea de España así como las divergencias coyunturales.

2. Europa en la política exterior española, España en la política exterior europea

La doctrina está de acuerdo en considerar que la adhesión a la entonces Comunidad Europea en el año 1986 es un factor decisivo para que España superara su tradicional aislamiento internacional y se consolidara como una potencia internacional de tamaño medio que ejerce una considerable influencia política y económica en áreas como América Latina y el Mediterráneo[8].

Aún cuando la integración en Europa fuera la prioridad de los Gobiernos de la transición, especialmente del socialista, la política exterior española no se agotaba en esta dimensión[9]. La integración en Europa se compatibilizaría con la adhesión a otras estructuras occidentales de seguridad, la OTAN y la UEO, el compromiso con otros marcos multilaterales como el régimen de no proliferación o la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el

[7] En el marco jurídico anterior al Tratado de Lisboa, la Presidencia fijaba la agenda de la PESC al liderar el Consejo Europeo y el Consejo de Asuntos Exteriores, asumía la representación de la Unión, era responsable de la ejecución de las decisiones PESC y de expresar la posición de la Unión en las organizaciones y conferencias internacionales. Véase el antiguo artículo 18 del Tratado de la Unión Europea.

[8] En relación al desarrollo de España como potencia media del sistema internacional y la influencia de la integración europea en este proceso, véase: Balfour, Sebastián y Quiroga, Alejandro (2007): *The Reinvention of Spain: nation and identity since democracy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 161-196; Gillespie, Richard y Youngs, Richard (eds.) (2001): *Spain: the European and international challenges*, Abingdon, Routledge; Pereira, Juan Carlos (co.) (2010): *La política exterior de España*, (2ª ed.), Barcelona, Ariel.

[9] En este sentido pueden citarse las palabras del que fuera Ministro de Asuntos Exteriores en el primer Gobierno socialista, Fernando Morán: "La integración de España en la Comunidad no nos libera de la búsqueda de un orden internacional más justo y estable ni nos cubre frente a situaciones propias; tampoco tiene por qué eliminar otras dimensiones de nuestra política. España pesará en la medida en que posea una política bien pensada, razonable, pero no voluntariamente capitidisminuida". Morán, Fernando (1980): *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, p. 350.

Mediterráneo e, incluso, labores de mediación internacional en Centroamérica[10]. España continuaría con su agenda multilateral en el seno de las Naciones Unidas, que le llevaría a participar en numerosas Operaciones de Paz desde comienzos de la década de los noventa.

Al margen de la política europea de España, nuestro país proseguiría con independencia otra política de influencia en áreas con las que se tienen vínculos históricos y culturales, como es el caso de Iberoamérica. En este sentido, en 1991, esto es, en el mismo momento en que se inicia el debate sobre la PESC, España lanzaría la iniciativa de la Conferencia Iberoamericana, marco de cooperación multilateral con las antiguas colonias, asociando a Portugal y su área de influencia. Desde ese momento la cooperación iberoamericana se entendería como una vía paralela y no incompatible con el desarrollo de una política europea en la zona[11].

Llegados a este punto, existen relevantes estudios sobre la influencia mutua de la integración y la política exterior europea en la política exterior española y, viceversa, el papel de España en la política exterior europea, en lo que se ha considerado una *europeización*[12]. En primer lugar, examinaremos los efectos sobre la política exterior española de la integración y la pertenencia a la CEE/UE en una perspectiva que podríamos calificar de *top-down*:

a) La participación en la integración europea ha sido utilizada por parte de los sucesivos Gobiernos de forma instrumental, lo que ha permitido una modernización de nuestra política exterior y el incremento de nuestro peso internacional[13]. España ha podido reforzar sus capacidades diplomáticas, mejorar su prestigio internacional, definir mejor sus intereses nacionales, superar una agenda exterior tradicionalmente complicada e, incluso, destinar más recursos para ganar en eficacia.

b) Íntimamente ligado con lo anterior, la estructura ejecutiva y administrativa española se ha socializado, adquiriendo un perfil proeuropeo y europeizado. En este sentido, la élite diplomática que negocia y aplica los acuerdos europeos se encuentra dispuesta a admitir las normas europeas y a adecuar su comportamiento a los nuevos estándares[14]. Es preciso subrayar la relevante transformación de las

[10] Véase, entre otros: Rodríguez Mojón, Marisa (1993): "The impact of EC membership on Spanish foreign policy", en: Almarcha Barbado, Amparo (ed.): *Spain and EC Membership Evaluated*, New York, St Martin's Press, pp. 99-102; Benavides, Pablo (1991): "Política Exterior Española y Cooperación Política Europea", *CEE News*, nº 75, pp. 11-20.

[11] En relación a la cooperación iberoamericana, véase: Del Arenal, Celestino (Co.) (2005): *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): Logros y desafíos*, Madrid, Siglo XXI. En otro lugar hemos estudiado la compatibilidad de los marcos de la Asociación Eurolatinoamericana y la Cooperación Iberoamericana: Guinea Llorente, Mercedes, ""La Comunidad Iberoamericana como instrumento para la construcción del Espacio Eurolatinoamericano", en: Aldecoa Luzárraga, Francisco y Sobrino Heredia, José Manuel (Co.) (2007): *Migraciones y desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Montevideo 25, 26 y 27 de octubre de 2006*, Madrid, Marcial Pons, pp. 181-194.

[12] Véase entre otros, Barbé, Esther (1999): *La política europea de España*, Barcelona, Ariel; Closa Carlos y Haywood, Paul M. (2004): *Spain and the European Union*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan; Torreblanca, Ignacio (2001), "La europeización de la política exterior española", en: Closa, Carlos (ed.): *La europeización del sistema político español*, Madrid, Istmo, pp. 486-511; Sabá, K. (1996): "Spain: Evolving foreign policy structures- From EPC Challenge to CFSP management", en: Algieri, Franco y Regelsberger, Elfriede (eds.): *Synergy at work. Spain and Portugal in European foreign policy*, Bonn, Europa Verlag, pp. 181-206.

[13] Closa y Heywood, *op. cit.*, pp. 215-216.

[14] Barbé, Esther (2011): "Spain and Europe. Mutual reinforcement in foreign policy", en: Wong Reuben y Hill, Christopher, *National and European Foreign Policies. Towards Europeanization*, Abingdon, Routledge, pp. 131-148, esp. las pp. 132 y 133.

Fuerzas Armadas españolas y de otras fuerzas de seguridad consecuencia de su inserción en fuerzas multinacionales europeas y participación en Operaciones Petersberg, derivadas del marco UE[15].

c) Se ha producido también un fenómeno que podríamos calificar de *importación* de preferencias y políticas de nuestros socios europeos y de la propia UE cuando surge como cuerpo político. La definición de preferencias e intereses españoles cambia como consecuencia de un proceso de convergencia causado por el surgimiento de una identidad colectiva, por la existencia de intereses comunes y la percepción de la imposibilidad de afrontar esos intereses de forma bilateral[16]. Surgen así áreas de interés político nuevas, como por ejemplo, Europa del Este o los Balcanes. Se produce una multilateralización en las estrategias españolas, mientras que se abandona el tradicional bilateralismo. Aparecen nuevos intereses de política exterior derivados de la participación en la integración como el comercio internacional, el sistema monetario internacional, el cambio climático, la seguridad internacional, etc. Se impone también un nuevo *ethos* o marco de valores de la política exterior, como la promoción de los derechos humanos y la democracia o la cooperación para el desarrollo, que asume la política exterior española.

En la segunda dimensión de la europeización puede considerarse el segundo flujo de influencia, la contribución de España, quinto país en tamaño de la UE, a la política exterior europea, en un enfoque que sería *bottom-up*:

a) En el plano *constitucional*, España ha sido tradicionalmente un Estado miembro favorable y activo con el desarrollo tanto con la dimensión política de la integración como con el instrumento de una política exterior europea. Dado que la integración europea le permite alcanzar una dimensión política que no tenía antes, los sucesivos Gobiernos españoles han considerado tradicionalmente que la defensa de sus intereses nacionales pasa por el desarrollo político de Europa y su consolidación como actor global[17]. Esto le ha llevado a apoyar incondicionalmente las iniciativas políticas de dotar a la UE con instrumentos de política exterior, la creación y el desarrollo de la PESC en Maastricht y Ámsterdam, la posterior puesta en marcha de la PESD tras Saint-Malo y la profundización de ambas en la Convención Europea[18]. En una posición que se califica de ambigua, a pesar de que España se ha presentado tradicionalmente como federalista, en el caso de la PESC siempre ha defendido su carácter

[15] Desde los años noventa, España toma parte en fuerzas multinacionales europeas de diversas formas. Pueden citarse el Eurocuerpo, Eurofor, Euromarfor, la Fuerza Anfibia Hispano-italiana, el Grupo Aéreo Europeo o más recientemente la Iniciativa Anfibia Europea o la Fuerza de Gendarmería Europea. Véase al respecto: Sanz Román, José Manuel (2010), "España y las fuerzas multinacionales europeas. Perspectivas de futuro", en: "El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva Política de Seguridad y Defensa", Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Documentos de Seguridad y Defensa*, nº 33 (Mayo 2010).

[16] Torreblanca, *op. cit.*, p. 486.

[17] Como veremos más adelante, esta afirmación podría matizarse en el caso del segundo Gobierno de José María Aznar, de 2000 a 2004, que constituye una excepción a la regla general de estos veinticinco años de pertenencia a la UE.

[18] Véase al respecto: Palomares, Gustavo: "La europeización de la política exterior y de seguridad en el marco de la Unión Europea", en: Pereira, *op. cit.*, pp. 395-416.

intergubernamental y la decisión por consenso[19]. Se apoya la política común, pero se trata de proteger el interés nacional. En el plano de la seguridad, tradicionalmente España ha sido proclive al desarrollo de una identidad europea de defensa compatible con la estructura occidental de la OTAN.

b) En lo relativo a la *exportación* de prioridades y políticas, España ha sido capaz de hacer que la UE se implique y formule políticas globales hacia dos de sus principales áreas de interés, el Mediterráneo, incluyendo el conflicto de Oriente Medio, y América Latina, con diferente éxito y alcance[20]. España ha conseguido así la europeización de dos de sus políticas bilaterales fundamentales, la primera causada por razones de seguridad, la segunda de prestigio[21]. En ambos casos se ha conseguido un amplio respaldo político y recursos financieros para unas estrategias y unas políticas diseñadas fundamentalmente desde las prioridades y los intereses españoles[22]. La multilateralización de estas políticas bilaterales ha permitido, indudablemente, el reforzamiento del perfil internacional de la UE y de la propia España en el mundo. Como activos de política exterior también ha contribuido a fortalecer la posición de la propia España en la UE y en sus estructuras de política exterior.

c) En tercer lugar, también puede hablarse de una *transferencia de problemas* de la política exterior española al plano europeo, que por la masa crítica europea, facilita su tratamiento y, en ocasiones, su resolución[23]. En este aspecto, la política mediterránea puede considerarse también en su dimensión de transferencia de problemas, en la medida en que pretendía entre otros aspectos la solución de los diferentes contenciosos bilaterales con Marruecos. Si bien algunos de ellos pueden considerarse diluidos por la acción del marco europeo (pesca, comercio agrícola), otros como el Sáhara Occidental o Ceuta y Melilla persisten[24].

Siguiendo este marco de análisis de la influencia bidireccional de la UE en la política exterior española y España en la Política Común Europea, plantearemos ahora el análisis de los diez últimos años.

[19] Closa y Heywood, *op. cit.*, p. 229.
[20] Esta cuestión ha sido profusamente tratada por los autores, desde diferentes puntos de vista. Véanse entre otros: Aldecoa (2007), *op. cit.*; Barbé (1999), *op. cit.;* Closa y Heywood, *op. cit.*, pp. 220-229; Torreblanca, *op.cit.*, pp. 486-489.
[21] Barbé, Esther: "De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la máquina diplomática europea", *Affers internacionals*, nº 34-35, (1996), pp. 9-29.
[22] Closa y Heywood, *op. cit.*, p. 220.
[23] Tomamos este concepto de Torreblanca, a pesar de que él le da un contenido más amplio para abarcar la categoría anterior de exportación de políticas. Torreblanca, *op.cit.*, p. 486
[24] Hace ya quince años Barbé sostenía que España –el Gobierno de Felipe González- se escudaba en la posición europea para obviar sus responsabilidades en el caso del Sáhara, tratar de tomar una posición equidistante entre las partes y trasladar el problema a las Naciones Unidas. Creo que hoy más que nunca se puede constatar lo acertado de esa conclusión, en que la política europea y la necesidad de concertarse con otros socios sirve a España de excusa perfecta para no tomar un papel activo en la defensa de los derechos del pueblo saharaui, que, por otra parte, le granjearía problemas en su relación con Marruecos. Véase: Barbé (1996), *op. cit.*, p. 15.

3. España y la Política Exterior Común en el segundo Gobierno de Aznar (2001-2004)

En estos diez años la posición española respecto a la PESC ha coincidido con la concepción de la UE que tuviera el Gobierno de turno. La década comenzó con el segundo Gobierno de Aznar (2000-2004), que tenía una visión intergubernamental de la integración europea, que se vio reforzada por los acontecimientos exteriores, especialmente el 11 de Septiembre y la Guerra de Irak. En el año 2003 se produjo el mayor alejamiento de la política exterior española del núcleo duro no sólo de la PESC sino de la UE. Al desencuentro por la conveniencia de atacar Irak hubo que unir el bloqueo por parte española de la Conferencia Intergubernamental de 2003 de la cual se esperaba que adoptara el Tratado Constitucional. Sin embargo, el Gobierno español había aceptado de buena gana el conjunto de propuestas de profundización de la PESC y la nueva dimensión de la Política Común de Seguridad y Defensa.

3.1. El contexto internacional y europeo y la posición de España en Europa y en el mundo

La década de los años 2000 arrancaba con un acontecimiento que traería consecuencias fundamentales para la agenda internacional de seguridad y la política exterior de todos los Gobiernos occidentales: los ataques terroristas del 11 de Septiembre en Nueva York y Washington. La percepción de vulnerabilidad creciente tendría importantes consecuencias directas en los años siguientes, desde la necesidad de dotar a la UE de nuevos instrumentos de acción internacional y la puesta en marcha de la Convención Europea, a la consideración de la cooperación antiterrorista como elemento de la política exterior, o el lanzamiento de acciones armadas en Afganistán e Irak. El 11-S tuvo relevantes connotaciones para la política exterior del segundo Gobierno de Aznar, que ya con mayoría absoluta tenía una agenda más tranquila en casa, lo que le permitiría concentrarse en la dimensión exterior. El contexto internacional resultaría muy favorable a la prioridad española de la inserción de los temas relativos a la lucha antiterrorista en la agenda internacional y europea.

En el plano de la Unión Europea los años que van del 2001 al 2004 van a estar prácticamente centrados en dos procesos de mutación paralelos[25]. En primer lugar, es preciso citar la gran ampliación al Centro y Este de Europa que viviría su primera oleada en mayo de 2004, incrementando el número de Estados miembros de 15 a 25. La ampliación tendría consecuencias directas para la política exterior española, que veía como una amenaza la traslación del centro de Europa hacia el Este y la posibilidad de que sus prioridades en política exterior se vieran por tanto desplazadas. Se sostiene, en cualquier caso, que España ha comenzado a defender su interés nacional abiertamente en la política exterior europea en el momento en que la ampliación al Este ha sentado la percepción de que nuestro país podía quedar marginado dentro de la UE[26]. El segundo proceso de mutación –profundización-democratización- que dio comienzo en el año 2001 fue el de la gran reforma europea, a través de una Convención, que tras un complicado proceso de aprobación y ratificación no ha llegado a entrar en vigor hasta el 1 de diciembre de 2009[27]. Resultará, por tanto, fundamental

[25] En relación a los vectores de mutación, véase: Aldecoa Luzárraga, Francisco (2002), *op. cit.*, pp. 50-55.
[26] Barbé (2011), "Spain and Europe…", *op. cit.*, p. 131.
[27] En relación a la reforma constitucional que desemboca en el vigente Tratado de Lisboa, véase: Guinea Llorente Mercedes (2011): *La génesis del Tratado de Lisboa: la Convención Europea*, Madrid, Congreso de los Diputados.

examinar el papel de España en esta reforma, que se inició bajo Presidencia española precisamente.

La concepción del papel de España en la UE y en el mundo de Aznar difería notablemente de la que había caracterizado la política exterior de los sucesivos Gobiernos de González. Se pasa del europeísmo como referente de la política exterior española al atlantismo. Se abandona el idealismo europeísta y el apoyo sin crítica a la integración europea que se fundamentaba en la idea de que el fortalecimiento de la Unión Europea en la senda federal es siempre y en todo caso positivo para España. Aznar, por el contrario, defenderá desde el principio un mayor pragmatismo: "Entre euroentusiasmos indiscriminados y euroescepticismos extremos, yo me inclino a pensar que nuestra posición en Europa no necesita un replanteamiento, pero sí una actuación, por así decirlo, permanente, vigilante, más firme en la defensa de intereses nacionales concretos"[28]. En esta idea se desliga ya la asunción previa de que el interés español sea automáticamente coincidente con el interés europeo. Ahonda más esta idea considerando que es preciso reflexionar sobre el futuro de España en el marco europeo y anuncia una vigilancia estrecha de los procesos de ampliación y profundización. "España ha de aspirar a que estos procesos beneficien su propia posición internacional y de los intereses concretos de sus ciudadanos"[29].

Igualmente, insistiendo en la categoría de España como potencia media se subraya que sus intereses deben llevarle a perseguirlos a través de otros instrumentos diferentes que los europeos, por la vía bilateral. "España es Europa, pero no sólo es Europa"[30]. España para él, octavo potencia económica del planeta, tenía dimensión suficiente para desarrollar una política exterior propia y no tener que depender de lo que decidiera el núcleo de la UE, el eje francoalemán. En su agenda internacional, Aznar impulsaría las relaciones bilaterales españolas en paralelo con la agenda europea[31]. Priorizaría especialmente una relación privilegiada con Estados Unidos, reforzada por su afinidad personal con Bush y por la posición especial que tendría temporalmente España en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en los años 2003-2004. En un primer momento, trataría de acercar a la UE y a Estados Unidos, como se ve en el Programa de la Presidencia de 2002[32].

El paralelo proceso de acercamiento a Estados Unidos y alejamiento de Francia se vería además impulsado por las difíciles relaciones de España con Marruecos, que venían de atrás y que llegan a su momento álgido con la invasión marroquí del islote Perejil en el verano de 2002. La posición francesa de apoyo a Marruecos inhibió una posición europea de apoyo a España, lo que hizo que España solicitara la mediación estadounidense para zanjar el conflicto, lo que se logró a través del Secretario de Estado Powell.

En el momento álgido del conflicto político previo a la Guerra de Irak, España sería el principal valedor de las tesis estadounidenses dentro de la UE, o como se dijo en la época, el líder de la Nueva Europa[33]. La presencia de Aznar en la Cumbre de las Azores le llevaría a un

[28] Aznar, José María (1996): "Presente y futuro de España en el mundo", *Ensayos INCIPE*, nº 8, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior.
[29] *Ibid.*
[30] *Ibid.*
[31] En esta época se promovería la inversión española en América Latina y el posicionamiento español en sectores estratégicos latinoamericanos. Es la llamada "diplomacia de los negocios".
[32] Véase en ese sentido: Presidencia española de la UE (2001): *"Más Europa" Programa de la Presidencia española de la UE*, Madrid, BOE.
[33] En este sentido, antes de la participación con Blair, Bush y Barroso en la Cumbre de las Azores hay que recordar que Aznar fue el promotor y uno de los firmantes de la llamada "Carta de los Ocho", publicada en varios diarios europeos en la que se defendía la intervención en Irak. Aznar, José María; Durao-Barroso, Jose

alejamiento completo de Francia y Alemania, con repercusiones en toda la política europea e, incluso, en el bloqueo de la Conferencia Intergubernamental de diciembre de 2003[34]. La opción atlantista de Aznar tendría una doble consecuencia: la reducción de su capacidad negociadora en el marco de la UE y el progresivo alejamiento de la opinión pública española por la política exterior de Aznar[35].

El proyecto europeo de Aznar, por tanto, puede recibir cuatro adjetivos. Intergubernamental, al ser partidario de una Europa de los Estados más que de un proyecto federal o, incluso, funcionalista. Economicista, ya que prima las ventajas de una integración económica inspirada en el liberalismo anglosajón sobre el compromiso con la construcción política. Utilitarista, en el sentido de que apoya caso por caso las iniciativas que benefician al interés nacional antes que el proyecto político en sí, es decir, veía en la UE más un instrumento que un fin en sí mismo[36]. Y no excluyente, al entender que la pertenencia a la UE no tiene por qué obstaculizar las relaciones bilaterales españolas. Esto llevó a que España como Estado miembro abandonara la alianza estable con los países más integracionistas -el eje francoalemán y el BENELUX especialmente- para aliarse con los que defendían un modelo económico e intergubernamental, sobre todo el Reino Unido y la Italia de entonces[37]. Estas afinidades se verían reforzadas por la cuestión de la Guerra de Irak en febrero de 2003, momento en que se rompe el tradicional respeto español de las posiciones comunes acordadas en el seno de la PESC[38]. Desde el Gobierno español se priorizó sobre todo la relación transatlántica bilateral antes que la concertación con los demás socios europeos en la PESC. Esta misma posición junto a la defensa de Niza le va a llevar a que, a partir de 2003, se tejan también una estrecha alianza con Polonia, que se adheriría en 2004.

3.2. España en la PESC y la PESC de España

Tras esta visión general de la posición del Gobierno español ante la Unión Europea y su papel en el mundo cabe analizar detalladamente las dos direcciones de influencia de la política exterior española y la política exterior europea, siguiendo el modelo trazado antes. Dada la

---

Manuel; Berlusconi, Silvio; Blair, Toni; Medgyessy, Peter; Miller, Leszek; Rasmussen, Anders Fogh y Havel, Vaclav: "Europa y América deben permanecer unidas", *El País*, 30 de enero de 2003. La división entre la Nueva y Vieja Europa al entonces Vicepresidente estadounidense Cheney y haría referencia a sus aliados, mayoritariamente países que se iban a adherir, y los contrarios a la intervención en Irak, unidos en torno a Francia y Alemania.

[34] Véase: Aznar, José María, Blair, Tony y Bush, George: *Declaración de las Azores*, 16 de marzo de 2003.

[35] Barbé, Esther (2003): "La política europea de España 2002-2003", Observatorio Europeo de Política Exterior Europea, Instituto Universitario de Estudios Europeos, *Working Paper*, nº 48 (2003), Universidad Autónoma de Barcelona, p. 5.

[36] Barbé estima con acierto que la característica de la política europea de Aznar fue "convertir sus preocupaciones domésticas en factor exclusivo de su estrategia europea, con independencia del contexto de cada momento y de la necesidad de encajar objetivos nacionales con objetivos europeos". Barbé Esther, "Pensar diferente, actuar en Europa", en: Barbé, Esther (co.) (2008): *España en Europa 2004-2008*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, Instituto Universitario de Estudios Europeos, p. 1.

[37] En este sentido y como ejemplo del proyecto aznarista de integración europea es preciso citar la llamada Agenda de Lisboa, lanzada en el Consejo Europeo del mismo nombre de marzo de 2000. La Agenda fue impulsada por la acción concertada de Blair, Berlusconi, Aznar y Guterres y se proponía impulsar la competitividad de la economía europea para el año 2010 a través del método de concertación abierta que no supone cesión de competencias al modo comunitario sino mera coordinación intergubernamental apoyada por el "peer-review". Véase al respecto: Consejo Europeo (2000): *Conclusiones de la Presidencia*, Lisboa.

[38] La Declaración de las Azores y el posterior apoyo a la intervención en Irak contravienen literalmente los términos de sucesivas Resoluciones del Consejo, donde se llamaba a la negociación y a la resolución pacífica del conflicto dejando actuar a las Naciones Unidas y que habían sido sucesivamente suscritas por España. La última de ellas fue la Resolución del Consejo de Relaciones Exteriores de 27 de enero de 2003. Véase: Consejo de Relaciones Exteriores, Sesión nº 1482 del Consejo, 27 de enero de 2003, (5396/03), p. 14.

posición menos comprometida de Aznar ante la política exterior europea, cabe lógicamente preguntarse si puede hablarse de algún tipo de repercusión de la política exterior europea en la española. En sentido contrario, examinaremos también la promoción de intereses españoles a través del marco de la política exterior común de la Unión Europea.

Se puede avanzar que, en este periodo, la política exterior española ha ido en buena parte en paralelo con la europea, salvo una excepción relevante, la relativa a Irak que ya se ha comentado. En este sentido, en marzo de 2003, al suscribir la Declaración de las Azores el Gobierno español iría contra su obligación de lealtad y solidaridad política con la PESC, al abandonar las líneas de las resoluciones aprobadas por el Consejo con anterioridad. Salvo esta divergencia sustancial y en la cual tampoco estuvo sólo, cabe apreciar que la política exterior española siguió la senda de la europea.

3.2.1. ¿Europeización de la política exterior española?

España tradicionalmente ha sido uno de los Estados miembros más proclives al desarrollo de una dimensión política de la acción común europea y aliado firme con el eje francoalemán para el desarrollo de la PESC. No sólo ha defendido CIG tras CIG los enfoques más integracionistas, sino que se ha mostrado tradicionalmente respetuoso de los acuerdos PESC y cumplidor de las normas acordadas en su seno. Es decir, España como Estado voluntariamente aceptaba la europeización de su política exterior, incorporando el contenido de la PESC en su política.

Si el talante de Aznar era menos comprometido con el desarrollo y el respeto de la política común acordada en el seno de la UE, ¿puede detectarse algún grado de europeización en este periodo de la política exterior española? En el primer sentido, como reflexión previa, es preciso sostener que la posición reforzada de España en la estructura internacional a comienzos de los 2000 es deudora de su pertenencia a la UE y, especialmente, del desarrollo político y económico que ha logrado en su seno. España se convierte en potencia media gracias a su europeización. Además, puede defenderse, sin lugar a dudas, que el hecho de que Aznar y su Gobierno recibieran especial atención de Bush era especialmente debido a su pertenencia a la UE, además del hecho coyuntural de sentarse en el Consejo de Seguridad. Bush buscó en Aznar la punta de lanza dentro de la UE que, junto a socios tradicionales como el Reino Unido, le permitiera convencer a los otros Estados miembros de la conveniencia de apoyar su proyecto para Irak.

En el segundo plano, la europeización de los responsables españoles de la política exterior también continuó como consecuencia del trabajo diario entre burocracias. Conviene subrayar, además, que en su mayoría la élite diplomática española ya muy europeizada se sintió incómoda con las políticas de Aznar en relación a la Unión, a la ruptura con los tradicionales aliados y al vínculo transatlántico[39]. En esta etapa, además, en que comienza el desarrollo de las estructuras PESD así como la primera de las Operaciones Petersberg en 2003 puede detectarse el comienzo de la europeización de los miembros de las fuerzas armadas implicados y un avance relevante en la reestructuración de las mismas[40]. Se continúa así con la senda de la europeización iniciada por la colaboración española en fuerzas multinacionales europeas puestas en marcha en los años noventa.

[39] Barbé, Esther (2011), "Spain and Europe…", *op. cit.*, p. 133.

[40] Realmente la reestructuración de las fuerzas armadas españolas había comenzado en la primera década de los 90 como consecuencia de la participación española en misiones de paz de Naciones Unidas en América Central y el Sur de África.

En tercer lugar, respecto a la importación de políticas europeas que sean incorporadas a la agenda española, supone el caso más relevante de europeización la pronta asociación de España al desarrollo de la PESD asumido por los dos Estados miembros con capacidad relevante, Reino Unido y Francia en la Cumbre de Saint-Malo de mayo de 1998. España se incluye entre los países que apoyan una identidad europea de defensa, ya que en este caso convergen las necesidades españolas con la profundización del proceso de integración[41]. A pesar de que no posee ni capacidades reseñables ni una financiación destacada, el apoyo español resultará relevante para la PESD por tratarse de uno de los Estados grandes y que más constancia han mostrado en el apoyo y participación en las misiones europeas de gestión de crisis. Esa europeización se constata en la aprobación de dos importantes documentos estratégicos, el Libro Blanco de Defensa (2000) y la Revisión Estratégica de la Defensa (2003), que asumen el compromiso con el desarrollo de una capacidad de defensa autónoma por parte de la UE capaz de desarrollar misiones de gestión de crisis[42]. Por su parte, Aznar defenderá la idea de vincular la PESD a la OTAN, con estructuras de refuerzo mutuo y objetivos compatibles.

En paralelo al apoyo al desarrollo de la PESD, España participará en las primeras misiones de gestión de crisis desarrolladas por la UE. Tomará parte tanto en las misiones civiles EUPM en Bosnia-Herzegovina, como en Proxima, desarrollada en Macedonia. También contribuirá con efectivos y capacidades a las primeras operaciones militares de la UE en los Balcanes, desarrolladas en el marco del acuerdo Berlín Plus con la OTAN. Se trata de la operación Concordia en Macedonia y de la decisión de participar en la EUFOR-Althea en Bosnia, decisión que ya le tocaría ejecutar al Gobierno socialista.

Consecuencia de la europeización *top-down,* España en esta época participa en una serie de acciones y políticas que no proceden de sus intereses tradicionales, sino de los compromisos que ha adquirido como consecuencia de su pertenencia a la Unión y otras estructuras internacionales como la OTAN[43]. Comienza así a implicarse en una política europea activa hacia la resolución de los conflictos y la reconstrucción de los Balcanes, lo que le lleva a participar incluso en las primeras misiones de gestión de crisis desarrolladas en este escenario. En relación a la política con Rusia, con quien no tiene gran relación, España ha tendido a asociarse a la posición pragmática de los poderes centrales como Francia, Alemania e Italia, que evita disgustar al Kremlin y buscar vías de cooperación. Es una tendencia que hoy día se sigue, reforzada por que en la actualidad los intereses energéticos son mayores.

Sosteníamos con anterioridad que aún cuando la CE/UE fuera el marco de referencia para la política exterior europea, incluso los Gobiernos más europeístas optaban por seguir una vía bilateral o multilateral propia. En el caso del Gobierno de Aznar, su visión utilitarista del proyecto europeo incrementa la independencia de la política exterior española, como se pone de relieve en las relaciones especiales con Bush y el desarrollo de tesis propias en el marco de Naciones Unidas. Esta época que coincide con el florecimiento económico de España conducirá también a que Aznar solicite su inclusión en el G-8 como consecuencia del peso de la economía española en el mundo. Igualmente se impulsaría la cooperación iberoamericana a través de la institucionalización, primero con la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana en 1999 y, posteriormente, su conversión en la Secretaría

[41] Barbé, Esther (2011), "Spain and Europe…", *op. cit.*, p. 134.
[42] Maria A. Sabiote: "España y las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea: buscando un lugar en la Europa de la Defensa", en: Barbé, Esther (co.) (2008), *op. cit.*, pp. 75-81.
[43] En este sentido, además de la especial sintonía con Estados Unidos hay que ver la implicación española en la operación ISAF liderada por la OTAN en Afganistán, que no es un caso de europeización sino de "occidentalización".

General Iberoamericana en 2003 con la función de coordinar y dar seguimiento al conjunto de la cooperación iberoamericana.

3.2.2. La influencia de España en la Política Exterior Común: áreas de interés y problemas

La influencia de abajo a arriba de España en la Política Exterior Común puede trazarse en relación a la triple división que veíamos más arriba. En el plano constitucional, la falta de compromiso con el proyecto político federalista de Aznar no impidió en las Conferencias Intergubernamentales de Ámsterdam y Niza su apoyo deliberado a la profundización de la PESC y la PESD. Una Europa fuerte en el exterior convenía a los intereses españoles y a una mayor dimensión de España en el mundo. Además, su carácter intergubernamental no afectaba a la soberanía nacional y se adecuaba perfectamente a la concepción aznarista de la integración como cooperación. En la CIG de Niza se apoyará desde España también la profundización de los instrumentos de la PESD y la flexibilidad en la política exterior.

El final del Gobierno de Aznar coincidirá con los trabajos de la Convención Europea y la CIG de 2003, llamada a aprobar el Tratado Constitucional que la Convención elaboró. El fracaso de la CIG en diciembre de 2003 fue achacable a España y Polonia que se aliaron para bloquear el acuerdo por una doble razón, la defensa del mecanismo de votación del Consejo pactado en el Tratado de Niza y la mención al papel del cristianismo en Europa en el Preámbulo de la Constitución. A pesar de todo ello, la posición española sería ambiciosa en el ámbito de las reformas: apoyaría la creación del Presidente del Consejo Europeo, la del Ministro de Asuntos Exteriores y del Servicio Europeo de Acción Exterior con doble sombrero, la extensión de la mayoría cualificada en la PESC, las cooperaciones estructuradas en la PESD, la inclusión del terrorismo en las Operaciones Petersberg y la posibilidad de activar la cláusula de solidaridad en caso de ataque terrorista. Se respaldaría la profunda reforma constitucional de la PESC y la PESD, que se ha trasladado íntegra al Tratado de Lisboa y que en algunos de los casos saldría incluso de su iniciativa política[44].

La exportación de las áreas especiales de interés político para España continuaría en esta etapa, manteniéndose el impulso de la política latinoamericana y la mediterránea. En el ámbito latinoamericano, sin que existiera más iniciativa en la parte europea, España monopolizó las llamadas de atención de los europeos hacia esta zona con la preocupación de que la ampliación al Este hiciera perder interés y recursos para América Latina. Además de la intención de refundación que tendría la Cumbre de Madrid, España utilizó con eficacia el amplificador europeo para dar mayor eficacia a su posición en la zona. Como ejemplo de este extremo cabe citar el impulso español a la adopción de una Posición Común hacia Cuba que condicionara la cooperación a la apertura del régimen de Castro. También cabe subrayar un giro en el contenido de la política española que va a dar mayor relevancia en la relación mutua a la cooperación económica en general y a las inversiones.

En el ámbito de la política euromediterránea, España no ha podido ejercer un liderazgo en solitario como en el caso anterior, sino que choca con los intereses franceses en la política europea. Se producían dos tendencias opuestas. Por una parte, el conflicto creciente con Marruecos, primero por cuestiones pesqueras y después territoriales, impedía la posibilidad de un liderazgo español. Este, sin embargo, sería mejor recibido en el caso del conflicto de Oriente Medio, donde se impulsaron posturas tendentes a la mediación europea en el Proceso de Paz. El desarrollo de un especial vínculo transatlántico entre Europa y América (Estados

[44] Así puede recordarse cómo la iniciativa de dotar al Consejo Europeo con un Presidente permanente que asumiera entre otras funciones la representación exterior de la Unión surge de una propuesta conjunta de Aznar, Blair y Chirac, por lo que sería conocida como la propuesta ABC.

Unidos) puede considerarse un intento fallido de transferencia de prioridades españolas a la política europea, ya que Aznar fracasó en convencer al conjunto de socios europeos que apoyaran las tesis del ataque preventivo de Bush.

En relación a la transferencia de problemas, el más evidente no es otro que la lucha contra el terrorismo. Los acontecimientos del 11 de Septiembre tuvieron como consecuencia aproximar la agenda mundial de seguridad a la tradicional agenda española de lucha contra el terrorismo de ETA. Aprovechando esta estructura de oportunidad, el Gobierno español logró incorporar esta prioridad no sólo a la política interior de la Unión (cooperación en materia de justicia y asuntos de interior) sino también a los instrumentos de política exterior europea (listas de organizaciones y sanciones PESC, objetivo de la PESD) y a los distintos marcos de relación multilateral europea (relaciones transatlánticas, asociación euromediterránea, relaciones con América Latina y el Caribe)[45]. Se utilizaría especialmente la capacidad de impulso de la Presidencia española para trasladar esta preferencia a la Política Exterior Común europea.

En un segundo término, en estos años España también impulsaría con fuerza una política común europea en materia de inmigración como consecuencia de la problemática que afronta derivada de su carácter de frontera sur de una Unión Europea con libre circulación de personas en su seno. Bajo la Presidencia española se trató de impulsar un plan global de lucha contra la inmigración ilegal, que incluía acuerdos de readmisión con terceros Estados o la gestión común de las fronteras exteriores. Se abordó un tema muy polémico, vincular la cooperación para el desarrollo a la cooperación del país tercero en materia de lucha contra la inmigración ilegal. El Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 no lograría un acuerdo global, sino avances parciales sobre repatriación coordinada, gestión común de fronteras y un programa de lucha contra el tráfico de seres humanos. La falta de acuerdo global se debió a las diferencias entre Aznar y Chirac, pero sería un tema que volvería con fuerza en los años siguientes a la mesa del Consejo Europeo.

3.3. La Presidencia española de 2002: "Más Europa"… en el mundo

La Presidencia del año 2002 tuvo como lema "Más Europa" queriendo reflejar no sólo la intención de reforzar el peso de la UE en el mundo sino también la implicación de los españoles en el proyecto europeo. Bajo Presidencia española se inauguraron los trabajos de la Convención Europea el 28 de febrero de 2002, que iba a adoptar la futura Constitución Europea y donde el reforzamiento de la Política Exterior europea era uno de los temas principales[46]. En el semestre español apenas hubo tiempo para el debate político general de amplios temas. Resulta inútil analizar la contribución de la Presidencia a la profundización de

[45] En este sentido, el Consejo Europeo de Sevilla acordaría diversas medidas para incorporar el objetivo de la lucha antiterrorista a todos los ámbitos de la política exterior: refuerzo de la prevención de conflictos, incorporar esta dimensión a todos los acuerdos que se firmen con socios terceros, implementar medidas de cooperación mutua en esta materia, utilización de medios militares en el marco PESD para proteger a la población civil de ataques terroristas, etc. Consejo Europeo (2002), "Declaración del Consejo Europeo sobre la contribución de la PESC, incluida la PESD, en la lucha contra el terrorismo", *Conclusiones de la Presidencia*, Sevilla, 21 y 22 de junio, Anexo V.

[46] En este sentido la Declaración de Laeken del Consejo Europeo, que recoge la agenda de la Convención, había planteado como uno de los tres objetivos de la reforma afrontar el reto de "el nuevo papel de Europa en un entorno mundializado". Véase: Consejo Europeo (2001), "Declaración sobre el futuro de la Unión Europea", *Conclusiones de la Presidencia*, 15 de diciembre, Anexo I.

los instrumentos de política exterior, ya que esos trabajos se desarrollarían solo al final del segundo semestre del año[47].

Una de las prioridades fundamentales de la agenda española era la dimensión exterior de la Unión Europea[48]. Para ello se proponía impulsar las tradicionales áreas de interés españolas como las relaciones con América Latina y con el Mediterráneo pero también se incorporaron nuevas prioridades de la política exterior española como el reforzamiento de las relaciones transatlánticas y el desarrollo de la PESD. Además, la Presidencia española tuvo que gestionar los temas corrientes de la agenda europea, donde no tenía especiales preferencias como Afganistán, las relaciones con Rusia o la política hacia los Balcanes, y se encontró con una crisis sobrevenida en el caso del conflicto de Oriente Medio, que gestionó acertadamente[49].

Las relaciones con América Latina y el Caribe querían verse relanzadas con la celebración de la II Cumbre Birregional en Madrid. Si bien la cita arrojó algunos resultados en el plano político y de la cooperación, incluyéndose por ejemplo la cooperación en materia antiterrorista entre los objetivos con el apoyo de Colombia, en el plano comercial no se cumplió totalmente la agenda. El objetivo del acuerdo de librecomercio con MERCOSUR se vio imposibilitado tanto por la oposición francesa a abrir los mercados europeos a los productos agrícolas como por la propia crisis argentina. Sin embargo, se concluyó el acuerdo de asociación con Chile y se fijaron las bases de negociación para otro acuerdo bilateral similar con México.

La Cumbre Ministerial Euromediterránea de Valencia supuso un éxito mayor en resultados, a pesar del contexto adverso, con la escalada de la crisis política en Oriente Medio y las diferencias entre los Estados miembros[50]. A pesar de que la Cumbre en sí queda deslucida por la ausencia de destacados líderes, España logró el relanzamiento de las relaciones, con la aprobación de un Plan de Acción. Este Plan incluye un desarrollo de la dimensión institucional de la asociación con propuestas como la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea o una Fundación Euromediterránea, que posteriormente recibiría el nombre de Anna Lindh. Igualmente el Plan profundiza la cooperación a través de medidas como una nueva línea de financiación en el marco del Banco Europeo de Inversiones o la participación de los socios en el programa Tempus destinado al desarrollo y modernización de las Universidades de los países vecinos. España lograría también una de sus prioridades, como es incluir la cooperación en materia antiterrorista en la cesta de cooperación en materia de seguridad.

---

[47] Sobre los debates de la Convención, véase: Guinea Llorente (2011), *op. cit.*

[48] Las prioridades de la Presidencia española de 2002 pueden sintetizarse en tres ejes de profundización del modelo de la UE: la liberalización económica y el desarrollo de la Agenda de Lisboa, la lucha contra el terrorismo –que es a la vez prioridad política interna y externa- y el desarrollo de la política exterior europea. Otras tres prioridades venían dadas por la propia agenda de la Unión: la puesta en circulación del euro, la Convención Europea y el impulso al proceso de ampliación. Véase: Presidencia española de la UE (2001), *"Más Europa" Programa de la Presidencia española de la UE – 1 de enero 2002-30 de junio de 2002*, Madrid, BOE.

[49] Para un balance detallado de los resultados de la Presidencia española de 2002 en materia de política exterior, véase: Barbé, Esther (co.) (2002): *España y la política exterior de la UE: entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, Instituto Universitario de Estudios Europeos; Powell, Charles: "Un balance de la Presidencia española de la Unión Europea de 2002", *Revista de Estudios Políticos*, nº 119 (2003), pp. 535-561.

[50] Para un análisis detallado de esta cuestión, véase: Montobbio, Manuel: Real Instituto Elcano, "La presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2002 y el relanzamiento del proceso de Barcelona", *DT 5/2002* (2002).

Bajo el epígrafe de las relaciones transatlánticas, la Presidencia española se esforzaría por impulsar un marco nuevo de cooperación entre la UE y Estados Unidos, apoyándose en la buena sintonía personal existente entre Aznar y Bush. Bajo la Presidencia española se impulsó la cooperación transatlántica en un ámbito de especial interés para España como era la cooperación en materia antiterrorista, plasmada en la puesta en marcha de negociaciones para un acuerdo sobre extradición y cooperación judicial. Sin embargo, no fue posible profundizar la cooperación en otros ámbitos a causa de las diferencias entre ambas orillas puestas de manifiesto en torno a dossieres internacionales como el Protocolo de Kyoto o el Tribunal Penal Internacional así como por conflictos de tipo comercial en torno al acero y los subsidios a la agricultura.

A lo largo de su Presidencia, España puso especial atención en la cooperación en materia de capacidades que permitiera el lanzamiento de la PESD en el siguiente año. Para ello desde la Presidencia se impulsó un plan de acción de capacidades europeas y ejercicios de gestión de crisis. Tenía también entre sus objetivos el lograr un acuerdo para la coordinación con la OTAN. Este acuerdo no fue posible por las diferencias entre Grecia y Turquía, pero se lograría en los años siguientes. Sí lograría en cambio, como se ha visto, incluir la lucha contra el terrorismo en los objetivos de la PESD en el Consejo Europeo de Sevilla.

En relación al conflicto de Oriente Medio, la Presidencia española había desarrollado algunas propuestas para avanzar en el proceso de paz. Se vio en la necesidad de liderar la respuesta europea ante un agravamiento de la crisis con el cerco a la Iglesia de la Natividad. Contribuiría al alumbramiento en Madrid de una nueva institución que sería fundamental en los años sucesivos, el "Cuarteto", que reúne a la UE con la ONU, Rusia y Estados Unidos para mediar en la solución del conflicto[51].

A pesar de no ser muy europeísta, el Gobierno de Aznar se volcaría en hacer de la dimensión exterior de la Presidencia europea un éxito. Coincidían, en este caso, los intereses europeos con las ansias españolas y se utilizaba la plataforma europea como un medio para una mayor proyección internacional de España. A los éxitos analizados en el ámbito de las áreas prioritarias para nuestro país, hay que sumar la estrategia de incorporar a todas las dimensiones de la política exterior europea el interés doméstico del Gobierno español de luchar contra el terrorismo.

4. España y la Política Exterior Común en los Gobiernos de Rodríguez Zapatero (2004-2011)

El año 2004, caracterizado por el mayor ataque terrorista de la historia española, trajo consigo un cambio de Gobierno a favor del Partido Socialista Obrero Español liderado por Rodríguez Zapatero. Pasaba factura así la ruptura entre la política exterior de Aznar y la opinión pública española. El Gobierno de Zapatero buscará un cambio radical en materia de política exterior y en el papel en la UE en especial. Junto a la retirada de las tropas españolas de la misión de

[51] Como consecuencia de la irrupción de la segunda Intifada, se reunieron en octubre de 2001 representantes de la UE, la ONU, Estados Unidos y Rusia con el Presidente palestino Arafat con la finalidad de lograr un alto el fuego y apoyar las reformas solicitadas por la Autoridad Palestina. Durante la escalada del conflicto de abril de 2002, causada por las incursiones israelíes en territorio palestino, los cuatro representantes volvieron a reunirse en Madrid para apoyar el cumplimiento de un arreglo previamente logrado por el Gobierno estadounidense. En esa misma reunión acordaron transformar su cooperación *ad-hoc* en un foro permanente con la finalidad de promover el proceso de paz en Oriente Medio.

apoyo de Irak y el conflicto con el Gobierno estadounidense de Bush, el Gobierno tomaría entre sus primeras decisiones desbloquear la negociación constitucional europea y volver a la asociación con los países centrales de la UE, Francia y Alemania. España volvía a priorizar el marco de la definición común de la PESC para enmarcar el conjunto de su política exterior, a la vez que se esmeraba progresivamente en recomponer la relación rota con Estados Unidos, lo que no sería posible hasta la llegada al poder de Obama.

La política exterior española y su papel en Europa fueron elementos centrales del debate político de las elecciones de 2004[52]. Paradójicamente, ni la una ni el otro serían elementos fuertes del primer Gobierno Zapatero, lo que sorprende especialmente en el caso de la política europea teniendo en cuenta que el Ministro Moratinos venía de desempeñar un cargo institucional en la PESC[53]. Si en su segunda legislatura el Presidente Zapatero afirmaba que daría mayor impulso a la política exterior en su Gobierno, este objetivo se vio pronto malogrado por diversos factores. En primer lugar, la política exterior no es una de las dedicaciones favoritas de Zapatero. Segundo, la irrupción con virulencia en el otoño de 2008 de la crisis financiera haría que la política exterior pasara a un segundo plano. En tercer lugar, como efecto de la ampliación, España perdía peso en Europa y Sarkozy, mucho más activo, terminaba por monopolizar con éxito el liderazgo de la política euromediterránea, eclipsando a nuestro país en esta área tradicional. Por otra parte, la Presidencia española de 2010, que iba a ser el eje del vuelco hacia el exterior, se volvía un ejercicio de gestión del cambio del Tratado de Lisboa, dejando poca posibilidad al impulso político.

4.1. El contexto internacional y europeo y la posición de España en Europa y en el mundo

El contexto internacional que se encuentra José Luis Rodríguez Zapatero al acceder al poder no era muy diferente del que le acompañara a Aznar en su segundo mandato. Aún así, la sensación de amenaza que supone el terrorismo internacional se acrecienta al comprobarse que el 11 de Septiembre también puede tener lugar en casa. Sin embargo, la lectura que hacen ambos Presidentes y las políticas desarrolladas no pueden ser más diferentes. Zapatero decide nada más ganar las elecciones cumplir su promesa electoral de retirar las tropas españolas de Irak en abril de 2004[54]. Esta medida le valió la enemistad del Gobierno estadounidense, es decir, la ruptura total del vínculo que hasta ese momento había unido a España y Estados Unidos. Esta retirada, unida después a la de Kosovo, tampoco dejaba de pasar factura a la credibilidad internacional del Gobierno español, que daba una imagen de ser poco respetuoso con sus compromisos internacionales. Las relaciones con Estados Unidos no podrían restaurarse hasta el acceso al poder del Presidente demócrata Obama en enero de 2009, a pesar de los diversos intentos del Gobierno de Zapatero.

En 2011 la amenaza terrorista ya no ocupa tanto espacio en los análisis de política internacional, sino que ha sido reemplazada desde 2008 por la mayor crisis internacional que

[52] Pueden compararse los dos modelos diferentes que se exponen en los respectivos programas electorales: Partido Popular (2004), *"Avanzamos juntos". Elecciones generales 2004, Programa de Gobierno;* Partido Socialista Obrero Español (2004), *"Merecemos una España mejor", Programa Electoral.*

[53] Entre 1996 y 2003 Miguel Ángel Moratinos había sido el Representante Especial de la Unión Europea para el Proceso de Paz de Oriente Medio, teniendo su oficina en Chipre.

[54] El 18 de abril de 2004 el recién nombrado Presidente del Gobierno Rodríguez Zapatero anunciaba el regreso de las tropas de Irak fundamentado en su defensa del multilateralismo y la legalidad internacional. Esa retirada se justificaba en el hecho de que no era previsible que el Consejo de Seguridad aprobara una Resolución que traspasase a Naciones Unidas la dirección político-militar de la operación de Irak. Rodríguez Zapatero, José Luis (Presidente del Gobierno), *Declaración en relación con las tropas españolas en Irak,* Madrid, 18 de abril de 2004.

haya sufrido el capitalismo en su historia[55]. Los temas económicos, monetarios y financieros entran con fuerza en la agenda internacional. Lo que comienza siendo una crisis que afecta a las entidades bancarias como resultado de los bonos basura y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, terminaría contagiándose a la economía real por la reducción de la liquidez y la contracción de la demanda. Finalmente en el año 2010 se manifestaría como una crisis de solvencia de los países periféricos del Euro que no son capaces de hallar financiación para unos déficits públicos engordados enormemente por efecto de la crisis. El contexto internacional y la propia agenda europea van a estar condicionados por la necesidad de ofrecer respuestas a una situación que empeora con el tiempo y que pone de manifiesto las limitaciones del diseño de la Unión Económica y Monetaria. Para la política exterior europea esto supondrá la irrupción con fuerza de los asuntos económicos y monetarios en la agenda exterior tanto bilateral como multilateral con el relanzamiento de una institución para la gobernanza de este problema, el G-20[56].

La década de los años 2000 para la UE será la de una profunda mutación e, incluso, de crisis constitucional y de modelo. La llegada de Zapatero al poder coincide con la mayor ampliación de la historia comunitaria que hace que el 1 de mayo de 2004 se incorporen a la UE diez nuevos Estados miembros, a los que se añadirán Bulgaria y Rumanía en 2007. La UE cambia completamente de composición, equilibrios de poder, problemáticas, percepciones, intereses e incluso prioridades de la política exterior. Desde entonces está viviendo un proceso de absorción o adaptación, que puede ser incluso tildado de crisis, que posiblemente aún no haya acabado.

En el plano interno la llegada al poder de Zapatero supondría, de acuerdo con sus ideales, el rápido desbloqueo de la aprobación de la Constitución Europea en junio de 2004[57]. No obstante, esta innovación política no llegaría a entrar en vigor como Constitución como consecuencia de los referendos negativos en la ratificación de Francia y los Países Bajos de la primavera de 2005. El hecho de que España hubiera celebrado en febrero un referéndum y que fuera positivo, fue un argumento de peso en los esfuerzos de los más europeístas por sacar adelante la reforma constitucional. Finalmente, los contenidos de la Constitución, que no la forma constitucional, serían incorporados al Derecho Originario europeo a través del Tratado de Lisboa. Este tampoco tuvo una ratificación fácil, tardando dos años más de lo previsto en entrar en vigor, lo que no se produciría hasta el 1 de diciembre de 2009.

En el plano europeo, por tanto, Zapatero va a encontrarse una UE sumida en una profunda crisis de identidad, que no acaba de hallar la salida adelante, y que se debate entre el

[55] No existe entre los expertos una visión homogénea ni uniforme ni sobre las causas de las distintas crisis encadenadas ni sobre las políticas que los Gobiernos deben promover para salir de ella. Como ejemplo de visiones diferentes puede verse: Krugman, Paul (2009): *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, Barcelona, Crítica; Stiglitz, Joseph E. (2010): *Caída libre: el libre mercado y el hundimiento de la economía internacional*, Madrid, Taurus; Roubini, Nouriel y Mihm Stephen (2011): *Crisis Economics: A Crash Course in the Future of Finance*, London; Allen Lane.

[56] El Grupo de los Veinte se puso en marcha en 1999. Reuniendo a los Ministros de Economía y Finanzas y los Gobernadores de los Bancos Centrales de las 19 economías más potentes del mundo (industrializados y emergentes) junto a la Unión Europea, pretendía servir de foro de diálogo para acordar posturas comunes en temas económicos. Desde noviembre de 2008 se reúne en el nivel de Jefes de Estado y de Gobierno y se ha consolidado como el foro internacional clave para abordar la crisis internacional y la reforma de la gobernanza financiera y económica global. Véase al respecto: Bradford, Colin I. y Lim, Wonhyuk (eds.) (2011): *Global leadership in transition: making the G-20 more effective and responsive*, Washington; Brookings; Jokela, Juha (2011): *The G-20: a pathway to effective multilateralism?*, Paris, EU Institute of Security Studies.

[57] Hemos analizado el proceso político que va desde la aprobación de la Constitución Europea, a la imposibilidad de su ratificación y su transformación en Tratado de Lisboa en: Aldecoa, Francisco y Guinea, Mercedes (2010): *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons.

compromiso de los Gobiernos por seguir adelante pero una profunda desafección ciudadana. A todo ello, y desde el plano exterior, se sumaría el fracaso europeo en la Cumbre de Copenhague sobre Cambio Climático de diciembre de 2009. Si hasta entonces se daba por buena la afirmación de que si los Estados miembros llegaban a un acuerdo lograrían imponerse en las instituciones internacionales, Copenhague muestra que la UE ya no es un actor decisivo de la gobernanza internacional[58]. No deja de ser la constatación de la pérdida de poder internacional desde Occidente hacia los emergentes y el anuncio de una deriva hacia la irrelevancia de Europa[59].

En respuesta al contexto internacional y europeo, el modelo que Zapatero propondría para su política exterior se enmarcaba en una dimensión ética y normativa en torno a nociones como la fuerza del derecho, la legitimidad democrática, la solidaridad, la justicia social, el multilateralismo o el pacifismo. "Una clara opción europeísta; el respaldo a la legalidad internacional que representan las Naciones Unidas; la conciencia de una pertenencia activa a la Comunidad Iberoamericana de Naciones; una política global en la región mediterránea dirigida a promover el diálogo y la cooperación con todos los países de la región y a impulsar una resuelta acción a favor de una solución justa y duradera del conflicto árabe-israelí y, naturalmente, el reconocimiento de la importancia del dialogo trasatlántico en condiciones de equilibrio y autonomía con los EEUU incluida su vertiente bilateral. Así mismo, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado han sido siempre referencias sólidas de nuestra política exterior"[60]. Todo ello se traduciría en un giro en varias cuestiones de política exterior: la búsqueda del consenso doméstico en la formulación de la política exterior, una mayor participación de las Cortes Generales en política exterior y en defensa, la reformulación de las relaciones con Estados Unidos, Marruecos y el mundo árabe y la restauración de la dimensión política de las relaciones con América Latina, superando la visión de negocios de la etapa anterior.

Trató desde el primer momento de diferenciarse radicalmente del discurso en materia de política exterior de Aznar, al igual que de sus formas, tanto en la política internacional como en la política europea. Si el comienzo del ejercicio del poder de Zapatero está enmarcado en esta dimensión normativa, hay que subrayar que posiblemente ha evolucionado a posiciones mucho más pragmáticas y cercanas a la "real-politik" a lo largo de su mandato. Sólo así puede encontrarse una explicación a decisiones recientes como la participación en la operación que la OTAN está desarrollando en Libia en apoyo de los rebeldes a Gadafi desde marzo de 2011 o el anuncio de que la base naval de Rota acogerá parte del escudo antimisiles propuesto desde Estados Unidos y que tanto criticara cuando era una propuesta de Bush aceptada por Aznar.

Desde la dimensión normativa de su concepción de la política exterior, ante el contexto de la amenaza terrorista basada en el "choque de civilizaciones" según las tesis de Huntington, Zapatero respondería planteando en 2005 en unión con Turquía a la Asamblea General de Naciones Unidas su propuesta de "Alianza de Civilizaciones", que resultaría

[58] El Informe del Grupo de Sabios presidido por González hace un buen diagnóstico de los factores que explican la pérdida de peso relativo de la Unión Europea en la escena internacional y propone algunas medidas para contrarrestar esta tendencia. Ese Informe fue presentado al Consejo Europeo de junio de 2010. Véase: Grupo de Reflexión sobre el Futuro de la UE en 2030 (2010), *Informe al Consejo Europeo "Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades"*, Mayo de 2010.

[59] Véase al respecto: Torreblanca, José Ignacio (2011): *La fragmentación del poder europeo*, Madrid, Política Exterior/Icaria; Youngs, Richard (2010): *Europe's decline and fall. The struggle against global irrelevance*, London, Profile Books.

[60] Partido Socialista Obrero Español (2004), *op. cit.*, p. 13.

aprobada [61]. Se trataría de una iniciativa para promover el diálogo entre culturas, civilizaciones y religiones con la finalidad de contribuir a una cultura de paz en los planos local, regional, nacional e internacional[62]. Los Estados miembros de la "Alianza" debían poner en marcha Planes Nacionales para incorporar sus objetivos y actuaciones[63]. Seis años después pocos resultados ha dado esta iniciativa, que ha pasado sin pena ni gloria, y que, desde luego, no parece haber el factor que haya contribuido a un clima de mayor seguridad internacional. Si en 2011 el terrorismo internacional de origen islamista es una amenaza menor que en 2004 es resultado de las políticas internacionales de seguridad y cooperación antiterrorista y no tanto de este tipo de iniciativas.

Zapatero haría de la "vuelta a Europa" y una política exterior acorde con la Unión Europea los ejes de su política exterior al llegar al Gobierno. Se promueve así "Una España europea en una Europa unida", apostando por la profundización federal del proyecto político europeo, promotora del Estado del bienestar y que sea un actor autónomo y potente en el mundo con capacidad de promover una política exterior fundamentada en valores[64]. La primera medida de aplicación de este ideario fue el apoyo incondicionado a la Constitución Europea. Posiblemente la voluntad de perseguir los ideales minaran la capacidad de negociación del Gobierno español.

Se anuncia, por tanto, un giro inmediato en la alianza con los Estados miembros, abandonándose el eje de los intergubernamentalistas Reino Unido-Italia-Polonia y volviendo a ser socio del eje francoalemán de Chirac y Schröeder, que habían liderado tanto el ejercicio de profundización constitucional como la oposición a las tesis norteamericanas frente a Irak. El problema de Zapatero es que esta política de alianzas no rendirá muchos frutos ya que el eje al año siguiente se desintegraría con la sustitución al frente de sus Gobiernos primero de Schröder por Merkel, y luego de Chirac por Sarkozy[65]. Tanto la crisis constitucional como la posterior crisis económica obligaría a los líderes de Francia y Alemania a colaborar para dotar de impulso a la Unión, pero el motor ya no funcionaría con la armonía de la etapa anterior. Esto se debe a tres causas, primero, los nuevos líderes no son tan europeístas como los anteriores. Segundo, la falta de sintonía evidente entre Merkel y Sarkozy, a pesar de la afinidad ideológica. Y, en tercer lugar, a la constatación de que en una Unión ampliada no basta el liderazgo de dos países, aunque sean los grandes, para poner en movimiento la maquinaria europea.

Sin embargo, la europeizada política exterior española no era incompatible ni con la iniciativa propia ni con el protagonismo español en foros multilaterales como Naciones Unidas. Bilateralmente, España sería un mediador importante en la crisis del Líbano. Esa misma línea llevaría en los años siguientes a reforzar la presencia española en la ONU, incrementando su contribución financiera y participando en la FINUL en el Líbano a partir del año 2006. Igualmente ha mantenido sus compromisos en otros marcos multilaterales, con

[61] Asamblea General de Naciones Unidas (2005): *Documento Final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas*, Sexagésimo periodo de sesiones, 25 de octubre de 2005, pto. 144.
[62] Véase: Barreñada, Isaías (Coord.) (2006): *Alianza de civilizaciones: seguridad internacional y democracia cosmopolita*, Madrid, ICEI y Editorial Complutense.
[63] En el caso español se han implementado dos Planes Nacionales consecutivos de la Alianza. El primer Plan se aprobó en enero de 2008, mientras que el II Plan, aprobado en mayo de 2010 tendrá vigencia hasta el año 2014, aunque no sabemos si seguirá siendo una prioridad para el Gobierno que salga de las urnas en noviembre de 2011.
[64] Partido Socialista Obrero Español (2004), *op. cit.*, pp. 16 y 17.
[65] Angela Merkel, demócrata-cristiana reemplazaría al social-demócrata Schröder al frente de la Cancillería alemana en noviembre de 2005, mientras que Sarkozy sustituiría a Chirac al frente de la Presidencia francesa en mayo de 2007.

la participación en operaciones de crisis de la OTAN como la Isaf en Afganistán o la KFOR en Kosovo y el impulso continuado a la Conferencia Iberoamericana.

La preferencia por el multilateralismo, en paralelo con la acción a través de la política exterior europea, ha llevado al Gobierno de Zapatero a reclamar desde 2008 un puesto permanente en el G-20, donde hasta el momento sólo tiene el estatuto de invitado, gracias al apoyo francés. Por mucho que la Unión Europea sea miembro de pleno derecho de esta institución, España no quiere ser representada exclusivamente por ella y busca también una presencia propia. En la misma línea sí consiguió en 2008 ingresar en el Fondo de Estabilidad Financiera, desde donde contribuye a promover la posición común de la Eurozona.

4.2. España en la PESC y la PESC de España

El marco de valores de Zapatero y de Aznar en relación a la política exterior española y el modelo de Unión Europea no pueden ser más diferentes. Parece así que conducirían a una política exterior diferente, aunque esto no ha sido completamente cierto. El hecho de que Zapatero afirmara que la PESC sería el marco de referencia de la política exterior española, en la práctica tampoco ha llevado a una política exterior española tan diferente en términos de resultados. Al revés pueden detectarse constantes con el periodo anterior en materia de europeización de la política exterior e, incluso, divergencias de los postulados normativos de Zapatero. Así, en este periodo vamos a constatar, al igual que en el periodo anterior, una ruptura de la política exterior española con los países centrales de la Unión en el caso del reconocimiento de Kosovo en 2008. En este caso, fueron los países centrales de la UE y no el Gobierno español los que se apartaron de las sucesivas posiciones comunes para apoyar la declaración unilateral de las autoridades kosovares.

4.2.1. La europeización de la política exterior española: valores y ámbitos de actuación

En líneas generales la "vuelta a Europa" que preconizaba Rodríguez Zapatero se ha caracterizado por un reforzamiento de la europeización *top-down* de la política exterior española. Dicho de otro modo, se percibe una alineación de la agenda exterior española con la europea a través de la asunción explícita en los marcos jurídicos españoles de los valores y principios de la PESC. Igualmente, puede percibirse una apertura de la política exterior española a nuevos ámbitos regionales y problemas horizontales como consecuencia de la pertenencia a la Unión y a la existencia de una política común europea.

El compromiso de Zapatero con la"vuelta a Europa" en materia de política exterior pronto haría visible tras la aprobación en diciembre de 2004 de la Directiva de Defensa Nacional y en 2005 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional[66]. En ellas se circunscribe la defensa española en el marco de la seguridad europea y de la OTAN: "En cuestiones de seguridad y defensa, Europa es nuestra área de interés prioritario; somos Europa y nuestra seguridad está indisolublemente unida a la del continente". Incorpora explícitamente los principios, valores y prioridades de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, subrayando los principios específicos del multilateralismo efectivo y el pleno respeto de la legalidad internacional[67]. La siguiente Directiva de Defensa Nacional de 2008 sigue la misma línea, enumerando incluso las mismas amenazas de la Estrategia Europea. Cabe, por tanto, sostener

[66] *Directiva de Defensa Nacional 1/2004*, 30 de diciembre de 2004 y *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa nacional*, BOE nº 276, de 18 de noviembre de 2005.
[67] Véase: Consejo Europeo (2003): *"Una Europa Segura en un mundo mejor" Estrategia Europea de Seguridad*, Copenhague, 12 de diciembre de 2003.

la europeización de la política de seguridad y defensa española al asumir en sus bases las directrices políticas dictadas en el plano común.

La cooperación para el desarrollo va a resultar una de las señas de identidad de la política exterior de Zapatero, comprometida con los valores. Esta política española cambiará sustancialmente respecto al Gobierno anterior tanto en términos de diseño estratégico como en el incremento muy sustancial de recursos. Su característica será la internacionalización y la europeización. Se dirigirá la cooperación hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados por las Naciones Unidas a iniciativa de los países de la UE. Seguirán las pautas y las obligaciones asumidas en el marco de la política europea de desarrollo, incorporándose los principios y objetivos del Consenso Europeo de Desarrollo, las directrices en materia de eficacia de la ayuda y los compromisos financieros asumidos de cara a la Cumbre de Monterrey de 2005[68].

Los Gobiernos de Zapatero continúan la senda marcada por Aznar de plena implicación en la PESD, tanto en el desarrollo de esta política, en materia de cooperación en capacidades y en la participación en misiones. En primer lugar, inicialmente España manifestaría su interés por tener una participación relevante en la Agencia Europea de Defensa, creada en 2004 como vigencia anticipada de la Constitución Europea[69]. Si bien España en un inicio no participó en la creación de un mercado común de la defensa, como consecuencia de los requerimientos de su industria, pronto esa situación se solventaría y a partir de 2007 se adheriría al Código de Conducta que rige el mercado europeo de defensa. En materia de capacidades, el Gobierno español anunciaría su disposición a formar parte de la Gendarmería europea creada en 2006 en Vincenza[70] y el contribuir al Objetivo de Helsinki con su participación en tres *battle-groups*, uno en solitario y dos multinacionales. En paralelo se continuaría enviando tropas o efectivos civiles a las Operaciones Petersberg de la UE en los Balcanes, África y Asia, tomando parte España bajo el Gobierno de Zapatero en trece nuevas misiones civiles y militares de la Unión Europea.

Entre los ámbitos de política exterior que entraron en la agenda española como consecuencia de la pertenencia a la UE destacan los Balcanes. España tradicionalmente no ha tenido un papel diferenciado en la región por carecer de intereses específicos. Por tanto, se limitaba a formular su política de acuerdo con las líneas de la política europea[71]. Esta tendencia se rompería en 2008, en que se separaría de la posición de los países centrales de la UE en relación a la independencia declarada por las autoridades kosovares en febrero de 2008. En este caso, hay que subrayar la lealtad española a la previa posición común europea, reiterada a lo largo de los años, que apoyaba la solución negociada y el desacato de los demás. España defendería incluso ante el Tribunal Internacional de Justicia las tesis de la ilegalidad de la Declaración, aunque finalmente el pronunciamiento consultivo sería contrario.

[68] En este sentido, véanse los Planes Directores de la Cooperación Española 2004-2008 y 2009-2012.

[69] Acción común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa.

[70] La agrupación multinacional Eurogendfor está compuesta por las policías de naturaleza militar de Francia, Italia, Portugal, Países Bajos y España (Guardia Civil) con la función de desarrollar operaciones no sólo de la UE, sino también de la OTAN, de la OSCE y de Naciones Unidas.

[71] Sobre las luces y las sombras de la política europea hacia Kosovo, véase: Bono, Giovanna: "The European Union and "supervised independence" of Kosovo: a strategic solution to the Kosovo/Serbia conflict?", *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, no. 2 (2010), pp. 149-264; Keukeleire, Stephan, Kalaja Arben y Çollaku, Artan (2011): "The European Union□s Policy on Kosovo", en: Koutrakos, Panos (ed.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 172-202.

Sobra explicar que son razones domésticas las que están detrás de la resistencia española a reconocer al Estado kosovar. El Gobierno aún hoy se resiste a aceptar esta realidad junto con una minoría (tres) de Estados miembros, esperando que tengan éxito las negociaciones entabladas entre serbios y kosovares a instancias de la Alta Representante Ashton. La divergencia respecto a Kosovo tuvo como consecuencia la decisión española de no participar en la operación europea EULEX-Kosovo y de retirarse de la KFOR de la OTAN, aunque mantuvo su presencia en la UNMIK de Naciones Unidas. La cuestión de Kosovo, por tanto, supone un quiebro en la europeización de la política española hacia los Balcanes.

En esta época comienzan a aparecer temas nuevos en la agenda exterior española, vinculados al desarrollo de políticas europeas que formando un bucle terminarán por crear intereses españoles concretos a defender en una segunda dirección de europeización. Sería el caso de las relaciones con Rusia, donde inicialmente España no tiene preferencias, pero que entrarían en el marco de la política exterior española de la mano de los acuerdos ruso-argelinos en materia gasística, vinculándose pronto esa política a los intereses españoles en la política energética exterior. En materia de seguridad energética y cambio climático, inicialmente puede detectarse una europeización *top-down*, pero después se interpreta en clave de intereses propios que se fomentan en Europa, produciéndose una europeización de doble vía[72].

4.2.2. La influencia de España en la Política Exterior Común: áreas de interés y problemas

Si en el apartado anterior constatábamos un incremento de la adaptación de la agenda exterior española al marco común europeo, en este epígrafe puede comprobarse que, por el contrario, en este ámbito la influencia de España en la Política Exterior Común se ha reducido. Las causas no son achacables en exclusiva a las estrategias y la eficacia del Gobierno de Rodríguez Zapatero, sino sobre todo debidas al contexto[73]. Así, la Unión ampliada recorta sustancialmente la capacidad de un Estado como España de ejercer influencia. Esto se percibe con claridad en el caso de la política española hacia América Latina. Por el contrario, la pérdida del rol dinamizador en el Mediterráneo está causada por el creciente protagonismo francés y las limitaciones en la mediación en el conflicto de Oriente Medio vinieron de la oposición de otros socios, como Reino Unido o Alemania.

En el plano constitucional, Zapatero seguiría la línea de Aznar de respaldar plenamente todas las innovaciones en materia de la institucionalización de la PESC y los nuevos instrumentos de la PESD, como se deduce del ya estudiado firme apoyo español a la vigencia primero de la Constitución y luego del Tratado de Lisboa. Puede subrayarse especialmente la contribución de la Presidencia española, que se examinará con detalle más abajo, a la puesta en marcha de las nuevas instituciones de política exterior, facilitando tanto la asunción de competencias por las mismas como el desarrollo de dinámicas de cooperación interinstitucional. Esto es especialmente relevante en el caso del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior, verdadero Ministerio de Asuntos Exteriores, donde la Presidencia española jugó un papel decisivo en la mediación en la negociación para aprobar la Decisión de constitución[74]. En segundo lugar, podríamos hablar también de una especie de influencia "refleja" de España en el plano constitucional derivada de los atentados del 11-M. Estos llevaron a que el Consejo Europeo en marzo de 2004 aprobara el acuerdo político de

[72] Barbé, Esther (2008): "Pensar diferente, actuar en Europa…", *op. cit.*, p. 15.
[73] Véase al respecto: *Ibid*., *Ídem.*
[74] Lefèvre, Maxime y Hillion, Christian (2010): *The European Service for External Action: Towards a Common Diplomacy?*, SIEPS European Policy Analysis, Swedish Institute for European Policy Studies, p. 4.

activación de la cláusula de solidaridad para el caso de atentado terrorista como vigencia anticipada del artículo 42 de la Constitución Europea[75].

En el plano de la exportación de políticas, hemos avanzado una cierta "deseuropeización" *bottom-up*, o pérdida de la influencia española para promover acciones políticas para sus áreas de interés. En primer lugar, las relaciones con América Latina van a perder relevancia en la política exterior europea debido al nuevo contexto de la ampliación y la globalización. El interés europeo se desplaza hacia la vecindad Este y hacia zonas conflictivas del planeta, dedicándose menos atención y recursos económicos a un área que no es prioritaria. España poco puede hacer para revertir esta tendencia, minada su credibilidad entre los europeos en cierta manera por las relaciones privilegiadas que establecería el primer Gobierno Zapatero con los Gobiernos de Chávez, Castro, Morales y Correa.

Además, es preciso tener en cuenta el peso de los nuevos países que vienen de la esfera de influencia soviética en la decisión europea que minan los esfuerzos españoles. Las dificultades planteadas por los países del Este obstaculizarían en diversas ocasiones la intención española de revisar la política europea hacia Cuba restaurando las relaciones políticas[76]. Igualmente tampoco se lograría aprobar una posición común para mediar en el conflicto desatado por el golpe de Estado en Honduras en julio de 2009. El voluntarismo de la Presidencia española de preparar cuidadosamente la agenda permite que en 2010 se revierta algo la tendencia, lográndose importantes resultados de la Cumbre de Madrid de la Asociación Eurolatinoamericana.

Una de las prioridades de Zapatero era restaurar las relaciones con los países árabes y Marruecos y, por tanto, convertirse en un actor relevante en el Mediterráneo. Logró así de la Presidencia británica la celebración en Barcelona de la Cumbre euromediterránea de noviembre de 2005, con la finalidad de dar relevancia al décimo aniversario de la Asociación[77]. Esta Cumbre, minada por el conflicto de Oriente Medio, fracasó en impulsar el proceso, ya que sólo logró aprobar un programa de trabajo de cinco años basado en propuestas generales sin un compromiso financiero suficiente. Junto a Francia lograría colocar a estos países en el nuevo marco de la Política Europea de Vecindad.

El Mediterráneo resurgió en la agenda europea de la mano de Sarkozy con el proyecto de la Unión por el Mediterráneo, lanzado durante su campaña electoral, y que desembocaría en una profundización de la Política Europea de Vecindad hacia esta zona con un reforzamiento institucional y una dimensión multilateral[78]. Aunque España luchó por mantener un puesto hegemónico en su tradicional política exterior europea no ha podido evitar, en ningún momento, ir a remolque de Francia, e incluso de Alemania, en este área, por mucho que consiguiera renombrar el proyecto, mantener el legado del Proceso de Barcelona y que la sede de la nueva Secretaría General se estableciera en esta ciudad. Años después, esta Unión no puede calificarse más que de fracaso y por las mismas razones que explican la

[75] Consejo Europeo (2004): *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*, Bruselas, 25 de marzo de 2004, pto. 2 y declaración anexa. La cláusula de solidaridad hoy día se recoge en el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión.

[76] Barbé, Esther (2008): "Pensar diferente, actuar en Europa…", *op. cit.*, p. 15.

[77] Para una valoración de los resultados de la Cumbre Euromediterránea, véase: Barbé, Esther y Soler i Lecha, Eduard (2005): "Barcelona + 10: Spanish Relaunch of the Euro-Mediterranean Partnership", *The International Spectator*, April-June.

[78] En relación a la Unión para el Mediterráneo, véase: Khader, Bichara (2009): *Europa por el Mediterráneo: de Barcelona a Barcelona (1995-2009)*, Barcelona, Icaria; Garrido Rebolledo, Vicente y López Bueno, José María (co.) (2010): *Política Euromediterránea: el Mediterráneo tras el Tratado de Lisboa*, Madrid, Universidad Francisco de Vitoria.

frustración del proceso de Barcelona. La nula capacidad de dinamización de España y los efectos destructivos del conflicto de Oriente Medio quedan patentes por el hecho de que tuviera que anular la Cumbre prevista en su Presidencia.

Respecto a la transferencia de problemas, España ha continuado promoviendo una acción europea en materia de lucha contra el terrorismo, si bien ha cambiado la óptica respecto a los Gobiernos de Aznar. Éste insistía en integrar la cooperación en materia antiterrorista en la esfera de la PESC y la PESD, incluso en su ámbito militar. Por el contrario, el Gobierno socialista preferirá enmarcar esta prioridad en la cooperación policial y, por tanto, sacarlo del ámbito de la política exterior para pasarlo al de la política interior europea[79].

La inmigración y la gestión común de fronteras, por el contrario, sí han ganado en fuerza como prioridad española a promover en el marco de la política exterior europea, lo que pronto se vinculará con las relaciones con el África Subsahariana[80]. Se sigue así el impulso inicial de tiempos de Aznar, pero que se consolida en este periodo[81]. Así, la Cumbre informal de Hampton Court debatiría a iniciativa franco-española una política global europea sobre inmigración. Acordaría la vigilancia multilateral de las fronteras exteriores de la UE por la recién creada Frontex, la firma de acuerdos de readmisión entre la UE y terceros países de origen o tránsito y doblar la cooperación para el desarrollo destinada a los países del África Subsahariana. Estos acuerdos serían redondeados por las decisiones del Consejo Europeo de diciembre de 2006, también a iniciativa española, Posteriormente, se impulsaría la creación de un fondo para abordar situaciones derivadas de la presión migratoria que se activaría en 2006 para Canarias.

La acción común a través de Frontex tiene y ha tenido una importante actividad en el control de los flujos migratorios ilegales en el Estrecho y hacia Canarias, desarrollándose una operación conjunta en 2006 en Canarias (Hera) para frenar la oleada de cayucos. España también impulsó con éxito la reflexión sobre la problemática de la migración ligada al desarrollo organizando la primera Conferencia Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo en Rabat en 2006. Como consecuencia de este interés, la política exterior española comenzaría a interesarse por el África Subsahariana, incorporando a su vez una línea política europea, retroalimentando el proceso de europeización.

Motivaciones también de protección de intereses españoles estarían detrás del impulso español junto a Francia para la puesta en marcha de la Operación Petersberg EUNAVFOR-Somalia (Atalanta) en 2009 con la finalidad de luchar contra la piratería en el Golfo de Adén. Se han utilizado los recursos europeos para tratar de afrontar el problema de la seguridad de los pesqueros españoles que faenan en las aguas del Índico y, por tanto, dar respuesta a los intereses estratégicos y económicos españoles.

[79] En este sentido, España es uno de los siete países que firman originalmente el Tratado de Prüm en 2005 para reforzar la cooperación transfronteriza en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal y al que después se han adherido más Estados miembros.

[80] En relación a estas cuestiones véase: Bermejo, Rut y Argomaniz, Javier (co.) (2010): "El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE: un balance entre Presidencias españolas (2002-2010)", *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, nº 91.

[81] En tiempos de Aznar se había dado impulso a la creación de una Agencia para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de la UE, conocida como Frontex, que finalmente vería la luz con la aprobación de su Reglamento en octubre de 2004.

4.3. La Presidencia española de 2010: las ambiciones chocan con la realidad

El eje fuerte en materia de política exterior del segundo Gobierno Zapatero lo constituía la Presidencia Española del primer semestre de 2010, dentro de la cual la vertiente exterior constituía uno de los ejes fundamentales. Las ambiciones del Gobierno español eran elevadas: sus portavoces no se cansaron de anunciar que se trataría de una Presidencia ambiciosa, de transformación y no meramente de gestión de la agenda institucional europea[82]. Ni el contexto de crisis económica, ni las circunstancias políticas, ni los resultados permiten una valoración muy positiva, teniéndonos que contentar con la apreciación de que los modestos resultados de la Presidencia fueron debidos sobre todo al contexto[83].

De los dos escenarios que barajaban –con o sin Tratado de Lisboa-, a la Presidencia le tocó poner en marcha las innovaciones institucionales del Tratado, que tendrían importantes consecuencias para su propio papel de liderazgo. La creación de la figura del Presidente permanente tiene como consecuencia que nuestro país haya dejado de presidir el Consejo Europeo, convirtiéndose en esta etapa exclusivamente en "Presidencia del Consejo de la UE", una institución no principal. Incluso en este marco, la instauración del rol del Alto Representante de la UE para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad ha implicado que el Consejo de Asuntos Exteriores haya dejado de estar presidido por España, lo que tiene consecuencias en el liderazgo de la agenda exterior[84]. La tercera innovación institucional de Lisboa es la Presidencia por equipos, que inauguró España, y que para dar continuidad a la agenda europea supone que un trío de países ejerza esta función de forma coordinada con un Programa común y apoyándose mutuamente[85].

El hecho de que España ejerciera esta labor con plena "lealtad institucional" ha jugado en contra de sus intereses, ya que ha perdido protagonismo especialmente en la conducción de la política exterior y el diseño de la agenda. Ha perdido en visibilidad, ya que el país no preside las Cumbres con terceros ni lidera la negociación. Esto tiene efectos también en la presencia en terceros Estados, ya que como consecuencia del nuevo Tratado la representación exterior de la PESC ha resultado transferida de las Embajadas de los Estados miembros a las Delegaciones de la UE, lo que también comenzó a implementarse bajo Presidencia española. Sin embargo, se ha alabado el buen hacer español en la transición institucional y su colaboración para poner en marcha dinámicas de cooperación entre las instituciones responsables que constituye un precedente muy valioso para el nuevo sistema de gobernanza de la política exterior europea[86].

Es preciso, en cualquier caso, valorar muy positivamente el papel de la Presidencia española en la negociación de la Decisión de creación del Servicio Europeo de Acción

[82] En relación a la ambiciosa agenda de la Presidencia española, véase: López Garrido, Diego, "La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea", en: Aldecoa Luzárraga, Francisco, González Alonso, Luis Norberto y Guzmán Zapater, Mónica (co.) (2009): *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: propuestas para una agenda ambiciosa*, Madrid, Marcial Pons, pp. 17-23.

[83] Para una valoración de los logros de la Presidencia española: Barbé Izuel, Esther (ed.) (2011): *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona; Heywood, Paul M. (2011): "Spain's EU Presidency: Ambitions beyond Capacity?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, Supl. 1, pp. 77-89.

[84] La Presidencia rotatoria sí mantiene la Presidencia del Consejo de Asuntos Generales que en algunas de sus competencias tiene importancia en política exterior, ya que se ocupa de temas como la Ampliación.

[85] Véase: The future Spanish, Belgian and Hungarian Presidencies (2009): *18 Month Programme of the Council*, Brussels, 17 November (16771/09).

[86] Molina, Ignacio: *'Innovating Europe´ in Troubled Times: A First Assessment of Spain's EU Presidency in 2010*, Real Instituto Elcano, *ARI 115/2010* (2010).

Exterior, que se aprobó en el tiempo récord de cuatro meses[87]. La labor de mediación desarrollada por los responsables españoles fue clave, a juicio de los protagonistas, para alcanzar el "Acuerdo de Madrid" que fundamentaría la regulación del nuevo organismo y que llevaría al consenso entre el Parlamento, los Estados miembros y la Alta Representante[88].

Los objetivos en materia exterior que se había planteado la Presidencia española en su programa no pudieron cumplirse ni de lejos[89]. Esto se debió fundamentalmente a que ya no se tenía la posición institucional para desarrollar una agenda y a la crisis económica y la crisis de deuda griega que desplazó las prioridades y centró buena parte de la actividad institucional en resolver la catástrofe inminente. También se ha criticado la falta de realismo del programa, que hay que leerlo más como un manifiesto electoral que como un conjunto de propuestas que pudieran ponerse en marcha es un espacio de tiempo tan corto como son seis meses[90]. La realidad es que ya no tiene sentido que las Presidencias semestrales elaboren una agenda exterior que ya no está en sus manos implementar pues han perdido la función de iniciativa en este terreno.

El fracaso más llamativo fue la decisión de Estados Unidos de suspender la Cumbre que iba a ser celebrada en Madrid en mayo y que había sido preparada durante más de dos años por el Gobierno español que veía una oportunidad de oro para impulsar las relaciones bilaterales[91]. Por parte de Obama se argumentó una agenda cargada de temas domésticos, pero trascendió la incomodidad del Gobierno estadounidense con la complejidad de la nueva representación exterior europea y la multiplicación de Cumbres sin resultados palpables. Sin embargo, en el plano de la cooperación antiterrorista España logró, no sin relevantes obstáculos, renovar los acuerdos Open Sky y "Swift" logrando un compromiso del Parlamento Europeo

En el marco de las relaciones con el Mediterráneo y América Latina se ha percibido que se ha intentado transferir un buen número de prioridades nacionales a la agenda europea[92]. Los resultados han sido opuestos en ambos ámbitos. A España le tocaba organizar la Segunda Cumbre de la Unión para el Mediterráneo, que fue programada para junio. Se decidió su aplazamiento para evitar su fracaso a causa del conflicto palestino-israelí, el recrudecimiento de las tensiones en Gaza y la falta de nuevas propuestas de cooperación.

En sentido contrario, el éxito mayor de la Presidencia española lo constituye, sin duda alguna, la Cumbre con América Latina, que alcanzó relevantes resultados, a pesar de la sonora ausencia de algunos de los líderes latinoamericanos[93]. Como se deseaba, se logró pactar una nueva agenda para la Asociación birregional, que incluye un nuevo objetivo de cooperación, la innovación tecnológica y un Plan de Acción verificable en su cumplimiento. Además, se

[87] Decisión del Consejo de 26 de Julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, *DO* L 201, de 3.8.2010, p. 30.
[88] Véase al respecto: Guinea Llorente, Mercedes: "El Servicio Europeo de Acción Exterior: génesis de una diplomacia europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 37 (2010), pp. 761-800.
[89] Véase: Presidencia Española del Consejo de la UE (2009): *"Innovando Europa" Programa de la Presidencia española del Consejo de la UE*, Madrid, BOE, pp. 11-13.
[90] Haywood (2011), *op. cit*, p. 79.
[91] Para una revisión detallada de toda la actividad exterior de la Presidencia española, véase: Secretaría de Estado para la Unión Europea (2010): *Balance de la IV Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea*, Madrid, BOE, pp. 15-63.
[92] Fernández Sola, Natividad y Sorroza Blanco, Alicia: "La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la presidencia española 2010", Real Instituto Elcano ARI 82/2010 (2010).
[93] Sobre los desafíos de la Asociación Birregional, véase: *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Madrid, FIIAPP (2010).

concluyeron relevantes acuerdos comerciales como el Acuerdo de Asociación con Centroamérica y los Acuerdos comerciales multipartes con Colombia y Perú. En paralelo se retomaron las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con MERCOSUR. Igualmente se ha reforzado la institucionalidad de la Asociación, lanzando un Mecanismo de Inversión para América Latina -nueva línea de financiación de la iniciativa empresarial- y la Fundación EU-LAC con la finalidad de dar impulso continuado a la asociación.

En conclusión, la Presidencia española, la primera del contexto "post-Lisboa", puede ser calificada con toda justicia de "Presidencia de transición"[94]. Ha mostrado en toda su magnitud el nulo papel que resulta para las presidencias semestrales de los Estados miembros consecuencia de las disposiciones institucionales del nuevo Tratado. Dado que se ha perdido el diseño de la agenda, la dirección del diálogo político, la ejecución y la representación de la PESC, a partir de este momento dejará de ser útil preguntarse por el papel de las Presidencias rotatorias en política exterior.

5. Conclusiones: constantes y divergencias de la participación española en la Política Exterior Común europea

La década 2001-2011 es una década compleja y convulsa para tanto la propia Unión Europea y su política exterior como para la participación de España en la misma. En este periodo asistimos a dos Gobiernos con visiones y marcos normativos diferentes en materia de política exterior europea. Aznar, dados sus desencuentros especialmente con Francia en asuntos europeos, priorizará los intereses españoles y la conveniencia de tener relaciones privilegiadas con una potencia como la estadounidense. Esta opción determina su posición hacia el proyecto europeo y su disposición a separarse de la posición del eje franco-alemán en el planteamiento sobre la invasión militar a Irak. Zapatero, por el contrario, hará del marco de la política exterior europea su referente para intentar enmarcar la política exterior española en términos de valores. Ambos, sin embargo, mantendrán una importante actividad bilateral y en foros multilaterales en paralelo a la política exterior europea.

Si examinamos las líneas políticas conducidas por ambos Gobiernos se aprecian relevantes constantes. Por razones diferentes -Aznar instrumentales, Zapatero de compromiso- ambos apoyan y contribuyen al desarrollo de los instrumentos de la PESC y la PESD, entendiendo la conveniencia de una política exterior europea fuerte. Ambos seguirán promoviendo las áreas tradicionales de influencia española, el Mediterráneo y América Latina, si bien desde perspectivas diferentes y con resultados distintos. De igual manera, desde los dos Gobiernos se entenderá la oportunidad que supone la acción común europea para promover intereses españoles, sean comerciales, relativos a la inmigración o a la seguridad.

La europeización ha evolucionado en términos similares en ambos periodos. La *top-down* va creciendo exponencialmente lo que se debe a varios factores de distinto peso y alcance. En primer lugar, un elemento estructural, el incremento de la identidad común afianzada en una mayor interdependencia de todos los Estados miembros. En segundo lugar, otro coyuntural, la adopción voluntaria de Rodríguez Zapatero de los marcos normativos comunes y las directrices aprobadas en sede comunitaria. Esto no obsta para que en el caso

[94] Barbé Izuel Esther: "Introducción. Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: Un marco de análisis para la Presidencia española de la Unión Europea", en: Barbé Izuel (2011), *op. cit.*, pp. 15-22.

concreto de Kosovo se produzca una desviación de esta tendencia por intereses nacionales concretos.

Finalmente, en el marco de la europeización *bottom-up* se detecta en los años finales del periodo analizado un descenso o pérdida de influencia de España en la política exterior común. Aquí también los factores que lo explican son diversos. Dos de ellos son de naturaleza estructural: la pérdida de peso relativo de un país como España en la Unión ampliada y el hecho de que las Presidencias semestrales ya no sirvan para impulsar las preferencias de política exterior de los Estados miembros en la política exterior común. Los otros dos elementos coyunturales se refieren a la pérdida de influencia de un país minado por la crisis económica y a la falta de eficacia de un Gobierno que no ha hecho de la política exterior su prioridad, lo que se detecta en una disminución de su capacidad negociadora. Falta ahora por ver la visión y estrategia política que desplegará ante la política europea el Gobierno que salga de las urnas el 20 de noviembre de 2011.

ENTRE BANDWAGONING Y APPEASEMENT: LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA HACIA EEUU 2001-2011

David García[1]
UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

Las relaciones hispano-norteamericanas han sufrido aparentemente grandes vaivenes en una etapa histórica clave en nuestra época reciente. Independientemente de las explicaciones basadas en las interpretaciones y afinidades ideológicas, se pude realizar un análisis realista de los intereses de España, las inclinaciones perdurables de la política exterior y la estructura cambiante del sistema internacional, más allá de un análisis basado en los resultados de estas políticas y decisiones. Desde un punto de vista teórico podemos analizar la conducta en política exterior de los gobiernos españoles utilizando dos conceptos: "bandwagoning for profits" y Appeasement. Ambos conceptos pueden ser fácilmente reconocibles en la política exterior española de estos 10 años, tanto en la relación con EEUU, como en la formulación general en la política exterior española, tanto real como percibida.

Palabras clave: Política exterior de España, EEUU, "Bandwagoning", "Appeasement".

Title in English: *"Balancing between Bangwagoning and Appeasement: Spain´s Foreign Policy towards the US 2001-2011".*

Abstract:

The Spanish-American relations appear to have suffered large swings in a key historical period in our recent times. Regardless of the explanations and interpretations based on ideological affinities, it could make a realistic analysis of the interests of Spain, the enduring inclinations in Spanish foreign policy and the changing structure of international system, rather than an analysis based on the results of these policies and decisions. From a theoretical point of view, the foreign policy behaviour of Spanish governments can be analyzed using two concepts: "Bandwagoning for Profits" and "Appeasement". Both concepts can be easily recognized in Spanish foreign policy during the last 10 years, both in the relationship with the U.S., as in the general formulation in Spanish foreign policy, both real and perceived

Keywords: *Spain´s Foreign Policy, USA, "Bandwagoning", "Appeasement".*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] David García Cantalapiedra es professor en la Universidad Complutense de Madrid, en el Departmento de Derecho Internacional y Estudios Internacionales, y es igualmente Investigador Senior UNISCI. *Email:* djgarcia@pdi.ucm.es.

1. Introducción

La relaciones existentes entre España y EEUU han sido en buena parte desconocidas por la población española durante decenios, basando su conocimiento en imágenes preconcebidas o discursos políticos intencionados, desconociendo la realidad de una de las relaciones más importantes en términos de política exterior que España tiene desde hace más de 100 años. En este sentido, dentro de las vocaciones europea, mediterránea y latinoamericana de España (desgraciadamente la asiática solo se ha comenzado a recuperar muy recientemente), la relación con EEUU tiene un espacio aparte, pero, que a la vez, subsume las anteriores, ya que no sería comprensible ninguna de las políticas de España hacia estas áreas sin entender la influencia norteamericana, sobre todo en los últimos 60 años. Las relaciones hispano-norteamericanas en términos políticos, económicos, militares y culturales probablemente ha marcado la historia de España en el siglo XX, desde la Guerra de Cuba y Filipinas en 1898. No se puede comprender el desarrollo interno político de España ni de su política exterior a principios del siglo XX sin la Guerra de Cuba, ni el papel español en la Guerra Fría sin la alianza con EEUU a partir de 1953, ni el desarrollo posterior a 1989, incluyendo el mundo post-11 de septiembre. Al mismo tiempo, las relaciones entre España y Estados Unidos no se pueden analizar sin tener en cuenta el marco general internacional y sobre todo las relaciones transatlánticas, esto es, dentro de la alianza que crearon EEUU y Europa hace más de medio siglo[2].

2. Una aproximación teórica a las relaciones hispano-norteamericanas: "Bandwagoning" y "Appeasement"

En este sentido, las relaciones hispano-norteamericanas han sufrido grandes vaivenes en una etapa histórica clave en nuestra época reciente. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 producirían el giro definitivo hacia la búsqueda de una "relación especial" con EEUU por parte del segundo gobierno del Presidente José María Aznar, proceso que ya se había iniciado en 1996 con una serie de políticas y acuerdos con la Administración Clinton[3]. Esta senda, que no se puede comprender claramente sin analizar la posición y la política europea de España, amén de la dinámica interna de la Unión Europea, junto con la política antiterrorista española de la época y de un nuevo análisis de la situación y evolución del sistema internacional que realiza los gobiernos del Partido Popular. Independientemente de las explicaciones basadas en las interpretaciones ideológicas y en afinidades con la Administración Bush que han abundado en España, la verdad es que se pudo realizar una política basada totalmente en una análisis realista de los intereses de España, las inclinaciones perdurables de la política exterior y la estructura cambiante del sistema internacional, más allá de un análisis basado en los resultados de estas políticas y decisiones. También, desde este punto de vista, por diferentes intereses, y con un punto de inflexión que suponen los atentados de Atocha en Madrid el 11 de marzo de 2004 y el cambio de gobierno tras la victoria en las elecciones generales el 14 de marzo por parte del PSOE y de su candidato, José Luis Rodríguez Zapatero, la política exterior española sufrirá de nuevo un viraje que, a pesar de las diferentes interpretaciones, no "devuelven a España a Europa", ni se produce una vuelta al

[2] Para una visión más completa de la relación véase García Cantalapiedra, David: "España, los Estados Unidos y las Relaciones Transatlánticas", en Pereira, J.C. (co.) (2010): *La política exterior de España 1800-2010*, Madrid, Ariel.

[3] En este sentido se pueden ver algunas memorias de miembros de su gobierno, por ejemplo Muñoz Alonso, A. (2007): *España en primer plano. Ocho años de política exterior (1996-2004)*, Madrid, Fundación FAES.

llamado consenso en política exterior. La mejor prueba de todo ello es que el gobierno del PSOE volverá a muchas de las premisas que ya habían mantenido los gobiernos del Partido Popular en cuanto a la relación con EEUU, sobre todo porque España nunca había abandonado Europa, sino cierto alineamiento en la UE, además de que las sucesivas ampliaciones habían cambiado para siempre la política europea de España; y el pretendido consenso en política exterior, creación de la Transición y de un sistema internacional de la Guerra Fría, hacían que España llegará a rozar la irrelevancia, si no el ridículo, ya que sus parámetros y presupuestos pertenecían a un mundo desaparecido hace décadas.

Desde un punto de vista teórico podemos analizar la conducta en política exterior de los gobiernos españoles utilizando dos conceptos: uno, "*bandwagoning*", aunque no en su afección comúnmente reconocida en el realismo estructural[4] como un acto de capitulación ante la fuente de peligro. En este caso se utilizaría la afección de búsqueda de ganancias (*profits*) o recompensas, realizado por estados (generalmente *free-raiders*) que pagarán un precio muy pequeño y correrán riesgos muy reducidos para mejorar su posición en el sistema, alineándose con el estado más poderoso[5]; el segundo, *Appeasement*[6]- Apaciguamiento, donde un estado amenazado hace concesiones a un agresor que cambia el equilibrio de fuerzas en su favor. El apaciguador acuerda rendir sus intereses o capacidad de acción, o incluso territorio a un estado, tanto suyo o de un tercero a su enemigo. Esta conducta lejos de reducir la conducta agresiva la alienta. Cualquier estado apaciguado interpretara cualquier concesión como signo de debilidad, con lo que presionara para conseguir más concesiones. El apaciguamiento probablemente hará más peligroso al rival y no menos. Ambos conceptos pueden ser fácilmente reconocibles en la política exterior española de estos 10 años, aunque el primero se puede achacar a ambos gobiernos del PP (2000-2004) y al segundo del PSOE (2008-2011), aunque el segundo solo se referiría al primer gobierno del PSOE (2004-2008). En el caso del primer gobierno del PSOE, el apaciguamiento no se referiría a la relación con EEUU, sino a una formulación general en la política exterior española, tanto real como percibida[7], sobre todo desde el punto de vista de la política europea y la amenaza terrorista. Sin embargo, hay una serie de factores que no encajarían totalmente con este concepto, dada la colaboración con EEUU en cuestiones antiterroristas, solidaridad transatlántica y de temas de defensa.

3. Hacia el Bandwagoning 2000-2004

El PP ganó las elecciones generales de 2000 con mayoría absoluta, reforzando la posición del Presidente Aznar en muchas parcelas, especialmente en política exterior. En enero de 2001, en la última fase de la Administración Clinton, España y Estados Unidos firmaron una Declaración Política Conjunta, que estableció los principios y objetivos generales de una relación intensificada que tuvieron su resultado en el Tratado de Cooperación sobre Defensa de abril de 2002. El 11 de enero de 2001, los Ministros de Asuntos Exteriores de ambos países, Josep Piqué y Madeleine Albright, firmaron una Declaración Conjunta en la que se

[4] Véase por ejemplo, Walt, Stephen (1987): *The Origins of Alliance*, Ithaca, Cornell.
[5] Schweller, R.: "Bandwagoning for Profit", *International Security*, vol 19, nº 1 (Summer 1994), pp. 79-87.
[6] Hay otras visiones del concepto. Para John Mearschimer, apaciguamiento sería dar poder a un adversario peligroso y podría tener sentido como estrategia a corto plazo para ganar tiempo con el fin de movilizar los recursos necesarios para contener la amenaza. El estado que realiza esta estrategia no debe solo enfrentarse a esta posición de debilidad a corto plazo sino que debe tener una capacidad superior de movilización a largo plazo. Mearsheimer, J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton, pp. 164-166.
[7] Véase por ejemplo Berman, Russel: "The Psychology of Appeasement", *Hoover Digest*, no. 3 (Summer 2004).

subraya el compromiso del Convenio de Cooperación para la Defensa de 1989 y que iban a iniciar pronto conversaciones para su revisión técnica, a la luz de su estrecha y creciente relación bilateral. Fruto de esta revisión técnica es el Protocolo de Enmienda al Convenio de Cooperación para la Defensa, firmado el 10 de abril de 2002, que ha entrado en vigor el 12 de febrero de 2003, una vez ratificado por los Parlamentos de ambos países. El Protocolo de Enmienda supone una revisión profunda del Convenio de 1989, y simultáneamente una importante Declaración de Principios sobre cooperación industrial. Esta declaración no será sólo la que estructurará el convenio hispano-norteamericano de 2002 y en gran medida las relaciones entre Estados Unidos y España, sino un aumento exponencial de las relaciones económicas, pero sobre todo el impacto estratégico de los atentados del 11 de septiembre de 2001. El Presidente Aznar fue rápido en ofrecer apoyo inmediato e incondicional a la Operación Libertad Duradera para el derrocamiento del régimen talibán de Afganistán por la las tropas americanas y británicas. Existían otros factores detrás del compromiso atlantista de Aznar: una relación más estrecha con Estados Unidos y sus más cercanos aliados europeos (el Reino Unido y Portugal), como una forma de contrapeso de la expansión de la UE hacia el Este (a partir de 2004) y de contrarrestar la situación de España en la periferia de Europa; la seguridad a lo largo del flanco Sur del Mediterráneo, el punto débil de las alianzas defensivas de España; las importantes inversiones españolas en América Latina; la amplia y creciente presencia hispana en Estados Unidos, y el potencial para mayores relaciones comerciales y nuevos proyectos de inversión. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 aceleraron la Revisión Estratégica de la Defensa, ya en marcha en ese momento, como prioridad para el establecimiento de los objetivos principales de las directrices de la política española de defensa, de acuerdo con la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/2000 (1 de diciembre de 2000).

La Revisión de Defensa Estratégica de 2002 y la DDN de 2000 fueron las respuestas a la evolución de un sistema internacional que se dirigía a una situación completamente diferente a la de la post-Guerra Fría. ¿Por qué el gobierno español, después de la integración militar española en la OTAN en 1997, buscó una más estrecha relación con Estados Unidos, revirtiendo una política de reducción de la dependencia española, llevada a cabo incluso desde los años de Franco? Esto se debió probablemente a nuevas evaluaciones de los requisitos estratégicos después de la Guerra Fría y el 11-S, y desde un punto de vista interno, de la política antiterrorista de Aznar, comenzando una campaña internacional para derrotar a los terroristas de ETA. Sin embargo, desde este punto de vista, parece que el gobierno español valoró cuál era la viabilidad de la capacidad de defensa de la OTAN para asegurar los intereses vitales españoles (por ejemplo, la soberanía de Ceuta y Melilla). Ciertamente, los gobiernos del PP no veían las cosas con claridad, teniendo en cuenta sus esfuerzos para reforzar la posición española a través de un nuevo acuerdo defensivo Estados Unidos-España. A pesar de esta situación, España ha mantenido sus compromisos con la OTAN, incluido su apoyo a la política de disuasión nuclear de la OTAN (miembro del Grupo de Planificación Nuclear), o el despliegue y las operaciones en el Mediterráneo, Bosnia y Afganistán.

El cambio del sistema internacional producido por el fin de la Guerra Fría, aunque palpable en la estructura del sistema durante los años noventa, no fue percibido claramente hasta el 11-S, sobre todo debido a tres parámetros: la inercia del sistema institucional y normativo de esa era, basado en el sistema de Naciones Unidas y su pléyade de organismos y organizaciones; la permanencia de Estados Unidos como única superpotencia que aseguraba esta inercia con un comportamiento de potencia hegemónica benigna; la falta de cristalización de una creciente redistribución de poder, junto con procesos de globalización y de interdependencia parcial o global. La Administración Bush y el país en general se consideraron en estado de guerra. Así, la Guerra Global al Terror no se consideraba sólo una

lucha anti/contraterrorista, en el sentido que en Europa o en España hemos siempre entendido. Estados Unidos considera «terror» no sólo el terrorismo habitual del IRA, ETA, las Brigadas Rojas, Hamas o Jihad Islámica, sino que considera terror(ismo) la actuación de Estados que apoyan el terrorismo y las organizaciones terroristas, la búsqueda y proliferación de armas de destrucción masiva, y en general, la actitud agresiva regional de Estados no democráticos y de los llamados Rogue States. A partir de ahí, desarrollará toda una nueva política exterior y una doctrina de seguridad nacional que contemplará el ataque de anticipación (preemptive action) que producirá un gran rechazo en Europa pero, que en un principio recibirá el apoyo de Europa y también del gobierno español. Las relaciones transatlánticas también habían sufrido un cambio tras la Guerra Fría. Desde mitad de los años noventa está claro el proceso de cambio, pero la inercia y la relativa estabilidad del sistema internacional y de las relaciones bilaterales permiten mantener la estructura de la Guerra Fría con pequeños cambios pero éstos son claros y progresivos: se pasaba de la amenaza soviética a la GWOT; la Disuasión Extendida de Estados Unidos pierde su sentido; se pasa de un mercado atlántico a una economía global; se produce un debate sobre la preeminencia normativa de Estados Unidos con diferentes versiones de la Paz Democrática y del mecanismo para conseguirla[8]. Aún así, hay un apoyo claro por parte europea a la Administración Bush y a las operaciones en Afganistán, en la OTAN e incluso en la Estrategia de Seguridad Europea de 2003. La lectura y valoraciones sobre la amenaza terrorista, pero también sobre el significado de un cambio en el sistema internacional se realizan de forma similar en toda Europa, y también en España, reforzada por la posición previa atlantista del gobierno español. Las bases de la nueva cooperación bilateral se establecen en la ya citada Declaración Conjunta entre España y los Estados Unidos de América de 2001: Compartir los objetivos de la Agenda Transatlántica, reafirmar el vínculo de ambos países con la Alianza, contribuir a la paz, la seguridad y la estabilidad en el mundo, compartir los valores de respeto a la democracia, los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, y desarrollar el diálogo bilateral en distintos campos de interés común para la consolidación de la solidaridad entre ambos países. Sobre la base de estos principios se establece un marco global de cooperación en distintas áreas, en concreto cooperación política, de defensa, económica y financiera, científica, industrial y tecnológica, cultural y lucha contra los nuevos retos y riesgos de seguridad, en una línea de globalidad similar a la adoptada en el Convenio de Amistad y Cooperación de 1970.

El Convenio de 1988 será revisado por el Protocolo de Enmienda de 10 de abril de 2002, que entró en vigor el 12 de febrero de 2003. En general ofrece a Estados Unidos en términos de defensa la ampliación de la Estación Naval de Rota y el uso de la base aérea de Morón y permitir a la Marina de los EE.UU y Servicios de información de la Fuerza Aérea operar en España bajo la supervisión de las autoridades nacionales. Al mismo tiempo, España presentó la ambigüedad como mecanismo de disuasión a través del artículo 11.2 del Convenio de 2002. En este artículo se deja al gobierno español la decisión de instalar, almacenar o introducir armas nucleares u otras armas no convencionales en el territorio español. Este artículo repite palabra por palabra el artículo 4 del Convenio de 1988. Crea un Comité Bilateral de Defensa de Alto Nivel como órgano de consultas políticas en el ámbito de la defensa, una Declaración de Principios para el Desarrollo de la Cooperación en Materia de Equipamiento e Industria de Defensa; en el área de cooperación política se institucionalizan

[8] Véanse García Cantalapiedra, D. (2009): "Perceptions on US Policy, Transatlantic Relations and Alliance Security Dilemma", en Fernández, N. and Smith, M.: *Perceptions and Policy in Transatlantic Relations*, Routledge, pp. 113-135; y "Las relaciones transatlánticas y la cooperación entre EEUU y la UE en materia de terrorismo", en Powell, Charles T. y Reinares, Fernando (eds.) (2008): *Las democracias occidentales frente al terrorismo global*, Barcelona: Editorial Ariel y Real Instituto Elcano, pp. 329-350.

las consultas regulares entre ambos Gobiernos y se decide potenciar el diálogo reforzado en temas de interés para la política exterior española, como Iberoamérica, el Mediterráneo y Oriente Medio; se incluye la cooperación económica, cooperación científica, industrial y tecnológica, y se recurre a nuevas formas de cooperación, como la creación de instrumentos privados, como las fundaciones, para canalizar la cooperación en el ámbito de la investigación científica y tecnológica; en cooperación cultural se establece la intención de promover la enseñanza del español en Estados Unidos y del inglés en España. Finalmente en cooperación en la lucha contra los nuevos retos y riesgos de seguridad se decide proseguir el diálogo de alto nivel en materia antiterrorista, para lo que ambas partes se intercambiarán información y se proporcionarán la ayuda técnica necesaria, incluyendo la actualización del Acuerdo de Extradición. El Protocolo de Enmienda de 2003, que actualiza el vigente Convenio de Cooperación para la Defensa, pasa, pues, a ser un elemento más del amplio campo de cooperación definido en la Declaración Conjunta de 11 de enero de 2001.

El objetivo español era el apoyo de los Estados Unidos en los ámbitos más diversos de la política española, en virtud de la Declaración Conjunta, que se desarrolla en distintos Convenios Técnicos, uno de los cuales es el de Cooperación para la Defensa. Si nos centramos en la cooperación para la Defensa, una vez cubierta la defensa común a través de las distintas Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa, en especial la OTAN, y una vez superada la etapa de recibir ayudas de material militar para la modernización de nuestras Fuerzas Armadas, España busca ahora el desarrollo de nuestra política de seguridad y defensa con el apoyo de los Estados Unidos. Un aspecto muy importante de dicha política es la cooperación industrial, que se desarrollará sobre la base de los Principios firmados el 10 de abril de 2002 junto con el Protocolo de Enmienda. Pero el Convenio contempla concesiones a Estados Unidos: les daba mejor acceso a las bases, puesto que el sistema anterior de autorización caso por caso para sobrevolar y aterrizar en territorio español fue reemplazado por autorizaciones trimestrales. La financiación de determinadas infraestructuras en nuestras bases con fondos de la OTAN, supone como contrapartida la posibilidad del empleo por fuerzas de la OTAN, de algunos elementos concretos de esas bases. En este caso, al negociar los distintos aspectos que regulen dicho uso, será necesario tener en cuenta las disposiciones que, sobre el uso de las bases, establece el Convenio. En general, el objetivo español es desarrollar una política propia con el apoyo norteamericano, y, por otra parte, apoyar, dentro del marco del Convenio, aquellas actividades norteamericanas que sean acordes con la política exterior y la política de seguridad y defensa de España, por ejemplo las operaciones en Afganistán e Iraq. Las objeciones acerca de si el apoyo a estas operaciones han sobrepasado los límites del Convenio no pueden estar basadas en limitaciones geográficas ya que no existen en los convenios hispano-norteamericanos. Tampoco en el Tratado de Seguridad con Australia y Nueva Zelanda, al igual que los Tratados con Filipinas y Corea, señalan que la zona de interés común es el área del Pacífico. El Tratado de Seguridad con Japón establece como objetivos la paz y la seguridad en el Lejano Oriente y los Acuerdos sobre facilidades en varios países de la OTAN hacen referencia a las operaciones relacionadas con la OTAN. Tras la Cumbre de Praga de la OTAN de 2002, sin embargo, el área en la que ésta puede actuar, en especial para la lucha contra el terrorismo (tal como se aprobó en el Concepto Militar para la Lucha Contra el Terrorismo), no se limitaba a la establecida en el artículo 6 del Tratado de Washington. Otra posibilidad de sobrepasar los límites del Convenio sería si se apoyaran operaciones cuyos objetivos no estén contemplados en el Convenio pero dichos objetivos no presentan limitaciones para ningún tipo concreto de operación[9].

[9] Véase Pérez Ramírez, E.; "Presente y futuro del convenio de Cooperación para la Defensa entre España y los Estados Unidos", UNISCI Discussion Papers, no. 3 (Octubre 2003), en http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/contra.3.pdf.

En cuanto a las relaciones económicas, desde 1999, la inversión en España por parte de Estados Unidos ha representado, en promedio, en torno al 2 % del total de la inversión anual de este país en el exterior. En términos de inversión anual en el exterior, España ocupa uno de los últimos lugares entre los países de la UE, y a nivel mundial, en 2004 y 2005 se vio superada por China. Sin embargo, las inversiones norteamericanas en España se cuadriplicaron entre 1995 y 2005, hasta alcanzar los 43.200 millones de dólares, lo que situó a España muy por delante de Italia pero muy por detrás de países como Irlanda. De los 43.200 millones dólares, 10.200 millones se invirtieron en el sector industrial (4.000 millones en productos químicos y 877 millones en equipos de transporte), 20.000 millones se invirtieron en holdings no bancarios, 1.000 millones en empresas de tecnología de la información y 5.300 millones en finanzas y seguros. La mayor parte de las empresas americanas en España operan en el sector industrial, especialmente en componentes del automóvil, productos químicos y farmacéuticos, equipamiento industrial y productos terminados. Sin embargo, en los años recientes ha ido aumentando su presencia en el sector servicios, sobre todo en tecnologías de la información y consultoría. Antes de la crisis de 2008, representaban más de un tercio de la producción total de turismos, alrededor del 15 % del sector de componentes y cerca del 40 % de las ventas totales de productos farmacéuticos.

4. Hacia el Apaciguamiento 2004-2008 y el retorno al Bandwagoning 2009-2011

Durante la crisis de Irak entre 2002-2003, España, junto con el Reino Unido, apoyó a Estados Unidos en la idea del derrocamiento de Sadam Hussein. España se unió a la Coalición, que quedaría escenificada para la historia en la Cumbre de las Azores el 16 de marzo de 2003, mientras los sondeos de opinión mostraban, al igual que en toda Europa, un divorcio entre las decisiones gubernamentales de los Estados europeos y la opinión de la población en cuanto al apoyo a la invasión. En el caso español, alrededor del 90 % de la población española se hubiera manifestado en contra de la invasión, el nivel más alto de oposición de Europa. España enviaría, una vez acabadas las operaciones militares y derrocado Sadam, 1300 efectivos como fuerza de mantenimiento de la paz bajo la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1511, de 16 de octubre de 2003. El 11 de marzo de 2004, tres días antes de que los españoles acudieran a las urnas para las elecciones generales, un grupo de terroristas colocaron varias bombas en trenes de Madrid, matando a 191 personas e hiriendo a más de 1.800. El PSOE ganó las elecciones generales y al poco de la toma de posesión, el presidente José Luis Rodríguez Zapatero retiró las tropas de Irak de forma súbita, trastocando la relación con Estados Unidos que tan cuidadosamente había cultivado el anterior Gobierno y produciendo una gran división con Washington. Lo que sobre todo molestó a la Casa Blanca no fue tanto la retirada de las tropas, sino la forma tan repentina de hacerlo, mal coordinada y sin negociar una retirada gradual. La Administración estadounidense también se sintió profundamente molesta por el hecho de que Zapatero instara a otros países, en público o en privado, a que también retiraran sus tropas de mantenimiento de paz.

Así, desde su llegada al poder en mayo de 2004, el gobierno de Rodríguez Zapatero modificará la trayectoria de las relaciones políticas entre España y Washington. Para el PSOE, el apoyo prestado por el gobierno español del Partido Popular a la invasión de Irak suponía romper el consenso en materia de política exterior, al desequilibrar las relaciones en favor de un elemento de la ecuación (EEUU) en detrimento del otro (la UE). Además la visión de

Zapatero ha sido siempre de un mundo multipolar en el que EEUU, China, Rusia, Japón y la UE deben desempeñar papeles principales. Esto incluye un "multilateralismo eficaz" (un concepto que España, junto con otros estados miembros de la UE, había abrazado formalmente cuando se adoptó la Estrategia Europea de Seguridad en 2003), aunque rara vez se trató de aclarar su preciso significado. En público, Zapatero siempre vincula con el multilateralismo eficaz a las Naciones Unidas (ONU) y un vigoroso respaldo de los principios de derecho internacional, tanto por convicción genuina y como una manera de distanciarse a partir de (y condenando implícitamente) el comportamiento de su predecesor durante la crisis de Irak[10]. Pero a pesar de mantener la presencia española en Afganistán en 2005, el gobierno español ignoró la prohibición de EEUU de reexportar tecnología estadounidense y mantuvieron un contrato de 1.700 millones de euros, para vender aviones y embarcaciones de vigilancia marítima y transporte no armado al Gobierno venezolano, declaradamente anti-estadounidense, de Hugo Chávez. Sin embargo, en 2007 tras cinco años de conversaciones se alcanzó un acuerdo que regula la presencia de la inteligencia militar de EEUU en las bases españolas que había quedado pendiente tras la renovación del Convenio de 1988 en 2002.

En términos económicos, las exportaciones españolas a EEUU representan un insignificante 0.5% (0.7% en 1989), una sexta parte de la cuota del Reino Unido, una cuarta parte de la francesa y una cuarta parte de la italiana. La cuota de España en el mercado de EEUU está más en línea con la de países europeos de tamaño medio, como Austria, Bélgica o Dinamarca, cuyas economías son más pequeñas. Pero aunque este volumen de exportaciones es pequeño, EEUU es el sexto mercado de España, lo que hace de aquel país un socio relevante sólo superado por sus mercados "naturales" de Francia, Alemania, Portugal, el Reino Unido e Italia. España presenta saldo negativo en sus relaciones comerciales con EEUU (1.700 millones de euros en 2005). Las exportaciones abarcan desde aparatos mecánicos y maquinaria hasta actividades más tradicionales como el calzado y los productos de cerámica. La composición de las exportaciones refleja claramente, como cabría esperar, la estructura tecnológicamente media-baja de la economía española, que además ha ido perdiendo competitividad a lo largo de los últimos años. A pesar de ello, y en términos de inversión, en 2005-7 EEUU fue el cuarto y quinto mayor inversor extranjero en España así como su séptimo / octavo socio comercial más grande, y fue durante el primer mandato de Zapatero durante un plazo breve, EEUU se convirtió en el segundo destino más popular para la inversión directa española.

La llegada en 2009 de la Administración Obama ha supuesto un cambio en la postura del gobierno socialista, con apoyo a las políticas norteamericanas solo comparable al producido durante los gobiernos del Partido Popular. Parece que el gobierno español ha analizado la situación estratégica de un cambiante sistema internacional. Este se distingue por una serie de parámetros diferenciadores y determinantes del nuevo equilibrio de poder internacional: el centro de gravedad de los asuntos mundiales pasa del Atlántico a Asia-Pacífico; aunque se mantiene la superioridad militar de EEUU, hay un creciente concierto de grandes potencias en un nivel económico: EEUU, China, la UE, Japón, India, Brasil; se ha producido un debilitamiento alarmante de la preeminencia normativa de EEUU como entendimiento compartido sobre valores, normas, reglas y formas de autoridad, distribución del estatus, prestigio, responsabilidad y privilegios. En este sentido, el gobierno español inició una modificación de su postura inicial hacia EEUU, teniendo en cuenta la reducción del peso de España en la UE y globalmente, y la fragilidad económica en la que estaba entrando España en 2008. En este nuevo panorama estratégico, paradójicamente una de las mejores

[10] Sobre una evaluación de esta visión véase Powell, Ch.: "A Second Transition, or More of the Same? Spanish Foreign Policy under Zapatero", *South European Society and Politics*, vol. 14, no. 4 (2009), pp. 519-536.

alternativas estratégicas incluye la mejora de las relaciones bilaterales con EEUU en detrimento de la importancia de algunas políticas europeas. Así, con el apoyo no disimulado a la campaña de Obama y la asistencia solo a la Convención demócrata por parte de miembros del equipo del Presidente Zapatero en 2008, se va a realizar un giro hacia la mejora sustancial de las relaciones hispano-norteamericanas. El Presidente Zapatero establecía en uno de sus raros discursos sobre política exterior, las relaciones con EEUU como las segundas en las prioridades de la política exterior española solo tras la UE, cuestión que ningún gobierno de la era democrática había hecho, incluyendo los 8 años de gobierno del Partido Popular[11]. Esto ha llevado, entre otros temas, a un progresivo incremento de la presencia militar española en Afganistán donde España dirige un Equipo de Reconstrucción Provincial y está al mando de una Base de Apoyo Avanzado en ese país, y al apoyo político a las sucesivas estrategias de la Administración Obama tanto en Afganistán como en otros asuntos como el cambio climático o la lucha antiterrorista.

Sin embargo, la decisión norteamericana de no prever una cumbre UE-EEUU durante la Presidencia Española de la UE en 2010 ha supuesto, a pesar de los trabajos en el seno de la Unión y los contactos bilaterales con la administración estadounidense para facilitar el reforzamiento de las relaciones transatlánticas que se ha producido en términos de cooperación económica y antiterrorista principalmente, un golpe en las expectativas, no solo europeas sino también españolas, de dar un especial impulso a la una renovación de la Nueva Agenda Transatlántica de 1995. A pesar de ello, en el último año, el gobierno español ha dado un paso clave hacia la consolidación del paso dado en 2008 por el presidente Zapatero con su discurso del Museo del Prado, completando su vuelta a una postura de *Bandwagoning* hacia EEUU: la firma de una acuerdo para el estacionamiento en la base de Rota, de parte de la infraestructura del sistema de defensa antimisiles que EEUU y la OTAN están desplegando en Europa[12].

5. Algunas conclusiones

De acuerdo con Schweller, las opciones de la Alianza son a menudo motivadas por las oportunidades para obtener beneficios en cuanto a peligro. Probablemente, la conducta en política exterior de los gobiernos del PP después de 11-S fue claramente reforzar finalmente su visión de relación especial en su visión de *Bandwagoning for Profits*. España estaba llegando a un mayor peso político a nivel internacional. El problema fue la falta de capacidades en algunas áreas para mantener ciertas políticas: es decir, la política militar y la cuestión de Kosovo. De alguna manera, el enfoque atlantista trató de equilibrar este problema. Sin embargo, uno de los aspectos más llamativos en cuanto a la política exterior del PP es la inclusión de una auténtica política antiterrorista en la ecuación como uno de los principales objetivos para el PP y de Aznar personalmente. La mayoría de los analistas de la política exterior española no suelen incluir este tema, por ejemplo, en la relación con EEUU antes del 11-S. Y después de esta fecha, el análisis se centra en la GWOT e Irak, pero no en la congruencia de la posición española, según la relación y las políticas llevadas a cabo anteriormente. En este sentido, la percepción de apaciguamiento que se instala al producirse la retirada de Irak (como respuesta ante los atentados de Madrid) y de vuelta al alineamiento con

[11] José Luis Rodríguez Zapatero: "En interés de España: una política exterior comprometida", *Discurso en el Museo del Prado*, 16 de Junio de 2008. p. 9, Real Instituto Elcano, *ARI* (17 de Junio 2008).
[12] "Announcement on missile defence cooperation", *NATO HQ*, October 5, 2011, en http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_78838.htm.

Francia dentro de la UE, contrasta con el acercamiento a regímenes adversarios de EEUU, y una continuada política de colaboración en materia de defensa y antiterrorista, además de la ampliación del compromiso español en Afganistán, donde se llegará a doblar la presencia militar. Sin embargo, la perdida de alternativas y su fracaso, la perdida de peso en la UE que se recrudecerá con la crisis económica de 2008, y el análisis prospectivo ya establecido en la nueva estrategia de seguridad española, hacen evidente una vuelta a la búsqueda de una postura de *Bandwagoning for Profits* en la relación con EEUU, desde la llegada a la Casa Blanca del Presidente Barak Obama.

¿MÁS ALLÁ DEL AÑO DUAL? LA ÚLTIMA DÉCADA DE LAS RELACIONES HISPANO-RUSAS

Javier Morales[1]
UNISCI / St. Antony's College, Universidad de Oxford

Resumen:
El objetivo de este artículo es presentar la evolución de las relaciones hispano-rusas desde 2000 hasta la actualidad, que podemos dividir en tres etapas en función de los cambios de gobierno en España —victoria del PSOE en 2004— y Rusia, con la llegada a la presidencia de Medvedev en 2008. Comenzaremos mencionando brevemente algunos antecedentes históricos, para profundizar después en los ámbitos político, de seguridad, económico y cultural de los contactos bilaterales, y finalizando con unas conclusiones que tratan de definir conceptualmente las principales características de esta relación.

Palabras clave: España, Rusia, relaciones bilaterales, Año Dual.

Title in English: *"Beyond the Dual Year?: The last Decade of Spain-Russia Relations".*

Abstract:
This article presents the evolution of Spanish-Russian relations since 2000, which we can divide into three stages according to the changes of government in Spain – with the Socialist Party's victory in 2004 – and Russia, after Medvedev came to power in 2008. We start with a brief historical overview, and then we continue with an analysis of the political, security, economic and cultural aspects of the bilateral contacts. Finally, in our conclusions we make an attempt at conceptually defining the main features of this relationship.

Keywords: *Spain, Russia, bilateral relations, Dual Year.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Javier Morales Hernández es Miembro Asociado Senior en el Centro de Estudios Rusos y Eurasiáticos del St. Antony's College, Universidad de Oxford, e Investigador Senior de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la política exterior y de seguridad de Rusia, con especial atención a sus relaciones con Occidente. Dirección: St. Antony's College, Oxford OX2 6JF, United Kingdom.
E-mail: javier.moraleshernandez@sant.ox.ac.uk.

1. Introducción

El objetivo de este artículo es presentar la evolución de las relaciones hispano-rusas desde 2000 hasta la actualidad, que podemos dividir en tres etapas en función de los cambios de gobierno en España —victoria del PSOE en 2004— y Rusia, con la llegada a la presidencia de Medvedev en 2008. Comenzaremos mencionando brevemente algunos antecedentes históricos, para profundizar después en los ámbitos político, de seguridad, económico y cultural de los contactos bilaterales, y finalizando con unas conclusiones que tratan de definir conceptualmente las principales características de esta relación.

2. Antecedentes

Por motivos históricos, las relaciones entre España y Rusia han sido desiguales desde sus comienzos, alternando etapas de acercamiento y de distanciamiento. En 1667 se envía la primera embajada del zar Alexis Mijailovich a Madrid, pero no se establecerán misiones diplomáticas permanentes hasta 1722. Durante el siglo XVIII se producen varios periodos de ruptura, que se repetirán entre 1918 y 1933 como consecuencia de la instauración del régimen soviético, y nuevamente durante la dictadura franquista hasta la restauración de la democracia en España.

Los antecedentes inmediatos de la etapa actual en los contactos bilaterales se encuentran en los primeros gestos de acercamiento a partir de 1977, tras el restablecimiento de relaciones diplomáticas. Así, ya en 1984 se realiza una visita de los Reyes a Moscú, que se ve sucedida por el viaje de Mijail Gorbachov a Madrid en 1990 y el de Felipe González a Moscú en 1991, aún durante el periodo soviético. Durante esta última visita se firma un tratado bilateral de amistad y cooperación, el cuarto concluido por la entonces URSS con un país occidental tras los establecidos con Alemania, Italia y Francia[2].

3. Relaciones políticas

Las relaciones políticas hispano-rusas en la última década, coincidiendo con el segundo mandato de José María Aznar (2000-2004) y casi la totalidad de las dos presidencias de José Luis Rodríguez Zapatero (desde 2004) —así como con los dos mandatos de Vladimir Putin (2000-2008) y el de Dmitri Medvedev (desde 2008)—, pueden considerarse el periodo de mayor estabilidad en toda la historia de los contactos bilaterales, pese a los momentos de crisis puntuales.

A modo de indicador del clima político entre Madrid y Moscú, podemos observar (fig. 1) que las visitas de alto nivel se han producido con regularidad con independencia de los cambios de gobierno en ambos países. Estos viajes —del rey, el príncipe de Asturias, el presidente del Gobierno o el ministro de Asuntos Exteriores por parte de España, y del presidente, el primer ministro o el ministro de Exteriores por parte rusa— han sido, no obstante, ligeramente más numerosos en cuanto a las personalidades españolas; y menos

[2] Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dirección General de Comunicación Exterior (2011): *Rusia*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, p. 27, en http://www.maec.es; De la Cámara, Manuel: "Las relaciones entre España y la Federación Rusa", CIDOB, *Anuario Internacional CIDOB*, pp. 450-451, en http://www.cidob.org.

frecuentes en los meses anteriores a la celebración de elecciones, por la lógica incertidumbre sobre el impacto de los resultados electorales en los acuerdos que pudieran alcanzarse.

Hay que destacar además la relación personal del rey con dirigentes rusos como Putin, manifestada en visitas privadas además de las oficiales, que han contribuido a facilitar la intensificación de las relaciones bilaterales[3]. Estos contactos pueden haber permitido al monarca ejercer de mediador en determinados momentos, como —según algunas informaciones— pudo haber ocurrido respecto al interés de la petrolera Lukoil en adquirir una participación en Repsol[4].

Fig. 1: Visitas de personalidades españolas a Rusia y viceversa, 2000-2010[5]

	2000	2001	2002	2003	2004		2005	2006	2007	2008		2009	2010
					PP	PSOE				Putin	Mdv		
	AZNAR				ZAPATERO								
Rey		1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0
Princ		0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pte Gb		1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	0
MAE		1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1
Pte	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
PM		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MAE		0	3	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0
	PUTIN										MEDVEDEV		

Otra característica de la relación hispano-rusa ha sido la buena disposición por ambas partes, lo que podría interpretarse en dos sentidos. Por un lado, se trataría del resultado de los esfuerzos realizados por ambos gobiernos para superar décadas de desconocimiento y recelos mutuos, y consolidar una cooperación estable que tenga efectos positivos de *spillover*, desbordando el ámbito político para, a partir de la confianza creada, lograr avances también en otros ámbitos como el económico o el de la seguridad; y pudiendo extenderse igualmente desde el marco bilateral al del conjunto de las relaciones Rusia-UE.

Sin embargo, otra explicación igualmente probable —y no necesariamente incompatible con la anterior— es la de que ha sido, precisamente, la distancia en términos geográficos e históricos ente España y Rusia la que ha hecho posible lograr un clima tan positivo como el actual. La ausencia de conflictos bilaterales, que en muchos casos se derivan de una vecindad geográfica —por ejemplo, la experiencia de sucesivas invasiones y conflictos entre Rusia y Polonia, la situación de las minorías rusas en los países bálticos, o las disputas por el suministro ruso del gas con Ucrania— ha facilitado que los gobernantes españoles y rusos se aproximen a los encuentros bilaterales sin prejuicios tan fuertemente arraigados.

De igual forma, el desconocimiento entre las sociedades civiles hace que la relación con Rusia no sea una preocupación del electorado español —como lo es, por ejemplo, para el

[3] Por ejemplo: "Putin y el Rey Don Juan Carlos destacan el buen momento de las relaciones Rusia-España", *La Vanguardia*, 18 de agosto de 2002, en http://www.lavanguardia.com.

[4] "El rey llamó a Zapatero seis veces para apoyar a Lukoil", *Público*, 26 de noviembre de 2008, en http://www.público.es.

[5] Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2000-2010): *Anuario de Política Exterior*, en http://www.maec.es.

alemán—, y mucho menos para los ciudadanos rusos en cuanto a la relación con España. Esto otorga un amplio margen de actuación a los dirigentes para actuar de forma pragmática, sin verse constreñidos por los compromisos ideológicos adquiridos ante sus votantes.

Todos estos factores hacen que las relaciones hispano-rusas tiendan a ser "positivas por defecto", de forma que son otros actores o *polos de atracción* externos los que determinan los momentos de mayor cercanía o distanciamiento entre nuestros dos países. Así, por ejemplo, el reinicio o *reset* entre Washington y Moscú tras la llegada de Obama a la presidencia ha sido indudablemente un factor positivo —entre otros— que ha impulsado una mayor atención del gobierno de Zapatero hacia Rusia, como veremos a continuación. Del mismo modo, los desacuerdos con la UE a raíz de las "crisis del gas" ruso-ucranianas se extendieron a España, creando un clima político de rechazo a la participación de empresas rusas en el sector energético español.

Una consecuencia adicional de esta tendencia a definir las relaciones bilaterales a partir de la inercia creada por la ausencia de conflictos es que, de forma creciente, se tiende a dar prioridad a los ámbitos con una menor carga política y de carácter más pragmático, como el económico —donde los intereses son en gran medida complementarios— y el cultural, que representa el ejemplo más claro de "juego de suma positiva" sin recelos por ninguna de ambas partes. Pese a que estos avances tienen sin duda el efecto de *spillover* que hemos mencionado, creando un conocimiento y confianza mutuas que se extienden al diálogo político, por sí solos no pueden sostener una cooperación estable en el tiempo, en ausencia de un impulso decidido al máximo nivel de considerarse socios también en el terreno de la política internacional, tratando de acercar posiciones en temas donde los intereses no son tan evidentemente similares.

Las relaciones hispano-rusas en esta última década se pueden dividir, como hemos señalado, en tres etapas determinadas por los respectivos cambios de gobierno.

3.1. La etapa Aznar-Putin (2000-2004)

En el periodo 2000-2004, con Aznar y Putin al frente de los ejecutivos español y ruso, el *polo de atracción externo* más relevante para los contactos bilaterales puede considerarse EE.UU. Es la reacción de la Administración Bush a los atentados del 11-S, con la invasión de Afganistán y posteriormente de Irak, la que marca las tendencias en las relaciones de Rusia con Occidente, incluyendo a España. Las consecuencias positivas de esto son un impulso a la cooperación bilateral en el ámbito de la seguridad, no sólo en cuanto a la lucha contra el terrorismo de inspiración islamista radical, sino también en otras cuestiones como el crimen organizado.

Asimismo, tanto Rusia como España apoyan el derrocamiento del régimen de los talibanes en Afganistán, e incluso las diferencias posteriores en relación con la guerra de Irak permiten —gracias al pragmatismo mostrado por ambas partes— que no se deteriore la cooperación en otros ámbitos. Son otros acontecimientos, como la retórica estadounidense de "extensión de la democracia" y las "revoluciones de colores" en Ucrania o Georgia, lo que hace que Rusia considere las políticas de Washington como una amenaza política directa para la estabilidad de su régimen. De esta forma, pese a estos ejemplos prácticos de colaboración en áreas de interés común, la confianza en el terreno político se ve reducida como consecuencia de la actuación de un tercer actor, EE.UU., con el que el gobierno Aznar se identifica de forma abierta.

Otro factor negativo es que, debido a la asimetría en cuanto al peso específico o poder en el sentido tradicional entre Rusia y España, es Moscú quien tiene menos incentivos para el diálogo con nuestro país si éste no le aporta ventajas que no puede lograr en otros marcos bilaterales, como el que tiene con otros países europeos. Por esta razón, la cercanía de nuestro gobierno a las posiciones de la Administración Bush restaba interés a los dirigentes rusos a la hora de considerar a España un interlocutor diferenciado, centrando la atención en el diálogo entre Washington y Moscú.

Del mismo modo, pese a que España considera positiva la relación con Rusia en cuestiones específicas como las ya mencionadas, el diseño de la estrategia general de política exterior en clave atlantista excluye a Rusia de nuestras áreas prioritarias, relegándola al papel de actor externo al espacio euratlántico y, en el peor de los casos, al de rival para instituciones como la OTAN. Esta visión del mundo en clave de "suma cero", tomada directamente de la ideología neoconservadora estadounidense, tiene sin duda —por la herencia de la Guerra Fría— su equivalente dentro de la propia Rusia; lo que impide que la cooperación llegue a ser profunda y estable incluso en aquellas áreas más técnicas o de menor carga política.

3.2. La etapa Zapatero-Putin (2004-2008)

Tras la llegada de Zapatero a la presidencia, no se produce inmediatamente un aumento de la prioridad asignada a Rusia como una de las áreas de nuestra política exterior. Por el contrario, la reorientación llevada a cabo por el gobierno socialista situó a la Unión Europea —y en el marco bilateral, a Estados europeos como Francia o Alemania— como el principal *polo de atracción* externo y medio a través del cual ejercer una influencia en los asuntos internacionales. Esta visión permite, no obstante, una aproximación más similar a la rusa por su defensa de un mundo multipolar, donde los papeles de la UE y Rusia como potencias sean compatibles entre sí, sin definirse necesariamente en función de su afinidad con una superpotencia con pretensiones hegemónicas.

Del mismo modo, el "retorno a Europa" planteado por Zapatero sitúa a nuestro país en un escenario, como el europeo, donde Rusia desea contar con interlocutores entre los grandes países la UE: principalmente Francia y Alemania —con los que Moscú celebra incluso varias cumbres tripartitas—, pero también Italia por los intereses económicos y la amistad personal entre Berlusconi y Putin. España puede así aprovechar sus buenas relaciones con el "eje franco-alemán" para sumarse al núcleo de países europeos con unos contactos más fluidos con Rusia; si bien no cuenta, naturalmente, con la misma relevancia para Moscú que la de Berlín, París o Roma. Esto marca una diferencia con la etapa anterior, en la que EE.UU. y Rusia definían sus relaciones mediante el diálogo bilateral, sin dar oportunidades a una España alineada con Washington de influir en ellas.

No obstante, el menor peso específico de España en comparación con las grandes potencias europeas impide aprovechar plenamente esta posición como miembro de la UE para asumir un papel más activo en la definición de la política europea hacia Rusia. Por otra parte, hay que reconocer que no se trata sólo de una carencia de capacidades sino también de voluntad política: nuestra diplomacia continúa volcada en las "áreas tradicionales" de Europa, el Magreb-Oriente Medio y Latinoamérica, a las que se suma una incipiente presencia en Asia-Pacífico. El espacio postsoviético es todavía en este momento un escenario alejado de las preocupaciones de nuestros responsables políticos de uno u otro signo, lo cual impide realizar grandes avances más allá de la inercia creada por la limitada cooperación en áreas de bajo contenido político.

3.3. La etapa Zapatero-Medvedev (desde 2008)

El relevo en el Kremlin de Putin por Medvedev facilita un cierto "deshielo" en las relaciones entre Rusia y Occidente, especialmente una vez Barack Obama asume la presidencia de EE.UU. Al mismo tiempo, la UE se plantea recuperar la confianza perdida en las relaciones ruso-europeas, tratando de solucionar las crisis que se produzcan de forma puntual sin que esto implique una paralización del diálogo. Esto permite, por ejemplo, que la crisis ocasionada por la guerra ruso-georgiana de agosto de 2008 se resuelva rápidamente gracias a la mediación europea durante la presidencia francesa; y que en lugar de abrir una nueva etapa de enfrentamientos se reafirme la necesidad de superar los problemas existentes. EE.UU. y la UE serán así los *polos de atracción* hasta hoy; condicionando con su paralelo restablecimiento de relaciones estables con Moscú las iniciativas en el mismo sentido del gobierno español.

España asiste a esta restauración de las relaciones Rusia-Occidente desde una posición ciertamente más activa que en etapas anteriores. En primer lugar, en marzo de 2009 tiene lugar una visita de Estado de Medvedev a España, durante la cual se firma una declaración de "Asociación Estratégica"[6], convirtiéndonos así en el cuarto miembro de la UE —tras Alemania, Francia e Italia— con esta especial relación con Rusia. Las iniciativas propuestas (fig. 2) comprenden desde áreas con mayor carga política, como las consultas e incluso coordinación de las respectivas políticas exteriores en asuntos de interés común, hasta otras más técnicas o menos controvertidas, como la cooperación en educación o cultura.

En segundo lugar, España ocupó la presidencia de turno de la UE en el primer semestre de 2010, incluyendo la intensificación de las relaciones con Rusia como uno de los objetivos de la misma: así, Zapatero llegó a afirmar que "Rusia es un gran aliado, imprescindible para la UE", y que la estabilidad de la Unión "depende en buena medida de las relaciones con Rusia"[7]. Se nombró una Embajadora en Misión Especial para las relaciones con Rusia durante el semestre de presidencia, María Victoria Scola, y se plantearon como objetivos los siguientes: revisión del sistema de visados, participación rusa en determinados programas de la Asociación Oriental, cooperación energética, apoyo al ingreso de Rusia en la Organización Mundial de Comercio (OMC) —con vistas a un posible acuerdo de libre comercio en el futuro—, y lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico[8].

[6] *Declaración de Asociación Estratégica entre el Reino de España y la Federación de Rusia*, 3 de marzo de 2009, en http://www.la-moncloa.es.

[7] "Zapatero apuesta por acercar Rusia a la UE para garantizar la seguridad", *La Vanguardia*, 13 de abril de 2010, en http://www.lavanguardia.es.

[8] Véase Morales Hernández, Javier: "Las relaciones UE-Rusia durante la presidencia española", en Marquina, Antonio (ed.) (2010): *La política exterior de seguridad y defensa común de la Unión Europea II: resultados de la presidencia española*, UNISCI Papers nº 36, Madrid, UNISCI.

Fig. 2: Contenido de la Asociación Estratégica España-Rusia (2009)[9]

ÁMBITO	ACCIONES DE COOPERACIÓN PROPUESTAS
1. Política exterior	- Información mutua, coordinación e iniciativas conjuntas en asuntos de interés común - Consultas anuales entre ministros de AA.EE. - Negociación de un nuevo Tratado de Amistad y Cooperación
2. Seguridad y Justicia	- Colaboración entre Ministerios de Defensa / FAS - Convenio sobre tránsito de equipos y personal españoles por territorio ruso hacia Afganistán - Lucha contra el terrorismo - Lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva - Lucha contra el crimen organizado - Lucha contra el tráfico de drogas - Reacción ante catástrofes naturales o de origen humano - Colaboración entre organismos jurídicos (Memorando de Entendimiento entre Fiscalías Generales)
3. Economía y Comercio	- Fomento del comercio - Fomento del turismo (Programa de Acciones Conjuntas) - Fomento de las inversiones y protección recíproca - Intercambio de información económica - Contactos entre empresas y cámaras de comercio - Cooperación en infraestructuras y equipamientos (incluyendo Protocolo de Cooperación ferroviaria) - Cooperación energética: petróleo, gas, carbón y renovables (Memorando de Entendimiento) - Cooperación en I+D+i, especialmente en energía nuclear, tecnología espacial y lucha contra el cambio climático - Facilitar ingreso de Rusia en la OMC
4. Cultura y Sociedad	- Relaciones entre universidades, centros docentes y de investigación - Fomento de la movilidad de profesores e investigadores - Fomento de la enseñanza de los idiomas respectivos - Colaboración entre instituciones e industrias culturales gubernamentales y no gubernamentales, impulsando actividades de cada país en el otro - Colaboración entre medios de comunicación - Protección de la propiedad intelectual - Digitalización e intercambio de archivos - Foro Hispano-Ruso de Diálogo entre Sociedades Civiles (anual) - Colaboración consular, aplicación favorable del régimen de visados y diálogo para futura supresión - Diálogo entre culturas y civilizaciones en el marco de la Alianza de Civilizaciones - Fomento de políticas de género

El resultado más claro del semestre en cuanto a las relaciones eurorusas fue la firma de la llamada "Asociación para la Modernización" en la cumbre celebrada en Rostov del Don. Como se afirmaba en la declaración conjunta de dicha cumbre[10], Rusia y la UE se consideran mutuamente como "socios estratégicos", y basarán esta nueva asociación en el fomento de la inversión, el comercio bilateral y las relaciones económicas; la aproximación de los estándares y normativas técnicas, y los derechos de propiedad intelectual; la mejora de los transportes; la promoción de una economía sostenible, eficiencia energética y lucha contra el

[9] Morales Hernández, Javier (2010): "España y Rusia ante el año bilateral: oportunidades para 2011", Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento de Opinión del IEEE 21/2010*, , p. 3.
[10] Council of the European Union: "Joint Statement on the Partnership for Modernisation. EU-Russia Summit", 1 de junio de 2010, en http://www.consilium.europa.eu.

cambio climático; la cooperación en investigación, desarrollo e innovación en estas áreas, así como en otras como la tecnología espacial.

El objetivo principal de Rusia era conseguir la cooperación de la UE para su desarrollo tecnológico, mediante proyectos conjuntos —como las energías alternativas o el aumento de la eficiencia energética— que permitan alcanzar resultados con un presupuesto moderado, debido al actual contexto de crisis; así como la adopción de estándares comunes e incluso de legislación comunitaria, fomento de las inversiones e intercambios académicos y de profesionales altamente cualificados[11]. La respuesta de la UE, por su parte, se centró en señalar la necesidad de unir la modernización política a la económica, avanzando en la democratización de Rusia, combatiendo la corrupción, reduciendo las restricciones a los inversores extranjeros y permitiendo la implicación de la sociedad civil[12].

4. Relaciones de seguridad

Las relaciones hispano-rusas en el ámbito de la seguridad se definen, como ya hemos señalado en cuanto a la cooperación política, por la ausencia de percepciones mutuas de amenaza. En cambio, existen intereses compartidos en cuanto a la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, que han dado lugar a una cooperación frecuente y fluida entre las respectivas fiscalías generales —con un Memorando de Entendimiento firmado durante la visita de Medvedev en 2009—, policías y servicios de inteligencia, como se resalta habitualmente por ambas partes.

Pese a ello, esta cooperación puede no ser suficiente en algunos aspectos: por ejemplo, un fiscal de la Audiencia Nacional especializado en el crimen organizado de la antigua URSS —según reveló uno de los cables secretos publicados por Wikileaks[13]— enfatizaba las dimensiones de este fenómeno y sugería que los propios servicios de seguridad rusos mantienen relaciones con este tipo de grupos, lo cual dificulta la persecución de criminales rusos en su país por delitos cometidos en España. Otro aspecto problemático, esta vez desde el punto de vista de Moscú, es el hecho de que los medios de comunicación españoles utilicen con frecuencia el término "mafia rusa" para referirse a bandas originarias de cualquier país de Europa Central y Oriental o el espacio postsoviético; lo cual perjudica injustificadamente la imagen colectiva de los rusos residentes en España.

Con respecto a la seguridad internacional, se alcanzó un acuerdo para el tránsito por territorio ruso de personal militar español con destino a Afganistán; pero no se han realizado avances sustanciales en otros aspectos, ya que la iniciativa permanece en manos de otros foros —como el Consejo OTAN-Rusia— más que en el plano bilateral hispano-ruso. En el marco de la UE, el acuerdo con Rusia sobre protección recíproca de información clasificada alcanzado tras la presidencia española de 2010 sirvió para facilitar la continuación de la cooperación eurorusa en misiones —de la UE o conjuntas en el futuro—, ya demostrada en EUFOR Chad/RCA o en las patrullas contra la piratería dentro de la operación Atalanta.

[11] "Programma effektivnogo ispolzovaniya na sistemnoy osnove vneshnepoliticheskij faktorov v tselyaj dolgosrochnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii", *Russkiy Newsweek*, 11 de mayo de 2010, en http://www.runewsweek.ru.
[12] "EC suggests a modernization plan to Russia", *RT*, 11 de febrero de 2010, en http://rt.com.
[13] "10MADRID154, Spain Details its Strategy to Combat the Russian Mafia", 8 de febrero de 2010, en http://wikileaks.org.

Más recientemente, la intervención de la coalición occidental —incluida España— en la guerra civil de Libia ha demostrado tanto las posibilidades como las limitaciones de la asociación estratégica hispano-rusa. Este conflicto supone probablemente el primer gran asunto de relevancia internacional desde la guerra de Irak en el que Moscú y Madrid han adoptado inicialmente posiciones opuestas; sin embargo, no se ha producido un deterioro apreciable de la confianza entre ambas partes. El pragmatismo para evitar que desacuerdos puntuales dañen el estado de las relaciones es así la tónica general, de igual forma que Moscú no vetó la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Libia aunque después mostrase sus dudas sobre el grado de intervencionismo de la coalición, y terminase por reconocer finalmente a los sublevados como autoridad legítima del país.

La anunciada colaboración española en la defensa antimisiles de la OTAN, que contará con buques estadounidenses dotados del sistema *Aegis* en la base naval de Rota, ha creado un punto de fricción en las relaciones hispano-rusas. El proyecto de defensa antimisiles fue precisamente una de las áreas de cooperación en las que Rusia y la OTAN se plantearon colaborar a partir de la cumbre de Lisboa en 2010. No obstante, mientras que Moscú desearía un sistema totalmente conjunto, la Alianza no desea depender de los intereses rusos a la hora de afrontar posibles amenazas con misiles. Este nuevo paso supone la constatación de que EE.UU. está decidido a seguir adelante con el "escudo antimisiles", colaborando con aquellos socios o aliados que lo deseen —como España en este caso—, pero sin someterse a un proceso de consultas con países como Rusia que pueda paralizar el proyecto[14].

Otras cuestiones de seguridad que han podido dificultar en alguna medida las relaciones son las actividades de los respectivos servicios de inteligencia: así, a finales de 2010 se expulsó a dos diplomáticos españoles acreditados en Moscú como represalia por la expulsión anterior de dos diplomáticos rusos por "actividades incompatibles con su estatus"[15]. No obstante, tampoco estos incidentes han supuesto un bloqueo de la cooperación ni del impulso al Año Dual que se está celebrando en 2011, y que trataremos más adelante.

5. Relaciones económicas

La principal motivación para esta atención renovada por parte española a los contactos con Rusia es indudablemente de carácter económico, especialmente en el actual contexto de crisis. Es frecuente la afirmación de que la intensidad de las relaciones comerciales entre nuestros dos países está muy por debajo del nivel de las relaciones políticas, y que esto supone un obstáculo que es necesario resolver. Los intercambios todavía dan lugar a una balanza comercial negativa para nuestro país (fig. 2): importamos fundamentalmente materias primas —como el hierro, el acero o el níquel—[16], pero exportamos productos de valor tecnológico como los automóviles, junto con otros como los alimentos (fig. 3).

[14] Kamp, Karl Heinz: "Missile Defence – A Sticking Point?", *The World Today*, vol. 67, nº 10 (octubre 2011), pp. 21-23; "EE UU desplegará en Rota 1.100 militares y cuatro buques del escudo antimisiles", *El País*, 5 de octubre de 2011, en http://www.elpais.com; Vega, Enrique: "Seguridad y juego político", *Público*, 12 de octubre de 2011, en http://www.publico.es.
[15] Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, "Rusia…, *op. cit.*, p. 33.
[16] De la Cámara, *op. cit.*, p. 452.

Fig. 2: Comercio España-Rusia (mill. Euros)[17]

Balanza Comercial	2007	2008	2009	2010
Importaciones	7.892,71	7.531,95	4.587,22	6.125,52
Exportaciones	2.085,93	2.835,63	1.477,43	1.994,97
Saldo	–5.806,78	–4.696,32	–3.109,79	–4.130,55
Tasa de cobertura	26,40	37,60	32,20	32,50
% Variación Importación *	7,49	–4,57	–39,10	33,53
% Variación Exportación *	38,17	35,94	–27,90	35,03

(*) Tasa variación sobre año anterior.

Fig. 3: Distribución del comercio por productos (2010)[18]

Principales productos importados	Importe	% del total
Combustibles minerales, aceites minerales	5.343,84	87,20
Fundición, hierro y acero	371,10	6,00
Niquel en bruto	132,21	2,10
Caucho sintético y caucho facticio deriv. de aceites	48,80	0,70
Abonos	40,39	0,60
Aluminio y manufacturas de aluminio	21,58	0,30
Total partidas	5.957,92	96,90
Total importaciones	6.125,52	100,0

Principales productos exportados	Importe	% del total
Calderas, máquinas, aparatos mecánicos	252,69	12,60
Vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás	247,76	12,40
Carnes y despojos comestibles	132,92	6,60
Frutos comestibles; cortezas de agrios o de melon.	116,00	5,80
Baldosas y losas de cerámica para pavimiento	102,56	5,60
Máquinas, aparatos y material eléctrico	91,49	4,50
Total partidas	943,42	47,50
Total exportaciones	1.994,97	100,00

Dentro del sector energético, Rusia es nuestro principal proveedor de petróleo (16%) aunque en un mercado muy diversificado: le siguen Irán (14,8%), Arabia Saudí (13,7%), Nigeria (13,4%) o México (11,9%), entre otros. Con respecto al gas, donde la dependencia de pocos suministradores suele ser más frecuente por la configuración de los gasoductos, España no importa actualmente gas de Rusia[19]. Sin embargo, la posibilidad de que el Foro de Países Exportadores de Gas (GECF) pudiera convertirse en el futuro, con el impulso de miembros como Rusia e Irán, en un verdadero "cártel del gas" similar a la OPEP podría perjudicar los

[17] Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, "Rusia…, *op. cit.*, p. 34.
[18] *Ibid*.
[19] *Boletín CORES*, nº 164 (julio 2011), en http://www.cores.es.

intereses españoles; ya que nuestros proveedores —Argelia principalmente, pero también otros como Nigeria o Qatar—participan en esta organización[20].

El efecto de la crisis ha contribuido a reducir aún más las exportaciones españolas a Rusia, que sólo suponen un 1,3% de sus importaciones[21]; sólo unas 100 empresas españolas tienen presencia en ese país —por ejemplo, Técnicas Reunidas, Iberdrola, Uralita, Roca, Gallina Blanca o Inditex—, en comparación con 3.000 alemanas. Son todavía muy escasas las compañías españolas que han conseguido proyectos de envergadura en el mercado ruso: por ejemplo, la construcción de una refinería en Jabarovsk por Técnicas Reunidas, con un valor de 800 millones de dólares[22].

Por parte rusa existe un interés en la participación española en sectores como las infraestructuras —especialmente construcción de centrales energéticas o de ferrocarriles—, el desarrollo de las energías renovables y la lucha contra el cambio climático, recogidos en los acuerdos específicos firmados durante la visita de Medvedev. Para facilitarlo existe una Comisión Mixta de Cooperación Económica e Industrial con representantes de ambos gobiernos, con distintas comisiones de trabajo sobre cambio climático, construcción naval, espacio, turismo, infraestructuras de transporte y otras, y energía[23].

Esta *economización* de las relaciones con Rusia no es exclusiva del ámbito bilateral español, sino que también la UE concede una creciente prioridad a estas cuestiones como forma de facilitar una aproximación de los intereses que repercuta positivamente en otras áreas. Así, en la Asociación para la Modernización establecida en la cumbre UE-Rusia de Rostov del Don, al final de la presidencia española de 2010, se recoge una serie de áreas de marcado carácter económico[24]:

- aumentar las oportunidades para la inversión, el comercio bilateral y las relaciones económicas;
- aproximar los estándares y normativas técnicas, y proteger los derechos de propiedad intelectual;
- mejorar el transporte;
- promover una economía sostenible, la eficiencia energética y la lucha contra el cambio impacto climático;
- reforzar la cooperación en investigación, desarrollo e innovación, incluyendo la tecnología espacial;
- reducir el impacto social negativo de las reestructuraciones económicas;
- garantizar el funcionamiento eficaz del sistema judicial y la lucha contra la corrupción;

[20] Gas Exporting Countries Forum: http://www.gecforum.org.
[21] Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX): http://www.icex.es.
[22] Sebastián de Erice, José Pedro: Ponencia presentada en el Seminario Rusia-Unión Europea "El mundo, visto desde Rusia, Asociación de Periodistas Europeos", Madrid, 14 de mayo de 2010.
[23] De la Cámara, *op. cit.*, p. 453.
[24] Council of the European Union: "Joint Statement on the Partnership for Modernisation. EU-Russia Summit", 1 de junio de 2010, en http://www.consilium.europa.eu.

- promover los contactos entre personas y el diálogo con la sociedad civil, facilitando la participación de ciudadanos y empresarios.

España inició también durante su presidencia un diálogo UE-Rusia para la flexibilización del régimen de visados, con la posibilidad de una futura supresión si se llegase a alcanzar un consenso; y de forma recíproca a una futura medida similar por parte de Moscú, que ha venido reclamando durante mucho tiempo la libre circulación de sus ciudadanos en la UE[25]. Si se llegasen a solventar los obstáculos técnicos, esto tendría un impacto muy positivo para aumentar el conocimiento entre las sociedades civiles, aumentar los contactos empresariales y el turismo —España es ya uno de los principales destinos para los turistas rusos[26], lo que podría incrementarse aún más facilitando los visados o suprimiéndolos, como han hecho ya Turquía, Israel, Egipto o Túnez—, y reducir a largo plazo la desconfianza entre ambas partes. Rusia acogió muy positivamente esta propuesta, contribuyendo por su parte a flexibilizar la concesión de visados de negocios a ciudadanos europeos[27].

En los últimos meses, dentro de las medidas de estímulo a la economía española, se han realizado además varias acciones como el lanzamiento de un plan "*Made in/by Spain*" para mejorar la imagen de las empresas españolas en Rusia, un acuerdo de protección de patentes españolas en este país —facilitando así la exportación de tecnología—, o la visita de la secretaria de Estado de Vivienda, Beatriz Corredor, a Moscú para promocionar el mercado inmobiliario español, en el que los compradores rusos aumentaron un 20% durante 2010 respecto al año anterior[28].

El acontecimiento más destacado ha sido el viaje de Zapatero en junio de 2011 para intervenir en el Foro Económico de San Petersburgo, donde España era el país invitado de esta edición. Se celebró una reunión de ambos presidentes con participación de las principales empresas españolas con intereses en Rusia —por ejemplo, Iberdrola, Repsol, Talgo, Roca o Técnicas Reunidas—, y se firmaron veinte acuerdos por valor de 800 millones de euros[29]. Pese a estos esfuerzos, se han producido no obstante algunas crisis puntuales en las relaciones comerciales: por ejemplo el cierre del mercado ruso a las exportaciones españolas durante la "crisis del pepino" causada por el brote de *e.coli*, que en un principio se atribuyó erróneamente a nuestros productos.

6. Relaciones culturales

El principal déficit de la asociación estratégica hispano-rusa ha sido su falta de visibilidad de cara a la opinión pública, más allá de la reducida comunidad de expertos en relaciones

[25] "News Conference following EU-Russia Summit", 1 de junio de 2010, en http://eng.news.kremlin.ru: Von Twickel, Nicolaus: "Russians Put Visas on EU Summit Agenda", *The Moscow Times*, 21 de mayo de 2010, en http://www.themoscowtimes.com.

[26] El consulado español en Moscú es el que más visados expide de todos los consulados españoles en el extranjero. De la Cámara, *op. cit.*, p. 454.

[27] "Speech at St Petersburg International Economic Forum Plenary Session", 18 de junio de 2010, en http://eng.kremlin.ru

[28] Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, "Rusia…, *op. cit.*, p. 32; "Beatriz Corredor explica en Rusia el potencial del mercado inmobiliario español", 8 de junio de 2011, en http://www.lamoncloa.gob.es.

[29] "Rodríguez Zapatero: "Exportar es la forma de acelerar la recuperación y crear empleo", 18 de junio de 2011, en http://www.lamoncloa.gob.es.

internacionales. Mientras que entre los rusos —pese a la desproporción existente en cuanto al tamaño y población de ambos países— España es apreciada por el atractivo de su idioma, cultura e historia, no sucede en absoluto lo mismo a la inversa. Rusia continúa siendo la más desconocida de nuestros vecinos europeos para una sociedad española que, en cambio, ha aprendido a considerar como propios los problemas que afectan a nuestros socios de la UE. El aprendizaje del ruso —*lingua franca* en todo el espacio postsoviético— es aún una vocación minoritaria entre los españoles, mientras que por parte rusa el castellano es uno de los idiomas más estudiados. Ejemplo de ello es el Instituto Cervantes de Moscú, que con 80.000 alumnos cada año es el mayor centro de enseñanza de nuestro idioma en todo el mundo[30].

Para contribuir a aumentar este conocimiento, se está realizando durante 2011 el "Año de Rusia en España", el cual tiene su contrapartida en el "Año de España en Rusia" que se celebra simultáneamente. El "Año Dual"[31], como se ha denominado, tiene un contenido marcadamente cultural, con exposiciones, conciertos y conferencias; aunque también se incluyen encuentros de empresarios. Otras iniciativas han tratado el fomento de la movilidad de estudiantes y científicos; se han celebrado también encuentros de rectores de universidades de Rusia y el espacio iberoamericano. Sin embargo, estas actividades por sí solas pueden quedar desconectadas del "núcleo duro" de la política exterior —es decir, la cooperación política ante los desafíos para la estabilidad internacional—, centrándose en las relaciones culturales y en cierta medida también las económicas, por ser éstas, precisamente, aquéllas en las que los intereses de ambas partes están más próximos y se benefician mutuamente.

Al mismo tiempo, el "Año Dual" ha coincidido con distintas circunstancias internas e internacionales que han desplazado la prioridad hacia otros asuntos, de forma que precisamente durante 2011 la visibilidad de las relaciones políticas bilaterales está siendo quizás inferior a la de otros momentos. Por ejemplo, además del notable impacto de la crisis económica, los debates en los últimos meses sobre la sucesión de Zapatero y la candidatura o no de Medvedev a las elecciones del próximo año —pese a las evidentes diferencias entre el sistema político y los equilibrios de poder en ambos países— han contribuido a centrar la agenda en cuestiones internas con más frecuencia de la deseada.

7. Conclusiones

El pragmatismo orientado hacia la cooperación económica y libre de condicionamientos ideológicos es la característica principal de las relaciones entre Rusia y España, facilitadas por la ausencia de conflictos —"positivas por defecto", como las definíamos al comienzo—, pero también dificultadas precisamente por el desconocimiento que aún existe por ambas partes, tanto entre los gobernantes como entre las sociedades civiles.

La inercia de las "áreas tradicionales" de la diplomacia española, que no se ha adaptado suficientemente al mundo globalizado y al papel que nuestro país puede desempeñar en él, permite que nuestras políticas hacia Rusia oscilen en función de las iniciativas de otros actores, sin una apuesta clara por consolidarlas como una prioridad para España. La *economización* de las relaciones a la que nos hemos referido supone un paso positivo, en cuanto que identifica intereses concretos para España que nos impulsan a fomentar los

[30] http://moscu.cervantes.es/es/default.shtm
[31] http://www.spain-russia2011.ru/

contactos bilaterales; pero también nos limitan a aquellas cuestiones más técnicas y que evitan pronunciarnos sobre una definición política que dote de contenido a la asociación estratégica.

En cuanto al esperado retorno de Putin al Kremlin tras las elecciones que van a celebrarse en 2012, la primera impresión podría hacer temer un retroceso de la cooperación alcanzada si Rusia adopta una posición más distanciada de Occidente, incluyendo a España. Así podría indicarlo la creación de un espacio económico común entre Rusia, Bielorrusia y Kazajstán, que para Putin —en un artículo publicado en *Izvestia*— supondría el primer paso hacia una futura "Unión Eurasiática" de los miembros de la CEI, casi equivalente en cuanto a su nivel de integración a la UE[32]. Por otra parte, el anuncio de la candidatura del actual primer ministro a la presidencia ha coincidido también con una visita a China; lo cual podría deberse a una prioridad del vector asiático como contrapeso del vector occidental en la política exterior rusa.

Sin embargo, varias razones hacen dudar de que este cambio en la cúpula del poder ruso vaya a suponer *per se* una ruptura con la etapa actual, a no ser que entren en juego otros factores. En primer lugar, si el fin de la presidencia de Medvedev en 2012 se debe a que —como opina la mayoría de los analistas— Putin ha gozado como primer ministro de una influencia igual o mayor que la de aquél en la formulación de las políticas, parece difícil afirmar que el actual momento de relativa distensión con Occidente se haya producido exclusivamente por iniciativa de Medvedev, y no como fruto de un consenso entre ambos. Al mismo tiempo, hay que recordar que no sólo Putin sino también el actual presidente han defendido el derecho de Rusia a defender sus propios intereses incluso frente a gobiernos percibidos como pro-occidentales, como el caso de la guerra ruso-georgiana en agosto de 2008. Las diferencias en las políticas exteriores de ambos líderes han sido en gran parte una cuestión de imagen más que de contenido real, al cultivar Medvedev una apariencia más moderna y dialogante que la de su predecesor; lo cual se ha visto facilitado también por la actitud más receptiva que ha encontrado en Occidente, gracias al *reset* impulsado por Obama y al progresivo desbloqueo del diálogo con la UE y la OTAN.

Por esta razón, el probable próximo presidente ruso seguirá interesado —como ya lo hizo durante tras su llegada al poder en 2000— en mantener relaciones fluidas con la UE, a quien continúa necesitando como socio comercial e inversor para modernizar y diversificar la economía de su país; en un mundo cada vez más multipolar donde —pese a la retórica acerca de supuestos "bloques" como el BRIC— tanto europeos como rusos perciben con recelo el declive de su poder relativo en comparación con otras potencias emergentes, como China. En consecuencia, España tiene la oportunidad de aprovechar su asociación estratégica con Moscú para actuar como mediadora, fomentando una mayor aproximación ruso-europea mediante la cual ambas partes vean reforzada su influencia internacional; y pese a que esta aproximación no vaya a suponer —ni tiene por qué condicionarse a— una coincidencia de intereses en todos los ámbitos de las respectivas políticas exteriores.

[32] "Article published in the newspaper Izvestia - A new integration project for Eurasia: The future in the making", 4 de octubre de 2011, en http://premier.gov.ru.

POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA E INTERESES NACIONALES

Rubén Herrero[1]
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Resumen:
El concepto de interés nacional, después del 11 de Septiembre, ha vuelto a jugar un papel clave en el diseño e implementación de la política exterior de los Estados. El texto que sigue a continuación, desarrolla el cuerpo teórico del citado concepto y lo aplica al caso de la política exterior española actual. De forma sintética, se analiza la evolución en los últimos años de España en el concierto internacional y los cambios de orientación de la acción exterior experimentados, así como sus efectos, en términos de pérdida y ganancia de poder. Algunas recomendaciones, sobre la orientación de nuestra política exterior y la aproximación al concepto de interés nacional, son dadas.

Palabras clave: Interés nacional, política Exterior, proceso de toma de decisiones, poder, política exterior española.

Title in English: *"Spain´s Foreign Policy and National Interest".*

Abstract:
After September 11 the concept of national interest plays again a key role in designing and implementing the foreign policy of states. The following text develops the theoretical body of that concept and applies it to the case of the current Spanish Foreign Policy. In brief, it analyzes the evolution of Spanish policies in the international arena in the last years, the changes experienced in its external action, as well as their effects, in terms of gain and loss of power. Some recommendations on its foreign policy orientation and on the approaches to the concept of national interest are given.

Keywords: *National interest, Foreign Policy, Decision making process, Power, Spanish Foreign Policy.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Prof. Dr. Rubén Herrero de Castro es profesor de Relaciones Internacionales (UCM) e investigador de UNISCI. *Email:* rubenherrero@cps.ucm.es.

1. Introducción

La política exterior de un país, es una herramienta fundamental para posicionarlo favorablemente en el entorno global. Ello con el objetivo de conseguir la defensa y promoción de sus intereses nacionales, que, de conseguirse, revertirá en un beneficio a nivel de Estado así como en la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos.

Es importante, antes de abordar algunas cuestiones específicas relacionadas con los intereses de la política exterior de España en el siglo XXI, reflexionar sobre el concepto de interés nacional, su etimología, su evolución histórica, el tratamiento que recibe de las diferentes teorías políticas y su consideración en nuestro ordenamiento.

2. Etimología del concepto

Desde un punto de vista etimológico, podemos definir interés, como una preocupación natural y/o general, así como tener un derecho objetivo sobre algo.

El interés nacional, puede definirse entonces de forma genérica, como la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural.

El interés nacional esencial, sería garantizar la supervivencia, seguridad del propio Estado y la defensa de su población. Inmediatamente después y, ligado en muchos casos con lo anterior, cabría situar la búsqueda de poder, riqueza y crecimiento económico, así como la promoción de un entorno internacional más estable y predecible.

Todo ello, por sí mismo y para servir a la satisfacción del nivel esencial.

3. Antecedentes históricos del concepto de interés nacional

Encontramos en Tucídides, un antecedente remoto del término, cuando éste afirmaba, que una identidad de interés es el más seguro de los lazos entre estados o individuos[2].

El siguiente paso hacia el interés nacional, podemos situarlo en el término "razón de Estado", que se apoya en la transformación de los intereses egoístas, personales y particulares en la razón de Estado.

Dos son los autores de referencia en este concepto, el Cardenal Richelieu[3] y Nicolás Maquiavelo.

Se atribuye al primero de ellos, la elaboración de una concepción moderna del concepto gobernar, no desde la perspectiva de los intereses particulares del gobernante sino de los intereses generales de la nación. Expresan de forma muy gráfica y clara el pensamiento de

[2] Ver, Thucydides (1974): *History of Peloponnesian War*, Hardmonsworth, Penguin Classics.
[3] Al respecto de su pensamiento político, religioso y su figura, pueden entre otros consultarse, Hill, Henry (trad.) (1964), *The political testament of Cardinal Richelieu*, University of Wisconsin Press, y Belloc, Hilarie (2005), *Richelieu*, IHS Press.

Richelieu dos de sus afirmaciones más famosas: "Yo soy católico, pero antes que católico francés" y "no tengo más enemigos que los del Estado".

El segundo, Nicolás Maquiavelo, no menos importante e influyente, cuyas reflexiones fueron más allá del siglo XVI, en el que fueron formuladas. Éste entiende que la supervivencia el estado tenía que ser la principal preocupación (y misión) de los gobernantes, convirtiéndose en un fin en sí mismo. Para su consecución los medios eran menos importantes que el fin. En este sentido señalamos las palabras de Maquiavelo: "en orden para mantener su Estado, el gobernante es a menudo forzado a actuar de forma opuesta a la buena fe. Por ello, deberían tener una disposición flexible de acuerdo con el dictado de la fortuna y las circunstancias. El gobernante no debería apartarse del bien si es posible, aunque debe estar dispuesto a hacerlos si es necesario"[4].

Esta teoría nos lleva al hecho de que la "razón de Estado" puede justificar un comportamiento deshonesto, cuando se actúa en la defensa del interés público.

De acuerdo con la "razón de Estado", la preservación del Estado, como un bien moral y una unidad de organización política, es un imperativo moral que no puede ser juzgado de acuerdo a los criterios usados para evaluar la conducta individual.

El papel del Estado se apunta como capital, no sólo de cara al futuro concepto de interés nacional, sino como actor principal y esencial en la Política Internacional y en la organización y gobierno de la Sociedad Internacional.

Otro autor que contribuye de forma clara al término de interés nacional es Rousseau. Éste quizás tenía en mente a Tucídides, cuando articuló su concepto de "voluntad general", que descansa sobre la asunción de que una comunidad política en la que existen intereses dispares puede hablar a través de una voz común. El propio Rousseau se expresaba así: "sólo la voluntad general puede dirigir los poderes del estado de tal forma que el propósito para el que ha sido instituido, que no es otro que el bien común, pueda ser alcanzado"[5].

Rousseau al igual que Tucídides sitúa en el interés común, el vínculo que une a la sociedad. En este sentido Rousseau afirmaba: "el vínculo de la sociedad son los intereses que todos sentimos que la componen. En ausencia de estos intereses ninguna sociedad sería posible. El interés común es la base sobre la cual la sociedad ha de ser gobernada"[6].

Y alertaba también contra los intereses egoístas o partisanos al decir: "cuando los intereses individuales se hacen sentir o bien determinados y reducidos grupos influencian la acción del Estado, entonces el interés común sufrirá un cambio a peor"[7].

En las teorías de Rousseau al identificar la nación con el pueblo, apreciamos un elemento como la "soberanía", al que más adelante se sumará el adjetivo "popular", como resultado de la Revolución Francesa. Con ésta, tal y como muchos autores señalan, se entró en la Era Moderna en la cual el estado (algo artificial)-nación (algo natural) se universalizó y como consecuencia de ello, la idea de interés nacional nació.

[4] Machiavelli, Nicolo (1999), *The prince*, Hardmonsworth ,Penguin Classics, p. 57.
[5] Rousseau, Jean Jacques, *The Social contract*, en Barker, E. (ed.) (1960): *Social contract: Essays by Locke, Hume and Rousseau*, Oxford, Oxford University Press, p.190.
[6] *Ibid.*, p. 190.
[7] *Ibid.*, pp. 269-270.

A partir de este momento los procesos de la Revolución Industrial que supuso el auge de las clases medias y la democratización de los nacionalismos del siglo XIX, motivarán que las relaciones Internacionales, de acuerdo con E.H. Carr[8], pasarían de estar gobernadas por los intereses personales, ambiciones y emociones del monarca, a estarlo por los intereses colectivos, ambiciones y emociones de la nación. Ello suponía, que el ejercicio y defensa de los intereses nacionales serían una auténtica expresión del bienestar de toda la sociedad y no sólo de las élites gobernantes.

Por tanto, el ejercicio de la soberanía popular, la emergencia del sistema internacional de Estados-Nación y la expansión de las relaciones internacionales económicas, daban paso a la concepción moderna del interés nacional, que además sería una herramienta para contribuir a un orden internacional mejor. Tal y como apunta Hirschman[9], con el interés nacional como guía, la acción de gobierno podría producir un orden político más estable y un mundo más pacífico.

A partir de aquí el interés nacional, recibirá durante los siglos XX y XXI, la atención de diversas teorías, siendo las más importantes, el Realismo, el Neo-Realismo, el Liberalismo y el Constructivismo.

4. El concepto de interés nacional y las teorías políticas contemporáneas

Acabamos de ver como la confluencia de los conceptos de nación (grupo social) y estado (comunidad política), desembocaron en el término de interés nacional, jugando un papel esencial en la configuración, justificación y puesta en práctica de la política exterior de los Estados. Desde la Paz de Westafalia hasta bien entrado el siglo XX, la premisa apuntada ha permanecido con relativos pocos cambios. Los Estados se han comportado mayoritariamente de forma individual y egoísta, entendiendo que sus intereses nacionales son (casi) exclusivos, su defensa se realiza mejor de forma unilateral y la pérdida de unos supone la ganancia de otros.

4.1. Realismo, Neo-realismo e interés nacional

Cabría señalar a las perspectivas del realismo y del neo-realismo como las principales corrientes que han impulsado y desarrollado el concepto de interés nacional. Para uno de los principales teóricos del realismo, Hans Morgenthau[10], señala al interés nacional como la brújula que debe guiar a los dirigentes y fuente de legitimidad de la política exterior de los estados. Para este autor, el interés nacional de una nación sólo puede definirse en términos de supervivencia y poder.

De acuerdo con los principios del realismo, la política exterior y la diplomacia deben tener como objetivo principal, la definición, protección, promoción, defensa y consecución de los intereses nacionales, en un escenario de anarquía, en el cual los estados dependen sólo de ellos, para garantizar su seguridad. Ello en primer lugar, excluye de salida, la preocupación

[8] Ver, Carr, E.H. (1945), *Nationalism and after*, London, MacMillan y Carr, E.H. (1951): *The new society*, London, MacMillan.
[9] Ver, Hirschman, Albert O. (1992), *Rival views of market society and other recent essays*, Cambridge, Harvard University Press.
[10] El pensamiento de este influyente autor, especialmente en el período de la Guerra Fría, queda muy bien expresado en, Morgenthau, Hans (1993): *Politics among nations*, Boston, McGraw-Hill.

por otros asuntos de la sociedad internacional. Y en segundo lugar aleja la acción de los estados de ideales internacionalistas y procesos de integración supranacionales. El realismo, niega la existencia de una moral universal por la cual, en ocasiones, las lealtades nacionales ceden ante otras referidas al bienestar de la humanidad. Para el realismo los Estados, sin excepciones, se comportan de forma egoísta velando exclusivamente por sus propios intereses nacionales. Por ello, los Estados deben actuar de forma autónoma sin dejarse influenciar por estructuras ajenas al propio Estado, siendo éste el único garante de su protección, seguridad y supervivencia.

Desde una óptica del neo-realismo, cuyo principal referente es Kenneth Waltz[11], el interés nacional es una variable de gran importancia (no la única), que emana del sistema internacional y se traduce en la lucha por la supervivencia de los estados en un entorno de operaciones anárquico, esto es, uno donde no hay autoridad supranacional que regule de forma efectiva las relaciones entre estados. Para Waltz, la necesidad y el deseo de seguridad, conduce a los Estados a la acumulación del poder, dando así una explicación más elaborada del factor poder en las Relaciones Internacionales.

Tanto Morgenthau como Waltz, comparten en sus teorías la idea de relacionar con claridad interés nacional a supervivencia, implicando con ello una premisa de inmutabilidad de las fronteras.

Dado que el Estado continúa siendo el actor principal de las Relaciones Internacionales, buena parte de estos principios continúan vigentes, pero no es menos cierto que han perdido cierta relevancia y han sido matizados por la realidad internacional. Por ejemplo el realismo y el neo-realismo, de acuerdo con sus principios, no dan una explicación satisfactoria al cambio de fronteras al que asistimos en diversas áreas geográficas desde finales del siglo XX y principios de este siglo XXI. O tampoco presentan una respuesta convincente al comportamiento humanitario de los Estados, que se plasma en actos como desarme, acogida de refugiados y ayuda humanitaria entre otros. La sociedad global de finales del siglo XX y la actual del siglo XXI, presentan características diferentes. El fin de la Guerra Fría, generó la implantación de un sistema económico universal de interrelación compleja y además la proliferación de sistemas de estados. Estas dos condiciones suponen variaciones en el contenido del concepto de interés nacional que se había mantenido durante largo tiempo en las Relaciones Internacionales.

4.2. Liberalismo e interés nacional

Hasta 1914, la mayoría de los autores y políticos defendía la idea de la autorregulación del equilibrio de poder. Pero la Primera Guerra Mundial, puso de manifiesto que ese sistema había fallado a la hora de evitar una guerra como la humanidad no había conocido antes.

Desde el liberalismo incipiente de los primeros años del siglo XX se proponía la sustitución de la autorregulación por un mecanismo de seguridad colectiva, en el cual, el principal interés nacional de los Estados sería la consecución de la paz y la armonía entre las naciones, como el mejor de los mecanismos para garantizar la propia seguridad y el bienestar común. La fórmula para conseguirlo y erradicar al mismo tiempo la anarquía del sistema internacional, era promover y apostar por la democracia liberal como forma de gobierno y regular el sistema internacional de la misma forma que se regula la sociedad doméstica en las

[11] Ver, Waltz, Kenneth (1978): *Theory of international politics*, Boston, McGraw-Hill; Waltz, Kenneth: "Realist thought and neo-realist theory", *Journal of International Affairs*, vol. 44, no. 1 (Spring 1990), pp. 21-37 y Waltz, Kenneth: "Globalisation and American power", *The National Interest*, no 5 (2000), pp. 46-56.

democracias liberales. Las ilusiones sobre este mecanismo de seguridad colectiva, se desvanecieron con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial y la posterior Guerra Fría. El Tratado de Versalles y el fracaso de la Sociedad de Naciones, motivados ambos hechos por el comportamiento egoísta de los Estados, ponían de relieve que la sociedad internacional tenía por delante un largo camino y una amplia tarea si quería evolucionar en los conceptos de interés nacional y (auténtica) seguridad colectiva.

El fin de la Guerra Fría, devolvió el impulso a los autores liberales. Para Fukuyama, la caída de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría representaban el triunfo ideológico de la democracia liberal y la economía de mercado. Como otros autores liberales, Fukuyama aprecia la historia como "direccional" y está convencido de que se producía entonces y ahora una pauta evolutiva común de la humanidad hacia la democracia liberal[12].

La proyección de los principios liberales, antes mencionados, de acuerdo con el liberalismo, aportarán un orden mundial pacífico. Esta afirmación descansa en sobre el concepto de la paz democrática de Kant, de acuerdo con el cual, un mundo compuesto por democracias (a las que el liberalismo incorpora el adjetivo liberal en su dimensión político-económica) no incentiva las guerras ya que las naciones (democráticas) se reconocen de forma recíproca su legitimidad.

Y ello desemboca además en una revisión del concepto de interés nacional como egoísta y exclusivo. La fuerte influencia de los principios de la economía de mercado en los postulados liberales, lleva a plantear unos intereses nacionales objetivos que descansan sobre las premisas liberales económicas del mínimo estado y el libre comercio, que darán lugar a una sociedad internacional transfronteriza donde la defensa a ultranza de las fronteras clásicas (por extensión del interés nacional clásico) carece de sentido. En esa dirección como afirma Kenichi Ohmae, los Estados que continúen gestionando sus recursos en términos del interés nacional, se estarán apartando de los poderosos motores de crecimiento de la economía mundial, perjudicándose a sí mismos y a sus intereses nacionales[13].

Si bien, la situación actual mundial dista de la propuesta ideal del liberalismo, si es cierto que comienzan a darse una serie de circunstancias y variables, que han relajado el concepto de interés nacional y se da una situación más favorable a los conceptos y postulados del liberalismo en materia de geo-política, economía e interés nacional.

Desde la perspectiva del liberalismo, la nueva sociedad internacional comienza a reducir el egoísmo de los estados que ahora deben replantearse sus estrategias de acción en un marco de globalización política y económica. El liberalismo presenta la promoción del capitalismo y la democracia liberal como claves para erradicar los comportamientos violentos de la sociedad internacional, las percepciones auto-complacientes de los estados, así como comportamientos agresivos que pueden surgir por una interpretación egoísta de los intereses nacionales. Estos, plantean los liberales, deberán de reformularse y ponerse al servicio del bienestar y del progreso económico y político de la sociedad internacional. La nueva formulación de los intereses nacionales debe conducir a su sustitución por perspectivas globales. Ello, debido a que la idea de interés nacional no es compatible con las dinámicas económicas y políticas actuales que se orientan a la superación del concepto de frontera así como la amplia cesión de soberanía para la consecución de objetivos regionales y globales. Así, desde el liberalismo, los intereses nacionales de los estados pasan a ser en buena parte de

[12] Fukuyama, Francis (1992): *The end of history and the last man* New York: Free Press; Toronto: Maxwell Macmillan Canada; New York: Maxwell Macmillan International.
[13] Ohmae, Kenichi (1995): *The end of the nation state*, New York, The Free Press, p.60.

las situaciones, comunes y compartidos por diversos estados. Por lo cual, el interés nacional no debe promoverse sin tener en cuenta los efectos que se causarán a otros actores. Retos globales como el terrorismo, el medioambiente, el desarrollo económico, han dejado de estar al alcance exclusivo de la acción unilateral y requieren que los estados amplíen el contenido y el horizonte de sus intereses nacionales.

4.3. Constructivismo e interés nacional

Un nuevo intento de dotar de contenido a la idea de interés nacional, lo podemos encontrar en el constructivismo[14]. Lo teórico constructivistas intentan salir de denominaciones inmóviles. Así, los conceptos dejan de ser realidades materiales para convertirse en construcciones sociales. Para los constructivistas, el interés nacional es el resultado de ideas compartidas, identidad nacional y prácticas normativas. Lejos por tanto de ser un concepto estático, los intereses nacionales de los estados se forman dentro de un contexto cultural como resultado de la interacción social.

Alenxander Wendt[15] establece una identificación entre los seres humanos y las estructuras que estos desarrollan, entre las que estarían por supuesto los Estados. Ambos, personas y Estados son considerados por este autor como actores internacionales con intereses que surgen tanto de la interacción social como de la necesidad. Para Wendt, los seres humanos y sus organizaciones son actores con propósitos e intereses cuyas acciones contribuyen a reproducir y transformar la sociedad en la que viven. Una sociedad que se forma por las relaciones sociales, que a su vez estructuran las interacciones entre estos actores, que utilizan las ideas con efectos constitutivos para los conceptos de poder e interés.

Así pues, ambos términos, de acuerdo con los constructivistas, pueden ser materiales o construcciones formadas de ideas, pero esta última posibilidad hasta la fecha ha sido ignorada por completo dado el dominio de la concepción materialista-realista a la hora de desarrollar el concepto de interés nacional.

El concepto no es por tanto un concepto fijo, inamovible y determinado sino que puede variar de acuerdo con los cambios de las variables sociales y de las identidades nacionales.

La política exterior y la diplomacia son herramientas para interpretar los intereses de los estados y las premisas sociales que los definen de forma dinámica.

Todas estas teorías nos aportan datos relevantes para comprender la importancia del concepto de interés nacional, así como elementos para reflexionar sobre el mismo.

Es cierto que el proceso de globalización ha afectado a la naturaleza de los estados, los cuáles han dejado de ser los únicos actores relevantes del panorama internacional y han debido variar la orientación y el contenido de sus agendas, sometiendo sus intereses nacionales a una reevaluación.

---

[14] Para un conocimiento más profundo y detallado de corrientes críticas en el campo de las Relaciones Internacionales, puede entre otras obras consultarse, Linklater, Andrew (2000): *International Relations: Critical concepts in Political Science*, London, Routledge.

[15] Ver, Wendt, Alexander: "Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics" en, Linklater, *op. cit.*; Wendt, Alexander (1999): *Social Theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, y Wendt, Alexander: "Collective identity formation and the international state", *American Political Science Review*, vol. 88, no. 2 (1994), pp. 384-395.

Pero, no es menos cierto que siguen siendo los actores principales y que si bien la unilateralidad ha descendido, ello no supone que los estados han dejado de comportarse de forma egoísta. Optan por la cooperación, pero con un carácter interesado. Y si bien hay un avance significativo de procesos de integración regional en detrimento de la unilateralidad y la anarquía internacional, comprobamos cómo los estados siguen siendo muy reticentes a ceder porciones de soberanía en asuntos esenciales como seguridad y defensa.

Teniendo en cuenta todas estas aportaciones, pasamos a continuación a centrarnos en el siglo XXI y en particular a contemplar la configuración y contenido del término interés nacional en nuestro ordenamiento.

5. España e interés nacional: ordenamiento y Siglo XXI

Desde el año 2000 y muy especialmente a raíz de los atentados del 11 de Septiembre en Estados Unidos, podemos apreciar como se ha puesto de relieve de nuevo el concepto de interés nacional que parecía que había sido relegado a finales del siglo XX, por una suerte de principios y valores. Estos dos últimos elementos parecían indicar una contradicción con el término "intereses". Como si defender unos intereses (nacionales) no pudiera formar parte de los principios y los valores de aquellos y aquellas que gobiernan los estados. Nada más lejos de la realidad.

Ya hemos visto anteriormente que un interés es también una preocupación y también debido a la evolución de la Historia, cómo esa preocupación por el bienestar va más allá de las propias fronteras, generándose entonces una preocupación por un bienestar común, cuya satisfacción[16] tiende a beneficiar los objetivos de todos. Articulándose a tal efecto, los mecanismos de cooperación interesada, a los que hicimos referencia al final del apartado precedente.

Por tanto, y aunque sea de forma interesada, los intereses nacionales, se nutren de valores y principios positivos[17] en aras de una cooperación necesaria, anulando así la posible contradicción antes comentada.

Quizás sea cierto, que el fin de la Guerra Fría, pudo ocasionar una relajación en diversos estados, que derivó en una evolución de este concepto hacia algo más abstracto y también más compartido, queriendo así reducir las tensiones que se habían motivado durante toda la Guerra Fría, como consecuencia de la existencia de dos bloques antagónicos. Se generó entonces la tendencia de sustituir el concepto de intereses nacionales, por el de valores o principios, debido a las connotaciones históricas del concepto anterior (erróneamente) relacionadas con el previo conflicto. Pero, estimamos, que la esencia aunque con otra denominación, permaneció, si bien dentro del espacio denominado "lo políticamente correcto".

[16] Queremos matizar, y es importante, que usamos deliberadamente el término satisfacción, en el sentido de obtener un grado razonable de consecución de lo propuesto. En el complejo entorno actual, la maximización de los objetivos es harto difícil y pudiera conllevar al conflicto entre actores, algo en absoluto deseable.

[17] Cabe aclarar, que unos intereses nacionales, así como una política exterior pueden estar guiados por principios y valores de naturaleza deshonesta. Pero nosotros al elaborar este contenido teórico, nos referimos a los intereses y políticas conducidas por actores legales de la sociedad global. Esto es, democracias que respetan la economía de mercado y las libertades individuales y colectivas de sus ciudadanos, demostrando (con aciertos y errores) una preocupación objetiva por el bienestar común. De ahí la calificación de positivos, en el sentido de honestos y moralmente bondadosos.

No obstante, 11-S, no sólo devolvió a primera línea de actualidad la necesidad y vigencia del concepto de interés nacional, sino que además motivó una revisión de las políticas y estrategias (exteriores, seguridad y defensa) encaminadas a protegerlos y promoverlos.

España, como es obvio, no fue una excepción, si bien podemos comentar que se aprecia cierta indefinición, no tanto en cuanto cuáles son nuestros intereses nacionales, sino más bien en el cómo salvaguardarlos. Esto es, en las políticas de Estado (principalmente la política exterior, de seguridad, de defensa y energética).

La alternancia política en España, por supuesto saludable para nuestra democracia, ha traído también una alternancia de políticas que nos ha alejado de tener una auténtica política de Estado, especialmente en el caso de la política exterior de España.

Volviendo al concepto de intereses nacionales, como una primera referencia conceptual podemos acudir al Libro Blanco de la Defensa del año 2000 que dice:

"España como toda nación, tiene sus propios intereses nacionales, que son valores y bienes inmateriales que constituyen sus aspiraciones básicas en el orden internacional y fundamento del bienestar de los españoles"

Y añade:

"Dentro de los intereses nacionales existen algunos de particular trascendencia, cuya salvaguarda merece, si llega el caso, un esfuerzo de defensa: los intereses nacionales de seguridad"

Al respecto de estos últimos, el propio Libro de la Defensa los clasifica en vitales, estratégicos y otros intereses.

Los primeros son los elementos constitutivos del Estado de defensa irrenunciable: el territorio, la población, el ordenamiento constitucional, la soberanía y la independencia.

Los segundos son aquellos que aportan seguridad a nuestro entorno y cuya protección contribuye de forma importante a la defensa de los intereses vitales.

Y los terceros se derivan de nuestra posición en la comunidad internacional.

Sobre estas definiciones se elaboró posteriormente la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003 (con el consenso de los dos principales partidos políticos) que introducía el concepto de intereses básicos de seguridad. No obstante en el Anexo A del tomo segundo (no consensuado) se recupera el término y la clasificación establecida en el Libro Blanco[18].

Y en la Directiva de Defensa Nacional 1/2008[19], con el mismo contenido que en el Libro Blanco de la Defensa se alude a intereses esenciales, de la manera que sigue:

"España defiende como intereses esenciales la soberanía, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional, así como asegurar la libertad, la vida y la prosperidad de sus ciudadanos. En el contexto internacional actual, la defensa de estos intereses exige no limitar

[18] Escrigas, Juan: "Análisis comparativo del concepto de interés nacional", en Marsal, Jordi (2010): *Evolución del concepto de interés nacional*, Monografías del CESEDEN, no. 115, CESEDEN-MDE, p. 37.
[19] Directiva de Defensa Nacional 1/2008 (31-XII-2008), pp. 6-7.

la actuación del Estado al territorio nacional, ya que los intereses de España y de los españoles se extienden más allá de nuestras fronteras. Por este motivo, la consecución de un orden internacional estable, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos es también un objetivo esencial de España".

Si bien, puede parecer, que incorpora una nueva acepción, podemos observar cómo se trata básicamente de un cambio nominal, ya que en esencia se refiere al concepto de intereses antes descritos como básicos y vitales en el Libro Blanco de la Defensa del año 2000, que tal y como vimos, el propio Libro Blanco enuncia como intereses nacionales.

Quizás no sea tan importante el cómo los denominamos (si nacionales o esenciales), entendiendo que son aquellos que afectan a la supervivencia de la nación y al bienestar de su población, sino más bien los medios, las formas y los actores (aliados) con quiénes promovemos nuestros intereses nacionales.

Tal y como apuntamos al principio de este texto, la Política Exterior, cuando está bien definida en cuanto a objetivos y medios disponibles, es una herramienta fantástica en manos de los gobiernos, para la promoción y defensa de los intereses nacionales españoles.

Una defensa de los mismos que comienza con la definición y diseño de la propia imagen y su proyección. Este factor, es algo realmente importante, pues en el marco de la sociedad internacional, las relaciones entre los actores, tienen lugar entre imágenes de los mismos. Promover y proyectar al exterior la marca "España" como sinónimo de estabilidad, fiabilidad, calidad y libertad, se nos antoja como un elemento decisivo para alcanzar objetivos superiores que traducimos en los intereses nacionales y esenciales. Nos referimos a estos, tanto en su dimensión propia o exclusiva, como aquellos que podamos compartir con otros actores y/o configuraciones territoriales (por ej. la UE), que redunden en satisfacción parcial y/o total de intereses españoles.

Una gestión eficiente de la imagen, puede tener como resultado, ocupar una mejor posición en el entorno, incluso de la que realmente pudiera correspondernos de acuerdo a nuestro poder real. Una situación así, pasó en los años 1991-1992 o entre los años 2000 y 2004, cuando nuestra relevancia e influencia internacional eran mayores que nuestro peso real.

Ahora bien, la imagen ha de ser mantenida en el tiempo, para reforzar su carácter de solidez y estabilidad. Y es en este apartado, donde deben incluirse las denominadas políticas de estado. Esto es, aquellas que en teoría permanecen con escasas variaciones independientemente de los cambios democráticos de gobierno. Ello es posible, pues responden y sirven a intereses esenciales, que deberían estar por encima de las disputas políticas partidistas y por tanto no deberían estar sometidas a tensiones electoralistas.

Las políticas de defensa y seguridad, nuestra política de alianzas (y aliados) así como la política energética deben ser principalmente entre otras, políticas de estado. Todas representan y garantizan intereses esenciales tales como: la defensa del territorio y sus ciudadanos, la relevancia internacional y la reducción del grado de dependencia energética. Este último aspecto cobra gran importancia en el actual siglo XXI, donde los recursos naturales pudieran llegar a ser fuente de conflicto y/o influencia entre actores.

En la primera década del siglo XXI, hemos sido testigos de unos vaivenes[20] nada recomendables en el ejercicio de nuestra política exterior, que han dañado nuestra imagen internacional y debilitada la voz con la que tenemos que defender nuestros intereses en el escenario internacional.

Así hemos pasado de considerar muy importante el vínculo trasatlántico y el acceso al G8, a abandonar esas ideas y apostar por el proyecto de Alianza de Civilizaciones[21] e integrarnos en el eje franco-alemán[22]. Si bien luego se quisieron recuperar las líneas citadas inicialmente. Pero con el resultado de haber molestado profundamente a nuestro aliado, Estados Unidos, y acudir con un asiento cedido a las reuniones del G20[23]. Habíamos pasado de considerar el acceso al G8 como esencial con los gobiernos del Partido Popular (1996-2004) y reforzar nuestro poder e imagen en el seno de la UE, a percibir ambos hechos como algo fuera de nuestra alcance, a lo que debíamos renunciar para ocupar una posición secundaria, sin molestar a las grandes potencias. Así, pasamos de una posición relevante obtenida en el Tratado de Niza a otra con menos poder de decisión e influencia, cuando tras el Gobierno de Aznar, la primera administración socialista (2004-2008) renunció casi sin contraprestaciones a lo conseguido en la UE anteriormente. España tras esta negociación perdió peso en la ponderación de decisiones del Consejo de Europa, el organismo principal de toma de decisiones de la Unión Europea. Como resultado de ello, independientemente de las necesarias adaptaciones para adelantarse a los acontecimientos e influir en las políticas, España ha perdido peso absoluto y relativo en la UE, de acuerdo con el índice de Banzhaf[24], tal como expone en un brillante artículo[25], el Catedrático de Matemática Aplicada, Jesús Mario Bilbao. Así no es de extrañar que cuando ahora (Octubre de 2011), se aborda la reforma de la PAC a partir del año 2013, España pierda en dicho proyecto, casi 600 millones en ayudas agrarias anuales[26].

Otro ejemplo de las modificaciones de dirección, que en nada nos benefician, cabrían citarse por ejemplo, los cambios de orientación que durante el comienzo del siglo XXI, ha sufrido nuestra política exterior hacia Hispanoamérica[27] como resultado de la alternancia política.

---

[20] Al efecto de aludir a los factores de confusión y cambio de dirección en nuestra política exterior, puede consultarse el interesante artículo de José Ignacio Torreblanca (Director de la oficina de Madrid del European Council on Foreign Relations), "Una España confusa en una Europa desorientada", *Política Exterior*, nº 133 (Enero-Febrero, 2010).

[21] Un proyecto que apenas ha tenido trascendencia en la sociedad global y que hoy en día yace lánguido sin ninguna posibilidad de prosperar.

[22] Un eje frágil, sin la fuerza de antaño, que dependía más de la afinidad entre los presidentes Chirac y Schröeder, y de la continuidad de estos, que de otros factores a medio plazo.

[23] "Francia anuncia que España tendrá un asiento en la cumbre del G-20 en Washington", *El Mundo*, 11 Julio 2008, en http://www.elmundo.es/elmundo/2008/11/07/espana/1226088896.html.

[24] El Índice de Poder de Banzhaf, por ejemplo, mide el poder de una coalición según el número de situaciones en que resulta decisiva. Es decir, con que frecuencia el voto de dicha coalición convierte a la formación perdedora en ganadora o viceversa. Este índice, no sólo depende de los de votos que uno tiene sino de como se distribuyen los votos entre los demás

[25] Bilbao, Jesús Mario: "España pierde por goleada en Europa", *ABC*, 18 Junio 2004, en http://www.esi2.us.es/~mbilbao/pdffiles/goleada.pdf.

[26] "Las propuestas de la PAC suponen el estrangulamiento del sistema agrario europeo", *Agroinformación*, 14 Octubre 2011, en http://www.agroinformacion.com/noticias/1/Agricultura/42143/las-propuestas-de-la-pac-suponen-el-estrangulamiento-del-modelo-europeo-de-agricultura.aspx.

[27] En asuntos como apoyo o levantamiento de sanciones a la dictadura castrista. El alejamiento o acercamiento a regímenes pseudo-autoritarios como los de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

En materia de política energética, un área de suma importancia en la defensa del interés nacional, se dibuja hoy en día un panorama incierto cuando no inquietante. Son varios los factores que contribuyen a ello:

a) La indecisión en materia de energía nuclear. Pasando de las declaraciones del Presidente Rodríguez Zapatero: "No será este gobierno el que apueste por la energía nuclear"[28]a prolongar el funcionamiento de algunas centrales[29]. Cualquier indecisión en este aspecto, puede tornarse crítica para los intereses nacionales, dado el carácter a medio y largo plazo que requiere activar e implementar un plan nacional de energía nuclear.

b) La apuesta inconcreta por las energías renovables, que hoy en día resultan prohibitivas por su precio (desarrollo, producción y precio para el ciudadano) y además no pueden acumularse, tal y como reconoció el propio Gobierno de Rodríguez Zapatero[30]. Un país de primer nivel no puede abastecerse en exclusiva de este tipo de energía, sino que ha de complementarla con energía nuclear en su mayor parte y en menor con fuentes convencionales, si ese país desea ser independiente, relevante y competitivo en el escenario internacional

c) La falta de un plan de ordenación hídrica, después de la derogación sin argumentos objetivos del Plan Hidrológico Nacional diseñado por el Gobierno de José María Aznar. No sólo es preocupante el hecho de su cancelación, sino que en los últimos ocho años, no se ha hecho el mínimo esfuerzo por diseñar otro que lo sustituyera[31].

d) La venta de "campeones nacionales" como ENDESA a otros Estados.

Claramente, así no se defienden nuestros intereses nacionales, ni se transmite una imagen de fuerza y unidad, mucho menos cuando el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero, declaraba que "la nación es un concepto discutible y discutido"[32]. Todo ello envía una señal a los demás actores del escenario global, de confusión en la elaboración conceptual e implementación de nuestra política exterior, que como venimos sosteniendo, es una herramienta básica para la defensa de nuestros intereses nacionales.

En un mundo multipolar, caracterizado hoy en día, por su naturaleza menos ordenada y más anárquica y por el egoísmo de los Estados cabría afrontar un concepto de interés nacional, que descanse en la interpretación neo-realista de Waltz, esto es, en términos de acumulación de poder como vía para garantizar la supervivencia y la prosperidad de España.

[28] *RTVE*,http://www.rtve.es/noticias/20080907/zapatero-no-sera-este-gobierno-apueste-energia-nucle

[29] "Zapatero culmina su viraje nuclear y acepta prolongar las centrales nucleares", *El País*,16 Febrero 2011, en http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Zapatero/culmina/viraje/nuclear/acepta/prolongar/centrales/elpepusoc/20110216elpepusoc_4/Tes ar/152225.shtml.

[30] "¿Demasiadas renovables o demasiado caras?", *El País*, 26 Mayo 2009, en http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Demasiadas/renovables/demasiado/caras/elpepusoc/20090526elpepisoc_1/Tes.

[31] "El Plan Hidrológico: sin alternativas", *Hispagua*, *CEDEX*, 12 Abril 2004, en http://hispagua.cedex.es/documentacion/noticia/39233.

[32] "Zapatero afirma en el Senado que nación es un concepto «discutido y discutible»", *ABC*, 18 Noviembre 2004, en http://www.abc.es/hemeroteca/historico-18-11-2004/abc/Nacional/zapatero-afirma-en-el-senado-que-nacion-es-un-concepto-discutido-y-discutible_963494244952.html.

Pero ello, no podemos hacerlo de forma aislada y proponemos hacerlo siguiendo dos orientaciones:

a) A través del mecanismo de cooperación interesada con actores que compartan una visón global similar y también claro está dentro de la estructura regional de la Unión Europea. No nos engañemos, estamos muy lejos del entorno internacional en el que nos gustaría interactuar y debemos actuar movidos por nuestros intereses que, dada la globalización actual, podemos conseguir mejor o satisfacer en mayor grado, operando con nuestros aliados naturales, las democracias liberales, principalmente, Estados Unidos y los países miembros de la UE. Estrategias de *smart power* (eficaz combinación de *soft* y *hard power*), sobre un concepto más estático de interés nacional (poder, seguridad, actores egoístas), deberían guiar las políticas aplicadas en este tramo.

b) Evidentemente no debe renunciarse a procurar un orden internacional menos anárquico con violencia y hostilidad (casi) minimizada, a medio y largo plazo. Para ello, debemos colaborar y contribuir en la medida de nuestras posibilidades, a conseguir un sistema internacional de democracias liberales[33], en el cual los niveles de confianza y prosperidad se incrementan de forma notable, posibilitando mecanismos de cooperación compartida para la consecución del interés de la sociedad internacional en general. A este respecto, las teorías de Kenichi Ohmae, que más arriba comentábamos, pueden ser de utilidad con respecto a las pautas evolutivas de la sociedad internacional. Las estrategias que descansan en el *smart power*, siguen siendo de gran importancia, pero podrían apoyarse sobre un concepto de interés más maleable.

En resumen, la protección y satisfacción de nuestros intereses nacionales deben pasar a corto, medio y largo plazo, por el consenso entre las dos principales fuerzas políticas nacionales de cara a la elaboración de una auténtica política exterior de Estado. Ésta ha de armonizar nuestras capacidades, sacar el mayor partido posible de nuestras capacidades y definir nuestros objetivos y nuestras coordenadas, estrategias y alianzas internacionales en su defensa, que indudablemente pasan por la Unión Europea y los Estados Unidos, así como una evaluación más ajustada de costes y beneficios, y por la defensa y promoción de un entorno global regido por los valores de la libertad y la democracia. Esto, que parece obvio, no parece que haya sido la orientación fundamental de la última década de nuestra política exterior, de seguridad y defensa. Exigirá notables esfuerzos y sacrificios colectivos.

[33] Véase, Herrero de Castro, Rubén: "Expansión de la democracia: Libertad y desarrollo", *Unisci Discussion Papers*, no. 21 (Octubre, 2009), en http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2021%20-%20HERRERO.pdf.

LA REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA LA SEGUNDA DÉCADA DEL SIGLO XXI: BORRÓN Y CUENTA NUEVA

Javier Ignacio García [1]
IE University /UNISCI

Resumen:
El artículo examina la situación de la política de Seguridad y Defensa de España al comienzo de la segunda década del siglo XXI y la necesidad de su redefinición a partir de la experiencia de los últimos diez años. El trabajo analiza la política de los distintos gobiernos durante este periodo, los constantes cambios que ha sufrido, la ausencia de consenso entre las fuerzas políticas, el rechazo social a algunas decisiones y la falta de coherencia y visión de largo plazo de otra. Se estudia el giro estratégico de la política Exterior y de Seguridad durante la segunda legislatura del Presidente Aznar -dando prioridad absoluta a la relación con Estados Unidos tras el 11S-, y el rechazo popular y electoral a esta decisión. A continuación se repasa cómo ha evolucionado la política de Seguridad y Defensa de los gobiernos del Presidente Rodríguez Zapatero, desde la simbólica retirada de Iraq hasta la decisión de participar junto a Estados Unidos en el escudo antimisiles de la OTAN. Una política de Seguridad caracterizada por su subordinación a la política interna, por su obsesión por la imagen y por las repercusiones sobre la opinión pública, por la improvisación y por la falta de coherencia. Finalmente, el artículo se ocupa de la Estrategia Española de Seguridad, anunciada en 2008 y aprobada al final de la legislatura, sin consenso con otras fuerzas políticas y sin tiempo para implementarse. Se analiza su contenido y su posible utilidad como base de la política de Seguridad y Defensa de los próximos años.

Palabras clave: Política de Seguridad y Defensa, Política Exterior de España, Estrategia Española de Seguridad.

Title in English: *"Redifining Spain´s Security and Defense Policy for the second Decade of the XXIst Century: Wiping the Slate clean".*

Abstract:
This article deals with the Spanish Security and Defense Policy at the beginning of the second decade of the XXI century, and the need to redefine it from the experience during the last ten years. The paper analyzes the different policies governments have followed during this period with constant changes, lack of consensus among political forces, social rejection and lack of long-term strategy. It also studies the strategic shift in the Foreign and Security Policy during the second term of the Aznar period, when the relationship with the U.S. became the absolute priority after the 11-S, prompting both the popular rejection and the electoral defeat of the Popular Party. Furthermore, the article studies the evolution of the Security and Defense policy of the government of President Rodriguez Zapatero, starting from the symbolic withdrawal from Iraq up to the decision to take part with the United States in the NATO missile shield. This security policy was characterized by its subordination to domestic politics, obsession with public opinion and public image, improvisation and incoherence. Finally, the article deals with the Spanish Security Strategy approved at the end of the current legislature (although announced in 2008) without both political consensus and enough time to be implemented. We analyze its contents and potential usefulness as a basis for the Security and Defense policy in the coming years.

Keywords: *Security and Defence Policy, Spanish Foreign Policy, Spanish Security Strategy.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Javier Ignacio García González es profesor de Relaciones Internacionales, Globalización y Ciencias Políticas en la Escuela de Comunicación de la IE University. Es investigador senior UNISCI.
Dirección: Escuela de Comunicación, Universidad IE, Campus de Santa Cruz la Real, C/ Cardenal Zúñiga 12, 40003 Segovia, España. *Email:* javier.garcia@ie.edu.

1. Seguridad y Defensa en España; un territorio propicio para el enfrentamiento partidista

En noviembre del año 2001 el Ministro de Defensa Español informaba al Congreso de los Diputados de la oferta de tropas que el Gobierno había hecho a Estados Unidos para colaborar en las operaciones militares de ese país en Afganistán, como respuesta a la ataques del 11 de septiembre. Se trataba de unos 1.000 efectivos de fuerzas terrestres, navales y aéreas, puestos a disposición de Estados Unidos como "contribución española a la coalición internacional contra el terrorismo"[2]. Como ocurrió con las ofertas de otros países, los norteamericanos decidieron no emplear estás unidades en las operaciones de combate que llevaron a cabo inicialmente y los primeros soldados españoles no llegarían a Afganistán hasta un poco más tarde, en enero de 2002, ya integrados en la International Security Assistance Force (ISAF), 117centrado en la reconstrucción del país.

Casi diez años después, el 5 de octubre de 2011 el Presidente del Gobierno de España anunciaba en Bruselas[3] que la base naval de Rota se convertiría en la nueva base permanente de los 4 buques de la US Navy dotados con el sistema AEGIS que serán una parte importante del componente naval del sistema de defensa antimisiles que la OTAN ha decido poner en marcha en Europa en los próximos años. La iniciativa, en palabras del Presidente, respondía a que "España es un miembro solidario y comprometido con la defensa colectiva de Europa y va a participar y a apoyar en esta iniciativa, que tiene como objetivo mejorar la defensa y la seguridad de nuestros ciudadanos"[4]. La intervención finalizaba informando que el principal partido de la oposición era conocedor de la decisión y había habido un diálogo positivo y constructivo en ese sentido.

Para alguien que desconozca la vida política española en los últimos diez años, estos dos acontecimientos, contados así, podrían dar la impresión que se corresponden con una política de Seguridad y Defensa bien definida, coherente y caracterizada por la continuidad, vinculada a una Política Exterior que también tiene esas características. Parecen decisiones de un Estado que tiene claramente delimitados sus intereses nacionales, sus prioridades y sus alianzas; decisiones que, por su importancia, el gobierno comparte con las fuerzas políticas de la oposición, sin que estén sometidas en exceso a la lucha partidista y al vaivén de los normales cambios de gobierno en cualquier país democrático, es decir, una política de Seguridad y Defensa que se considere una "Política de Estado".

Como bien sabe cualquiera que haya conocido la vida política española, esta supuesta impresión nada tiene que ver con la realidad. Todo lo contrario. Durante la última década hemos asistido en España tal vez al periodo más convulso de nuestra política de Seguridad y Defensa desde la llegada de la democracia –con permiso de la etapa del referéndum de la OTAN–. Una etapa marcada por enormes discrepancias y enfrentamientos entre las fuerzas

[2] Congreso de los Diputados, Comisión de Defensa: *Comparecencia del Ministro de Defensa (Trillo-Figueroa), Diario de Sesiones, Comisiones, VII Legislatura, nº 376*, 27 de noviembre de 2001, p. 12348. Según la información del Ministro de Defensa, España ofreció a Estados Unidos tras los ataques del 11-S una unidad de operaciones especiales del Ejercito de Tierra y 8 helicópteros con un total de 235 personas, así como dos fragatas y un buque de apoyo logístico de la Armada, 8 aviones de transporte y uno de patrulla marítima del Ejército del Aire, que sumaban otros 736 efectivos.

[3] Gobierno de España: *Palabras del presidente del Gobierno (Rodríguez Zapatero) después de su reunión con el secretario general de la OTAN y con el secretario de Defensa de Estados Unidos*, Bruselas, 5 de octubre de 2011, en www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones/Otros/2011/prot2011105.htm

[4] *Ibid.*

políticas, por falta de definición estratégica, con cambios de prioridades y de alianzas, así como por la utilización partidista y hasta personalista de la política Exterior y de Seguridad.

Las dos situaciones que se relatan al comienzo del texto, una vez se contextualizan, son precisamente ejemplos de esa falta de política de Seguridad y Defensa estable y con continuidad, de ausencia de una mínima visión compartida entre las fuerzas políticas que se alternan en el gobierno y de éstas con la misma sociedad a la que representan. En definitiva, son muestra de las diferencias a la hora de definir los intereses nacionales y los principios rectores de una política que, especialmente en los últimos tiempos, no ha sido prioritaria y se ha movido por la indeterminación.

Por una parte, la intervención del Ministro Federico Trillo-Figueroa en el Congreso se corresponde con los primeros movimientos del giro que el Gobierno conservador del Presidente Aznar dio a la política Exterior y de Seguridad española con motivo de los ataques del 11 de septiembre de 2001. A partir de ese momento, la relación transatlántica con Estados Unidos, aunque siempre ha estado entre las principales líneas de acción la Política Exterior española, se convirtió en la prioridad absoluta del Gobierno de España. El apoyo incondicional (al menos en lo político) a la postura de la administración Bush en la invasión de Iraq provocó un rechazo social y un enfrentamiento con otras fuerzas políticas que fue determinante para la inesperada victoria electoral del Partido Socialista en 2004[5].

El segundo episodio citado, la comparecencia en la sede de la OTAN (octubre 2011) del Presidente Rodríguez Zapatero –líder del Partido Socialista en ese momento– para informar del despliegue en la base naval de Rota de los buques norteamericanos del escudo antimisiles de la OTAN, será buen ejemplo de la falta de coherencia y continuidad de la política de Seguridad y Defensa de un gobierno cuya primera decisión en este ámbito (2004) fue la retirada unilateral de las tropas españolas desplegadas en Iraq[6], sin consultas con los aliados. Con esa decisión se daba cumplimiento a una promesa electoral, pero provocó una fuerte crisis diplomática y en las relaciones políticas con Estados Unidos, que tardarían años en normalizarse.

Entre la retirada de Iraq de 2004 y la participación junto a Estados Unidos en la defensa antimisil –en 2011– se han tomado toda una serie de decisiones que en el mejor de los casos marcaría una legítima evolución político-ideológica, pero que, a nuestro juicio, tiene más que ver con una falta de criterios claros y una política de elevada improvisación, en ocasiones dirigida por el cortoplacismo y la preocupación por los efectos sobre política interna y sobre la opinión pública y en otras por fogonazos repentinos de "responsabilidad internacional" y de solidaridad con los aliados. Sólo de esta forma podemos entender decisiones como la retirada unilateral de Kosovo y cómo se anunció, el incremento de la presencia militar en Afganistán, pero sin aceptar que se trata de la participación en una guerra, el impulso a los despliegues para la lucha contra la piratería en Somalia, la importante participación en algunas misiones de mantenimiento de la paz como la del Líbano, el despliegue de fuerzas para la formación de soldados somalíes en Uganda, o la participación en la guerra de Libia con restricciones –no autorizando misiones de ataque–, entre otras. Todo ello unido a una Política Exterior también errática y contradictoria en muchos aspectos, preocupada esencialmente por el "poder blando"

[5] Michavila, Narciso: "Guerra, terrorismo y elecciones: incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid", Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo 13/2005 (10-3-2005)*, p. 32. en www.realinstitutoelcano.org/documentos/180/Michavilapdf.pdf.

[6] La decisión, tomada una vez en el gobierno, estuvo precedida de una polémica por el "desplante" del entonces líder socialista ante el paso de la bandera norteamericana durante el desfile militar del Día de la Hispanidad, el 12 de octubre de 2003.

–ejemplificado en la Alianza de Civilizaciones[7]– y reticente a toda forma de "poder duro" que proporcionara credibilidad. Una acción exterior rodeada por la polémica y la falta de acuerdo con otras fuerzas políticas y mediantes la que España no ha acabado de encontrar su sitio en el mundo.

Como señalaba Günter Maihold en 2009 "España sigue buscando su lugar en la política internacional, no sólo para conseguir una adecuada percepción del país por parte de los demás actores, sino, tal vez, como consecuencia de una aportación insuficiente en relación con la sustantividad de las aportaciones que se esperan de ella para la solución de problemas"[8]. En definitiva, una política irrelevante en gran medida. No se ha mejorado en absoluto esta situación en los dos años posteriores. Como señalan otros autores, "lo que parece claro es que ha terminado un ciclo temporal en el que, desde hace al menos diez años, gobiernos muy distintos han intentado expandir la influencia de España en el mundo sobre unas bases –como le acaba de ocurrir a la economía– que se han demostrado poco sólidas"[9].

Si nos circunscribimos exclusivamente al campo de la seguridad y la defensa, la aprobación en 2011 de la primera Estrategia Nacional de Seguridad, a menos de cinco meses del final de la legislatura y sin el consenso de otros grupos políticos, encaja también en esa concepción de escasa coherencia: se cierra un ciclo de gobierno con un documento que es propio de los comienzos de una legislatura, que incluye un importante contenido programático y una "visión" que un nuevo gobierno no tiene por qué aceptar. Sobre su contenido hablaremos más adelante.

2. Seguridad y Defensa en la primera década del siglo XXI

2.1. La ausencia del consenso como rasgo característico

La política de Seguridad y defensa de España en los primeros diez años del nuevo siglo se caracteriza claramente por la *ausencia del consenso*.

La política de seguridad y defensa en los países avanzados –como su política exterior– se debería situar dentro de las denominadas "políticas de Estado", es decir, pertenece al conjunto de cuestiones verdaderamente esenciales para las naciones desde una perspectiva histórica, cuyos efectos y resultados van más allá del corto plazo o de un gobierno en concreto, afectando a la posición e intereses permanentes del Estado y a su credibilidad internacional. Por su naturaleza, se considera que se trata de un ámbito de decisión que debe quedar fuera del debate político ordinario entre los partidos, y tiene que ser abordado con una visión más amplia, que aspire al mayor grado de consenso posible entre los distintos actores del sistema político. Se trata con ello de proporcionar una coherencia y estabilidad que beneficie la consecución de los grandes objetivos nacionales que se persiguen. El consenso interno acerca de estos objetivos, tanto entre las fuerzas políticas como en el conjunto de la sociedad, hace más fuerte a un país frente al resto del mundo. Como señalaba Andrés Ortega,

[7] Del Arenal, Celestino (2008): "Entre la afirmación de la dimensión normativa y el reforzamiento del pragmatismo: la política exterior y de seguridad de España en 2007", en: *Anuario CIDOB 2008*, Barcelona, p.337.
[8] Maihold, Gunter (2010): "La política exterior y de seguridad española en 2009: la búsqueda del "sitio de España" en las relaciones internacionales", en: *Anuario CIDOB 2010*, Barcelona, p.317.
[9] Molina, Ignacio y Tovar, Juan (2011): "El año que estalló la otra burbuja: la política exterior y de seguridad española en 2010", en *Anuario CIDOB 2011*, Barcelona, p.272.

si eso se lograra "España ganaría mucho, interna y externamente, como sabe muy bien cualquiera que haya pasado por una reunión o institución internacional"[10].

Esta premisa no supone en absoluto que el diseño y la implementación de la política de seguridad y defensa esté fuera del escrutinio y crítica de la oposición o de la opinión pública. Sin embargo, se asume que la acción de los Estados en estos ámbitos suele presentar unas líneas de continuidad que responden a unos intereses permanentes, que no dependen del partido en el gobierno en cada momento, sino que tienen que ver con factores estructurales, con la historia, la geografía, la composición social o el desarrollo político, económico o cultural de ese Estado. Como señala Javier Solana, "La política exterior de un gran país, como el nuestro, no está sometida a cambios frecuentes. Nuestros intereses están definidos y España pertenece ya a las instituciones multilaterales fundamentales"[11].

La existencia de esta continuidad no quiere decir tampoco que la política de los países sea algo invariable e inamovible, y, de hecho, hay cambios habitualmente. Resulta así perfectamente normal que gobiernos de distinta orientación ideológica pongan en práctica políticas exteriores con acentos diferentes o varíen las prioridades de actuación, pero normalmente serán aproximaciones distintas a esas cuestiones o intereses esenciales permanentes.

De mayor alcance serán los cambios a los que obliga la propia evolución del contexto internacional y no las diferencias de las fuerzas políticas. Las transformaciones de la sociedad internacional, a veces muy profundas y rápidas, obligan a la definición de nuevos objetivos, estrategias y políticas para dar respuesta a problemas o cuestiones que antes no existían o han cambiado radicalmente de importancia. Las alteraciones estructurales del sistema internacional, el impacto de fenómenos como la globalización –económica, social o política– o fenómenos como la actual crisis económica internacional, cuyas consecuencias no son meramente coyunturales, obligan a desarrollar nuevas líneas de acción o a la adaptación de las existentes. La consolidación de estos cambios como parte de esa "política de Estado" y darles continuidad, estabilidad y coherencia serán algunos de los desafíos a los que todos los países, también España, se enfrentan. En nuestro caso, podemos considerar la última década como perdida, pero la necesidad de ir por esta vía en el ámbito de la política de seguridad y defensa será cada vez más acuciante en el futuro –ya lo es hoy– a tenor de las transformaciones en curso del sistema internacional.

2.2. Seguridad y defensa en el comienzo de la década: los efectos del 11-S en la política exterior española

En general, la política exterior desarrollada por el Partido Popular entre su llegada al poder en 1996 y el año 2002 se puede definir por la continuidad respecto de las grandes líneas de acción de gobiernos anteriores, tanto en los objetivos y prioridades perseguidas, como en los distintos ámbitos de actuación[12]: Europa –la Unión Europea– como gran prioridad, seguida de otras grandes áreas de interés de la acción exterior española como América Latina, el norte de África y el Mediterráneo y la relación transatlántica con Estados Unidos, por citar sólo las principales.

[10] Ortega, Andrés: "Moldear un nuevo consenso", *FP Edición española* (Febrero-Marzo 2005), p. 3.
[11] Solana, Javier: "España, 20 años de diplomacia", *Política Exterior*, nº 115, (Enero-Febrero 2007), p. 57.
[12] García Pérez, Rafael: "España en un mundo en cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2002), en Pereira, Juan Carlos (co.) (2003): *La política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona, Ariel, p. 545.

Sin embargo, será durante los dos últimos años en el poder del gobierno Aznar (2002-2004) cuando la política exterior y la política de seguridad y defensa se enfrenten a cambios más significativos, consecuencia de la evolución del sistema internacional ligada a los ataques del 11 de septiembre en Estados Unidos. En esa etapa, el gobierno de España dará un giro radical a su acción exterior, que afectará de forma esencial a los ejes principales que se habían mantenido hasta el momento. Dirigida personalmente desde la Presidencia del Gobierno, se acometió la tarea de cambiar las prioridades exteriores mantenidas hasta la fecha, mucho más allá de los cambios de aproximación que otros presidentes –incluso los propios gobiernos de Aznar hasta ese momento– habían realizado. Si bien es cierto que durante todo su mandato se había perseguido un alineamiento más estrecho con Estados Unidos[13], se puede afirmar que desde finales del 2001 la voluntad de profundizar y reforzar la relación transatlántica con Estados Unidos pasará a ser el principal objetivo de la política exterior española, por encima de otros ejes de acción. Para algunos autores, este cambio de prioridades desde mediados de la segunda legislatura del presidente Aznar supuso la ruptura del consenso más importante de la historia de la política exterior y de seguridad de la democracia[14].

Mucho tuvo que ver con ese giro la visión personal que el presidente tenía de la política exterior Española. Como señala Muñoz-Alonso[15], a diferencia de otros presidentes que han tardado en situar a las cuestiones de política exterior en el mismo nivel de atención que otras cuestiones internas, Aznar desde el primer momento consideró este ámbito prioritario y de hecho, "fue siempre él quien se ocupó de diseñar las líneas maestras de la política exterior y quien fijó sus prioridades". En este sentido, el presidente resumía su objetivo en política exterior en una sola frase "Situar a España entre las mejores democracias del mundo", recuperando, según Muñoz-Alonso, una posición internacional perdida desde el Congreso de Viena.

Para el presidente Aznar, España ya estaba en lo que se puede considerar la normalidad internacional, –perteneciendo a las Organizaciones Internacionales que le interesaba, por ejemplo–, pero le faltaba la capacidad de "decidir" en el ámbito internacional, una capacidad de influencia que pese a su pertenencia a la OTAN y la UE no tenía. El primer paso para lograrla pasaba por asumir compromisos adecuados en la OTAN y por dejar de ser "el más grande de los pequeños" de la Unión Europea, para ser "el más pequeño de los grandes"[16].

Defensor a ultranza del vínculo transatlántico entre Europa y Estados Unidos, Aznar consideró que los atentados del 11 de septiembre eran un momento de asumir responsabilidades frente a una amenaza como el terrorismo internacional, que atacaba los valores democráticos occidentales fundamentales. Era una ocasión para estar al lado de los norteamericanos, no sólo en los momentos inmediatamente posteriores a los ataques, sino también en sus implicaciones posteriores, como un aliado fiable. Respaldar a los Estados Unido en este momento, además de por pura convicción, suponía una oportunidad para ganar en visibilidad e influencia internacional en un mundo en el que la superpotencia de la Guerra Fría había salido de la indefinición estratégica de los años 90 y había decidido ejercer de potencia hegemónica tras ser atacada por un "nuevo" enemigo en su propio territorio. En definitiva, para ser grande había que estar al lado del grande, y una Unión Europea que en aspectos de política exterior y militares no tenía nada de "Unión", poco podía ofrecer a

[13] *Ibid.*, p. 547.
[14] Del Arenal, Celestino: "La política exterior del gobierno socialista", *Política Exterior* nº 100 (Julio-Agosto 2004), p. 112.
[15] Muñoz Alonso, Alejandro (2007): *España en primer plano. Ocho años de política exterior (1996-2004)*, Madrid, Gota a gota, pp. 92-97.
[16] *Ibid.*

España en este sentido. En este contexto se debe entender, a nuestro juicio, la postura del Presidente Aznar[17] de respaldo a norteamericanos y británicos respecto del problema de Iraq. Como señala Sahagún, el gobierno de Aznar "daba por bueno e inevitable el orden mundial basado en la hegemonía única de Estados Unidos y apoyó firmemente su nueva estrategia de seguridad"[18].

Esta apuesta estratégica suponía un cambio de prioridades sin precedentes en la política exterior española. La relación transatlántica con Estados Unidos se configuraba como el eje prioritario, por delante de Europa, rompiendo así el tradicional consenso que había existido entre las distintas fuerzas políticas y la sociedad española en ese sentido.

Finalizadas las operaciones militares que acabaron con el régimen de Sadam Hussein, el gobierno español envió un contingente de alrededor de mil trescientos soldados en la fuerza multinacional de ocupación de Iraq, cuya misión era contribuir a la seguridad y hacer posible su reconstrucción. El despliegue de fuerzas en este caso se hizo con el respaldo legal de la resolución 1483 (2003), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 22 de mayo, que "hace un llamamiento a los Estados miembros y las organizaciones internacionales para que... contribuyan a que existan en Iraq condiciones de estabilidad y seguridad de conformidad con la presente resolución", y con el de la resolución 1511 (2003), de 16 de octubre, que "autoriza a una fuerza multinacional bajo mando unificado a que tome todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en Iraq" e "insta a los Estados miembros a que presten asistencia ..., incluso fuerzas militares, a la fuerza multinacional". Esta operación se realizó con un fuerte rechazo tanto de las fuerzas políticas de la oposición como de la opinión pública española.

Este último aspecto será fundamental. El giro en la política exterior fue rechazado desde el primer momento por la opinión pública, que no entendió o no compartió la apuesta estratégica del Presidente Aznar. Tal vez se le explicó mal o se hizo tarde, cuando ya estaba indisolublemente relacionado la guerra de Iraq, que se percibía como injusta e injustificada ya desde sus comienzos. Sea como fuere, la postura de respaldo a Estados Unidos en ese asunto se percibió como una adhesión incondicional al Presidente George W. Bush –cuando no una sumisión–, y se encontró con un rechazo ciudadano masivo en las encuestas (con porcentajes por encima del 80% en contra) y también en la calle, con importantes movilizaciones ciudadanas que no se recordaban desde la época del referéndum de la OTAN, con presencia de votantes de todo el espectro político.

Pese a este rechazo social generalizado a la postura sobre Iraq, el conjunto de las encuestas preelectorales de 2004 no mostraba que se fuera a producir un castigo determinante en las elecciones generales del 14 de marzo de ese año. Un tema básicamente de política exterior –aunque muy controvertido– no parecía suficientemente importante como para modificar la intención de voto de manera significativa. Sin embargo, los atentados del 11 de marzo en Madrid –casi 200 muertos y un millar de heridos–, tuvieron efectos inesperados sobre las votaciones de tres días después. La vinculación que la opinión pública percibió entre la "participación" de las tropas españolas en la guerra de Iraq y los atentados –atribuidos a un grupo islamista– tuvo finalmente mucho que ver con los movimientos de votos que

[17] Con posterioridad a la salida del gobierno del Partido Popular se han conocido las discrepancias dentro del propio gobierno y del Partido Popular acerca de la decisión del Presidente Aznar de respaldar incondicionalmente a Estados Unidos en el tema de Iraq, discrepancias que en ningún momento se dieron a conocer, manteniendo, al contrario, unidad de acción alrededor del liderazgo del jefe del ejecutivo y del partido.
[18] Sahagún, Felipe (2004): "Política exterior y de seguridad de España en 2004", en: *Anuario Internacional CIDOB 2004*, Barcelona, p. 265.

provocaron la derrota electoral del Partido Popular y el inesperado triunfo del Partido Socialista en marzo de 2004[19].

Los resultados electorales pondrían fin al giro de la acción exterior española que Aznar había diseñado, basado en un mundo surgido del 11-S en el que Estados Unidos asumía, porque creía que era capaz, un papel de hegemón global. España debía tener un papel destacado en ese nuevo orden. El tiempo ha demostrado que esa visión de una sociedad internacional caracterizada por la hegemonía de Estados Unidos ha quedado bien lejos de la realidad. A finales de la década nos estamos moviendo en un mundo mucho más complejo y multipolar, que la propia administración del Presidente Obama reconoce y con la que encaramos una segunda década del siglo que se podría describir como el Post-American World que describe en su bestseller Fareed Zakaria[20] o como el Non-Polar World del que habla Richard N. Haass[21]. En todo caso, un mundo diferente del que parecía conformarse al principio de la década, y que será el escenario en el que el nuevo gobierno del Partido Socialista tuvo que poner en marcha su política de seguridad y defensa.

2.3. La política de seguridad y defensa en los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero

Las imágenes ya citadas del presidente Rodríguez Zapatero anunciando la retirada unilateral inmediata de las tropas desplegadas en Iraq –nada más llegar al poder en 2004–, junto a la comparecencia del mismo presidente explicando el incremento de tropas norteamericanas en España como contribución nacional a la defensa antimisil de la OTAN –a punto de abandonar el gobierno en 2011–, son un buen resumen, a nuestro juicio, de cómo ha sido la política de seguridad y defensa desarrollada por los distintos gobiernos del Partido Socialista en las dos últimas legislaturas.

Una política que consideramos ha estado caracterizada por un alto grado de incoherencia, con decisiones contradictorias en no pocas ocasiones, con falta de estrategia y de objetivos claros y consensuados y de perfil bajo en todo lo que no fue el rechazo a la postura pro-norteamericana del Presidente Aznar.

Una política que ha sido activa y solidaria en algunos frentes (liderazgo en la lucha contra la piratería y en la formación de tropas somalíes, incremento de la presencia en Afganistán, compromiso con la misión de Mantenimiento de la Paz en el Líbano, participación en la guerra en Libia, etc.), pero que en muchos casos resulta compleja de entender como parte de un diseño coherente y consistente de política de seguridad y defensa.

Una política, finalmente, que ha estado condicionada en exceso por la preocupación por las repercusiones que las decisiones en temas de seguridad y defensa podían tener sobre la

[19] Michavila, Narciso, *op. cit.*, p. 32-33. El citado estudio concluye que la incidencia de los atentados "aun siendo pequeña en términos porcentuales, fue determinante para cambiar el resultado final". "El resultado final puede cifrarse en la activación de un millón setecientos mil votantes que acudieron a votar movidos por los atentados y por el clima generado, unido a trescientos mil electores que dejaron de votar por la misma causa... La conversión de voto fue menor, algo más de un millón de electores, pero sus efectos electorales mayores al tratarse del trasvase de un partido a otro".

[20] Zakaria, Fareed (2009): *El mundo después de USA*, Madrid, Espasa. El libro comienza: "Este libro no trata del declive de América, sino del ascenso de todos los demás"

[21] Haass, Richard N.: "The Age of Nonpolarity; What Will Follow U.S. Dominance", *Foreign Affairs*, (May-June 2008). Para el autor, la principal característica de las relaciones internacionales del siglo XXI es que "el mundo está dominado no por uno o dos o incluso varios Estados, sino por docenas de actores que poseen y ejercen distintos tipos de poder".

política interna española en general y sobre la opinión pública en particular; un rasgo que estuvo presente en la retirada de tropas y en las declaraciones públicas posteriores sobre Iraq, en la política informativa sobre la situación en Afganistán, y que ha caracterizado de forma transversal la gran mayoría de iniciativas en el campo de la seguridad y la defensa, tal es el caso de la retirada de Kosovo o el lanzamiento de la misión contra la piratería.

La llegada al poder del partido socialista en 2004 supuso la puesta en marcha de una política exterior y de seguridad que se podía definir de una manera simple por un intento de "hacer lo contrario" de lo que hizo Aznar. Para los responsables de la política exterior del Partido Socialista, la política exterior durante la primera legislatura de Rodríguez Zapatero (2004-2008) había "conseguido reparar, desideologizar y reformar nuestra acción internacional para recuperar los valores y ejes tradicionales, junto a algunos nuevos, adaptándolos a los intereses de España ante los retos y oportunidades del mundo hoy, frente a la estrategia negativa y unilateral del Partido Popular, que ahogó las líneas maestras de una política exterior labrada durante más de dos décadas"[22].

Sin ninguna sorpresa, la percepción del principal partido de la oposición y su balance de la política exterior y de seguridad eran bien distintos y no había supuesto, en absoluto, ningún tipo de vuelta al consenso o al acuerdo básico entre las principales fuerzas políticas. Así, su programa electoral para las elecciones de 2008 planteaba en su punto 540 la reconstrucción del consenso "para hacer de la política exterior un objetivo compartido al servicio de los valores de nuestra democracia y de sus intereses".

Los primeros años de la política de seguridad y defensa de los gobiernos socialistas estuvieron marcados por las decisiones alrededor del conflicto de Irak. El domingo 18 de abril de 2004, el día después de tomar posesión como Presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero compareció públicamente para anunciar que había dado la orden de al Ministro de Defensa de retirar las tropas españolas desplegadas en Irak "en el menor tiempo posible y con la mayor seguridad posible".

Se adelantaba así el plazo que se había fijado para decidir sobre la presencia de las tropas, inicialmente hasta el 30 de junio. Según la declaración oficial, se debía a que no era previsible en ese plazo una resolución de la ONU que se ajustara a las condiciones expuestas antes de las elecciones por el PSOE. Considerando que esas condiciones suponían que la ONU tenía que hacerse cargo de toda la misión de reconstrucción de Irak y asumir el mando militar de la operación y de las decenas de miles de soldados norteamericanos en ese territorio –algo imposible de imaginar– se trataba de una decisión tomada. Otra cuestión eran los plazos y las formas, sobre los que no se fue claro en los días posteriores, ni tan siquiera en la sesión de investidura del Presidente en el Parlamento[23]. El hostigamiento que sufrían las tropas durante las últimas semanas en Irak, con frecuentes ataques a instalaciones y fuerzas, tal vez tuvo algo que ver, como recogieron algunos medios de comunicación.

La decisión de retirada en los términos en los que se planteó, abrió inmediatamente una enorme brecha en la relación con Estados Unidos, que se mantuvo abierta prácticamente hasta la llegada de la nueva administración Obama en 2009. La retirada era un compromiso

[22] Valenciano, Elena (Secretaria de Relaciones Internacionales del PSOE): *"Rumbo al futuro: una España más fuerte en un mundo más justo"*, Intervención en el Real Instituto Elcano, 14 de febrero de 2008. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/00023.

[23] Ruiz Miguel, Carlos: *"La retirada española de Irak: significado y consecuencias"*, Real Instituto Elcano, *ARI nº 81/2004* (2004), p. 2.

recogido en el programa electoral, efectivamente, pero la precipitación al anunciarla, sin consultar ni coordinarla con Estados Unidos ni con otros países afectados con los que se compartían responsabilidades, como Polonia o varios países latinoamericanos, fue recibida como una traición a los aliados y como una cesión al chantaje del terrorismo. Ni la forma de retirar las tropas de Irak, ni las frecuentes declaraciones de miembros del gobierno recriminando la política del Presidente Bush, con una constante referencia a la "guerra ilegal" que había empezado Estados Unidos, ayudaron a que el gobierno norteamericano mostrara buena disposición para normalizar las relaciones.

Por parte española, en lo que quería ser una señal importante, casi una compensación por la retirada de Iraq, se reiteró el compromiso con las operaciones militares aliadas en Afganistán. Con el tiempo no sólo se ha mantenido la presencia de tropas en aquel país, sino que el número de efectivos se ha incrementado en sucesivas ocasiones hasta alcanzar prácticamente los 1.500 hombres y mujeres, siempre bajo mando de la OTAN, y con un perfil bajo cara a la opinión pública. La falta de información y transparencia sobre el uso de la fuerza en combate de las tropas ha sido una de las constantes durante los últimos años, intentando reducir la percepción pública de que se está interviniendo en un conflicto armado.

En todo caso, la retirada de las tropas de Irak se convirtió en el gran icono de la política exterior y de seguridad de Zapatero en el que se ponían de manifiesto buena parte de lo que eran las líneas maestras del nuevo gobierno en este ámbito: ruptura radical y distanciamiento de la política exterior y de seguridad del Presidente Aznar; vuelta a la prioridad Europea con acercamiento al eje franco-alemán también en temas de seguridad –reforzamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común–; debilitamiento de la relación transatlántica con Estados Unidos; apuesta por el multilateralismo y por el papel de Naciones Unidas. En suma, para el que fuera el Ministro de Asuntos Exteriores durante la mayor parte de los gobiernos de Rodríguez Zapatero, era una "recuperación de una política de Estado", una "vuelta al consenso" y a los ejes clásicos de la política exterior de España[24]. Pasados los años, no podemos afirmar que ese propósito programático se haya cumplido, y además buena parte de esas apuestas iniciales se han desvelado como equivocadas.

El concepto de multilateralismo, tal vez el más utilizado por los responsables de la acción exterior española en los últimos años, también ha tenido su reflejo en el ámbito de la seguridad y la defensa. Los sucesivos gobiernos del Presidente Zapatero plantearon una política de "*multilateralismo eficaz*", que suponía la actuación en el ámbito exterior con pleno respeto a la legalidad internacional, el fomento del diálogo y el consenso internacional, el fortalecimiento de Naciones Unidas y la acción en el seno de otras Organizaciones Internacionales. En ese sentido, esta visión se concebía como una filosofía transversal que atraviesa toda la acción exterior, también la del ámbito de la seguridad y la defensa, pero sin poner excesivo énfasis en este aspecto ya que estaba más en concordancia con el objetivo de situar a España como referente de "poder blando", muy en la línea también de cierta corriente pacifista propia de la sociedad española.

Manteniendo la coherencia en este caso, el discurso multilateralista sí ha encontrado respuesta en la participación española en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz lanzadas por Naciones Unidas, particularmente asumiendo un papel muy relevante con el despliegue de mas de 1.000 soldados en la misión UNIFIL en el Líbano –desempeñando

[24] Moratinos, Miguel Ángel: "Una nueva política exterior para España", *Política Exterior* nº 99, (Mayo-Junio 2004), p. 65.

también el mando de la fuerza desde 2010–, o acogiendo en Valencia una nueva Base de Apoyo Logístico a las Misiones de Paz de las Naciones Unidas.

La "vuelta al corazón y a la razón del proyecto de construcción europea"[25] defendida por el gobierno de Zapatero también ha tenido su reflejo en el apoyo español al desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Un apoyo contribuyendo al establecimiento de sus capacidades militares (algunas nunca utilizadas como los Batlegroups), manteniendo su presencia en las operaciones en marcha y participando en otras nuevas como la misión de apoyo a las Naciones Unidas en el Congo en el año 2006 o la misión en el Chad en 2008-2009.

Mención especial merecen las operaciones de la Unión Europea de lucha contra la piratería en las costas de Somalia –operación Atalanta– y de entrenamiento de tropas somalíes en Uganda –EUTM Somalia–, en marcha respectivamente desde 2008 y desde 2010, en las que España ha tenido un papel determinante, coliderando la iniciativa junto a Francia en el primer caso, y liderando como primera nación marco en el segundo. Más allá de considerar si la presencia es Somalia debe estar entre las prioridades estratégicas de España o no, estás misiones sí han conseguido dar visibilidad exterior tanto a la Política Europea de Seguridad y Defensa como a la presencia de las Fuerzas Armadas españolas, en el marco de una misión militar poco convencional que se ocupa de los "nuevos riesgos", tan diferentes de los escenarios más clásicos de conflicto armado.

No obstante, el fortalecimiento de la PESD (actual Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD) se encontró en estos años con serias dificultades derivadas de la falta de definición del proyecto europeo que siguió al fracaso de la Constitución, así como a los problemas de implementación que se están dando en la puesta en marcha de los nuevos mecanismos de acción exterior del Tratado de Lisboa. Todo ello en un contexto de crisis económica que ocupa prácticamente en exclusiva las agendas de unos dirigentes políticos europeos a los que con frecuencia se acusa precisamente de falta de liderazgo. Esta situación se ha traducido en el caso de España en una política también de perfil bajo, a veces sin rumbo fijo, vacilante en cuanto a la búsqueda de apoyos, sin gran protagonismo e iniciativa, predispuesta a la colaboración, pero sin pretender maximizar los intereses nacionales.

Por último, la participación española en las operaciones militares en Libia se puede encuadrar también en esa aproximación del "multilateralismo eficaz" en seguridad y defensa. La intervención, aunque finalmente ha estado a cargo de la OTAN, se encuentra amparada en origen por la Resolución 1973 (2011) de Naciones Unidas y en ella se invoca el principio de la Responsabilidad de Proteger[26], en lo que constituye una importante muestra de eficacia de la organización, en línea con el fortalecimiento de esta institución que siempre mantuvo el Gobierno.

[25] Moratinos, Miguel Angel: Comparecencia del señor Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación para informar sobre 'balance y perspectivas de la nueva política exterior de España', a petición propia, 2 de febrero de 2005, en: Real Instituto Elcano (2007): *La política exterior de España. Balance y debates parlamentarios (2004-2008)*, p. 80, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/80b584004f0195b987d6e73170baead1/PoliticaExteriorEspana_2004-2008.pdf?MOD=AJPERES.

[26] García González, Javier Ignacio: "La responsabilidad de proteger (R2P) y su puesta en práctica: instrumentos de prevención y uso de la fuerza", en Requena, Miguel (ed.) (2011): Actas de las III Jornadas de Estudios de Seguridad, IUGM-UNED, Madrid, pp. 539-551.

Aunque coherente en este sentido, en ella también se muestran buena parte de las contradicciones que han caracterizado la política de seguridad española de los últimos años. Hay una rápida decisión del gobierno para colaborar en la implementación de la resolución junto a los países de la coalición internacional, pero la participación miliar española se plantea estrictamente sobre la base de una interpretación literal y restrictiva de la resolución, mientras otros aliados asumen misiones propias de una interpretación mucho más laxa, siendo decisivos en la evolución del conflicto. Si gran parte de nuestros aliados ha llevado a cabo misiones ofensivas y de ataque a objetivos del régimen de Gadafi, asumiendo el mayor riesgo de perdidas propias o de daños no deseados sobre la población civil libia, la participación española se ha limitado a medios para las operaciones de embargo –con un riesgo de uso de la violencia muy limitado– y a aviones de combate para mantener una zona de exclusión aérea que el régimen de Gadafi no podía violar en la práctica ya desde los primeros días del conflicto. En definitiva, una intervención con importantes restricciones que es también ilustrativa del papel que se ha querido dar a España en el actual escenario internacional.

3. La Estrategia Española de Seguridad de 2011: ¿punto de partida o despedida y cierre de una visión de la política de seguridad y defensa?

Desde mediados de 2011 España dispone de una Estrategia Nacional de Seguridad. El Consejo de Ministros del 24 de junio aprobó el documento titulado *Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos*, y dispuso su remisión a las Cortes Generales. La Estrategia Española de Seguridad (EES) es el primer documento de este tipo realizado en este país y pretende poner en marcha un nuevo modelo de política de seguridad, similar al de otros Estados como el Reino Unido, Holanda, Francia, Estados Unidos o Canadá, donde estos informes cuentan con una mayor tradición.

El documento español tiene su origen en el discurso de investidura del Presidente Rodríguez Zapatero en el año 2008, en el que se compromete a remitir a las Cortes un documento con los objetivos, prioridades, dotaciones y medidas organizativas y presupuestarias que debería guiar la política de seguridad y defensa a medio plazo, en definitiva, lo que conocemos como una estrategia de seguridad y defensa.

El proceso de elaboración de la EES desde el compromiso en 2008 fue complicado. Las rivalidades entre ministerios dificultaron la redacción de la EES inicialmente y sólo cuando se toma la decisión de nombrar a Javier Solana responsable de la redacción del documento el proyecto avanza seriamente. No obstante, una vez se entrega el borrador al Presidente en noviembre de 2010, el documento quedó paralizado hasta junio de 2011. Como reflejaban las informaciones de prensa, "reposa en un cajón de un Zapatero muy alejado de su discurso de investidura y en una Moncloa centrada fundamentalmente en la crisis"[27].

Su aprobación tan tardía viene acompañada de serias dudas sobre sus posibilidades de puesta en marcha dado lo avanzado de la legislatura y con una coyuntura nacional e internacional que difícilmente iba a poner a la EES en un lugar prioritario. La Estrategia Española de Seguridad llegaba por tanto lastrada con un déficit importante, y es que este tipo de documentos son propios de los comienzos de legislatura y tienen una carga de contenido

[27] Rubio, Mariela: "Solana recomienda a Zapatero crear un Consejo de Seguridad Nacional", *Cadena SER*, 13 de abril 2011,en http://www.cadenaser.com/espana/articulo/solana-recomienda-zapatero-crear-consejo-seguridad-nacional/csrcsrpor/20110413csrcsrnac_3/Tes/?print=1.

programático que, como señala Fojón "no es transferible a otros ejecutivos, sin perjuicio de que permanezcan los elementos básicos que informan la estrategia"[28]. Si a esto añadimos que se trata de un documento no consensuado con el Partido Popular, principal partido de la oposición y que puede ocupar el gobierno apenas unos meses después de aprobarse la EES, nos encontramos con un documento cuya vida puede ser muy corta, al menos en su actual versión. Difícilmente cumplirá el propósito inicial de estar vigente unos diez años y revisarse más o menos a los cinco.

En todo caso, la aprobación de la EES supone un paso adelante con respecto a la situación desde la que se venía. Desde los 90, generalmente coincidiendo con los comienzos de la legislatura, el Presidente del Gobierno promulgaba la Directiva de Defensa Nacional como el documento en el que se recogían las líneas generales de la política de defensa y las directrices que se establecían para su desarrollo.

La Estrategia pretende dar un salto cualitativo sobre esa aproximación tradicional a la seguridad fundamentalmente desde la perspectiva de la defensa, los aspectos militares o los puramente de orden público. Se plantea así una visión moderna de la seguridad, una visión "integral" o "multidimensional" que no es exclusivamente militar o policial. Se considera que la seguridad en la actualidad no sólo es defensa u orden público –como se entendió durante mucho tiempo–, sino que tiene que ver con las funciones de muchos y variados organismos del Estado, tanto de la administración Central (Ministerios) como de las administraciones regionales (Comunidades Autónomas) y municipales. Incluso la EES también pretende integrar en la seguridad a la sociedad civil, a través del sector empresarial privado y también de organizaciones sociales de diverso tipo.

La EES sería el *documento político principal*, emitido desde Presidencia de Gobierno, de carácter integrador de todas las políticas que tienen relación con algún aspecto de la seguridad. La EES tendría que servir de marco para los documentos de segundo o tercer nivel que elaborarían los distintos Ministerios, y que desarrollarían los distintos aspectos que afectan a cada organismo directamente. Esto supondría la concentración de las grandes decisiones e iniciativas sobre seguridad en el ámbito de la Presidencia de Gobierno, yendo más allá del modelo de coordinación o cooperación entre ministerios que está vigente en la actualidad, aunque luego se descentralizara la ejecución.

En cuanto al contenido y estructura de la EES se trata de un documento moderno, pero no demasiado diferente de los documentos similares de los otros países citados y que recoge también la influencia de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 (actualizada en 2008) y del Concepto Estratégico de la OTAN aprobado en octubre de 2010, después de elaborarse en poco más de año y medio.

Partiendo de una visión de España como "Potencia Media", el catálogo de amenazas y riesgos es similar al que se recoge en los documentos similares de otros países (referidos a conflictos armados, terrorismo, crimen organizado, inseguridad económica y financiera, seguridad energética, proliferación, ciberamenazas, migraciones incontroladas, emergencias y catástrofes e infraestructuras), señalando tanto las amenazas "tradicionales" ligadas a la defensa y la seguridad interior, como otros riesgos de tipo económico –la actual crisis económica también tiene su reflejo en la EES–, infraestructuras y similares.

[28] Fojón, Enrique: "El inicio de un largo camino", *Atenea. Seguridad y Defensa*, año IV, nº 29 (Septiembre 2011), p. 29.

Es importante destacar que la EES se refiere tanto a amenazas al Estado como a las amenazas a los ciudadanos, en la línea de un planteamiento de Seguridad Humana, que está muy presente también en la Estrategia Europea de 2003 coordinada igualmente por Solana. Las amenazas que se recogen en el texto y los denominados "potenciadores del riesgo" (características de la sociedad internacional actual que no se interpretan directamente como amenazas, sino como situaciones o fenómenos que pueden incrementar o reducir la importancia de esa amenazas o la forma de enfrentarnos a ellas), están en buena medida influidas por esa visión de la Seguridad Humana, centrada en la seguridad del individuo, no sólo la del Estado.

En cuanto a las respuestas a las amenazas (líneas de acción) ciertamente son bastante generales y poco novedosas o imaginativas. En muchas ocasiones parecen grandes afirmaciones de buenos deseos con un elevado grado de utopía, más que líneas de acción estratégica. A nuestro juicio, este aspecto sería uno de los más criticables de la EES, que puede dar la impresión más de un enunciado de amenazas que una reflexión sería de cómo enfrentarlas en el futuro.

El contexto internacional que recoge la Estrategia es también uno de los aspectos que en nuestra opinión puede dejar obsoleto el documento a corto plazo. Cuando el documento sitúa a España en el marco en el que debe desarrollar su política (Capítulo 2. la seguridad de España en el mundo), toma como punto de partida una concepción básicamente multipolar de la sociedad internacional, lo que consideramos acertado, pero explica las relaciones con aliados y con las organizaciones de las que formamos parte –UE, OTAN, Naciones Unidas, OSCE– en unos términos que ya podrían estar cambiando.

En este sentido, la EES no recoge las consecuencias de acontecimientos muy recientes que interpretamos como cambios de gran envergadura para el contexto de seguridad europeo, y que tienen que afectar directamente al diseño de cualquier estrategia de seguridad. Nos referimos concretamente a cómo la intervención militar en Libia ha puesto de manifiesto posiciones y situaciones que –sabiendo que no son nuevas– han alcanzado tal grado de madurez que pueden llegar a cuestionar las mismas bases de la seguridad euroatlántica.

Si alguna vez la tuvo, la credibilidad de la Política Común de Seguridad y Defensa (la anterior PESD), ha sido una de las grandes damnificadas del conflicto libio. La propia creación de una coalición internacional liderada por Francia y el Reino Unido dice muy poco de la confianza en una PCSD, que cumplió hace poco diez años y que, a pesar de las dificultades y las limitaciones, había sido capaz de poner en marcha hasta 22 misiones en zonas de conflicto. No lo ha sido en el caso de Libia, donde se veía afectada directamente la seguridad de la Unión en su conjunto, poniéndose de manifiesto una falta de unidad de esfuerzo y de credibilidad que tardará en superarse, si es que lo hace. La tardía y difícil entrada de la OTAN para hacerse cargo de las operaciones militares tampoco fue un ejemplo de cómo debe funcionar una alianza, desatando tensiones de fondo que no se acaban de resolver.

La escena de una votación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la que el representante Alemán votaba en diferente sentido al de Francia y el Reino Unido no ha sido tampoco edificante ni esperanzadora. Más como excepción que como regla, el multilateralismo eficaz no se veía afectado por la abstención de un país central en Europa, junto a la de China y Rusia, pero una decisión de este tipo tiene una trascendencia mucho más allá del gesto.

Tan sólo el compromiso mostrado por los norteamericanos desde el comienzo de la crisis, pese a ser un teatro donde los intereses directos son escasos, añade un dato de optimismo a la situación. Parece que la actual administración norteamericana ha resistido por el momento la tentación de desentenderse de una Europa que le aporta poco, que ya dejó hace tiempo de ser el escenario principal para su política exterior.

En definitiva, la Estrategia Española de Seguridad es un necesario e importante paso a la hora de definir una política de seguridad moderna y coherente para una potencia media como España, pero llega con notables limitaciones que pueden restarle valor, aunque no eliminan su utilidad. Independientemente de su vigencia a corto-medio plazo y de la aceptación o rechazo que pudiera tener hacia ella un nuevo gobierno, la elaboración de una estrategia de este tipo supone un esfuerzo intelectual relevante que no debe ser despreciado y debe servir como base para posteriores documentos del mismo nivel.

EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN MILITAR EN ESPAÑA (2004-2011)

Guillem Colom[1]
Universidad Pablo de Olavide
Instituto General Gutiérrez Mellado (UNED)

Resumen:
El artículo realiza un análisis de la Transformación militar española desde sus inicios hasta la actualidad. Tras la consolidación de este proceso en Estados Unidos en el 2001 y en la Alianza Atlántica dos años después, España inició la Transformación militar en el año 2004 para adaptar la estructura de fuerzas y catálogo de capacidades militares para satisfacer los retos actuales y futuros, garantizando así la continuidad del proceso de modernización material, la profesionalización de las fuerzas armadas, la adaptación de la arquitectura defensiva del país al mundo de la posguerra fría y de la integración española en las organizaciones de seguridad colectivas.

Palabras clave: Política de Defensa, Política Militar, Transformación, España, Fuerzas Armadas.

Title in English: *"The Process of Military Transformation in Spain".*

Abstract:
The article analyses the Spanish military Transformation from its beginnings until the present day. In 2004 – one year after the launch of this process in the Atlantic Alliance and three years after its consolidation in the United States – Spain initiated its defence Transformation as a means to prepare the force structure and military capabilities of its armed forces to meet the current and future challenges, thus ensuring the continuity of the process of modernization of materiel, the professionalization of the military, the adaptation of the security architecture of the country to the post-Cold War environment and the Spanish integration to the collective security organizations.

Keywords: *Defence Policy, Military Policy, Transformation, Spain, Armed Forces.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Guillem Colom Piella es Doctor en Paz y Seguridad Internacional (IUGGM-UNED), Master y doctorando en Relaciones Internacionales (UAB), Licenciado en Sociología (UAB) y en Ciencias Politicas (UAB). Profesor del área de Ciencia Política de la Universidad Pablo de Olavide y del Instituto General Gutiérrez Mellado (UNED). Líneas de investigación: seguridad y defensa, relaciones transatlánticas, asuntos militares, estudios estratégicos. *Email:* guillemcolom@hotmail.com, gcolpie@upo.es.

1. Introducción

Hoy en día, son muchos los ministerios de defensa de todo el globo que se hallan inmersos en ambiciosos procesos de reorganización de sus estructuras, racionalización de sus funciones, flexibilización de sus procesos y mejora de sus competencias con objeto de satisfacer los requerimientos presentes y futuros. Este proceso orientado a acomodar la arquitectura de seguridad, defensa y militar a los retos del siglo XXI recibe el nombre de *Transformación* y se ha convertido en el eje de las políticas de defensa y militares de todas las naciones avanzadas.

La Transformación, concebida inicialmente como el proceso mediante el cual se conquistaría una *Revolución en los Asuntos Militares* (RMA) que garantizaría victorias rápidas, decisivas, limpias y sin apenas daños colaterales[2], alcanzó fama mundial tras el nombramiento de Donald Rumsfeld como Secretario de Defensa de Estados Unidos. No obstante, fueron los trágicos acontecimientos del 11 de Septiembre de 2001 los que acabaron con la aparente "pausa estratégica" iniciada tras la caída del Telón de Acero y convencieron a muchas potencias de la urgencia de adaptar sus entramados de defensa – grandes, rígidas y burocratizadas estructuras diseñadas para combatir en un conflicto convencional o nuclear contra el Pacto de Varsovia – para satisfacer los retos del mundo del siglo XXI; por lo que este proceso pasó a vertebrar los procesos de planeamiento de la defensa del grueso de los países avanzados.

Aunque los triunfos iniciales en Afganistán e Iraq parecieron confirmar la validez de las transformaciones realizadas hasta la fecha; el paso de las operaciones convencionales a los cometidos de seguridad, estabilización y contrainsurgencia revelaron las vastas carencias de los ejércitos actuales en escenarios de baja o media intensidad y pusieron de manifiesto la necesidad de redefinir la Transformación militar, un proceso que a fecha de hoy busca dotar a unas fuerzas armadas todavía organizadas, adoctrinadas y equipadas para la lucha convencional, de las capacidades necesarias para resolver los problemas actuales (guerra irregular, híbrida, informativa y ciberguerra, estabilización, apoyo militar a la reconstrucción, ocupación o seguridad)[3] y preparar la arquitectura defensiva de los países avanzados para anticiparse a los peligros futuros.

Sin embargo, la adaptación de unas estructuras de seguridad proyectadas para enfrentarse al Pacto de Varsovia, a otras capaces de satisfacer los retos presentes y anticiparse a los peligros futuros es un proceso largo y complejo que requiere ajustar los recursos y medios dedicados a la defensa conforme a la evolución y la tendencia previsible de la amenaza. Es por ello que el proceso de Transformación de la defensa no sólo requiere adaptar la estructura de fuerzas, el catálogo de capacidades o los patrones de despliegue de las fuerzas

[2] Una RMA se define como un profundo cambio en la forma de combatir que, motivada por la integración de nuevas tecnologías, doctrinas, formas de organización de la fuerza y conceptos que guían su empleo en operaciones, convierte en irrelevante u obsoleto el estilo militar anterior. En la década de 1990, esta posibilidad – motivada por la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la esfera militar – articuló el análisis estratégico estadounidense e internacional. Un análisis detallado de esta idea puede hallarse en: Shimko, Keith L. (2010): *The Iraq Wars and America's Military Revolution*, Nueva York, Cambridge University Press o Gray, Colin S. (2002): *Strategy for Chaos: Revolutions in Military Affairs and the Evidence of History*, Portland, Frank Cass.

[3] En el ámbito aliado, una *capacidad militar* combina Doctrina, Organización, Adiestramiento, Material, Liderazgo y Educación, Personal, Instalaciones e Interoperabilidad (NATO Standardization Agency (2010): *AAP-6 Glossary of Terms and Definitions*, Bruselas, OTAN, en www.nato.int/docu/stanag /aap006/aap-6-2010.pdf). No obstante, en nuestro país se entiende como el conjunto de Material, Infraestructuras, Recursos Humanos, Adiestramiento, Doctrina y Organización (MIRADO).

armadas; sino también realizar cambios en la concepción estratégica, las políticas de personal civil y militar, los proyectos de investigación y desarrollo, los procesos de trabajo, la gestión financiera o la cooperación industrial, entre otros elementos.

A pesar de que Estados Unidos ha sido el promotor y principal valedor de la Transformación, son muchos los países de nuestro entorno que están realizando sendos procesos, condicionados tanto por la necesidad de adaptar sus arquitecturas de seguridad y defensa al mundo actual, como por la exigencia de mantener la ventaja cualitativa frente a sus potenciales adversarios y la paridad de capacidades con relación a sus socios y aliados.

España no ha sido una excepción. Condicionada por factores externos como la rápida evolución del entorno estratégico y por su pertenencia a la Alianza Atlántica; e internos como la profesionalización del ejército y la modernización del material, nuestro país emprendió formalmente la Transformación de las fuerzas armadas en el año 2004 con el objeto de adaptar su estructura de fuerzas y catálogo de capacidades militares a los retos que plantea el mundo del siglo XXI. Además, el arranque de este proceso coincidió con el comienzo de una etapa de gran producción normativa que, necesaria para enmarcar el proceso de Transformación militar, pretende reformar la concepción, estructura y funcionamiento de la política de defensa y militar española para adaptarla a los cánones políticos y estratégicos vigentes.

En consecuencia, aunque la Transformación debería afectar al conjunto de la defensa española (la concepción estratégica, las opciones políticas, el potencial militar, la economía y finanzas de la defensa, la cooperación industrial, la cultura de defensa o la gestión del personal civil y militar adscrito al Ministerio de Defensa); todo parece indicar que este proceso tiene un alcance más restringido y circunscrito a la esfera militar, pues a pesar de los importantes desarrollos legislativos que se están produciendo y que difícilmente pueden calificarse como transformadores, la Transformación parece haber sido planteada como la continuación lógica del proceso de modernización material, de la profesionalización de las fuerzas armadas, de la adaptación de la arquitectura defensiva del país a la caída de la Unión Soviética y del largo recorrido para integrar a España en las estructuras de seguridad y defensa colectivas[4].

Han pasado ya ocho años desde que el proceso de Transformación pasara a vertebrar formalmente el planeamiento de la defensa español; y a pesar de que se han realizado significativos avances en la configuración normativa, orgánica, funcional y doctrinal de las fuerzas armadas, en la actualidad este proceso parece hallarse lastrado por la indefinición de los objetivos a lograr, la escasez de expertos que orienten este proceso, una inadecuada gestión de los principales programas de obtención de armamento y material o la falta de ambición para emprender profundos cambios en la estructura de fuerzas y catálogo de capacidades militares para incrementar la operatividad de los ejércitos y adaptar la arquitectura de defensa nacional a los múltiples retos del siglo XXI.

Teniendo estos elementos en cuenta, a continuación se pasará a realizar un somero análisis de la marcha del proceso de Transformación español desde sus orígenes hasta nuestros días.

[4] Para conocer la historia militar reciente de nuestro país es esencial la lectura de la siguiente obra: Ortega, Jorge (2008): *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

2. La Transformación militar en España

Aunque formalmente la Transformación militar española arrancó en el año 2004, sus fundamentos fueron establecidos por la *Revisión Estratégica de la Defensa* que vio la luz un año antes[5]. Concebido como un exhaustivo estudio del entorno global y de los riesgos que se cernían sobre España con objeto de construir los pilares de la política de defensa y militar del país para el siglo XXI[6], este documento definía el modelo futuro de fuerzas armadas, establecía la estructura de fuerzas y el catálogo de capacidades militares a desarrollar y trazaba las pautas de evolución a medio plazo con el objeto de satisfacer los cometidos presentes y futuros de la defensa nacional. Con este documento, nuestro país sentaba las bases para emprender el proceso de Transformación militar siguiendo de cerca los pasos iniciados por Estados Unidos en el año 2001 y la Alianza Atlántica en 2002[7].

En este sentido, el trabajo comenzaba avalando las cifras propuestas en el año 1999 por la *Ley 17/1999, del 18 de Mayo, del Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas*[8] y proponía un objetivo de fuerzas para el ejército español comprendido entre 102.000 y 120.000 soldados y marineros (sumando a los cuadros de mando, esta cifra podría ascender a 170.000 efectivos)[9]. Con este volumen de fuerzas, se pretendía disponer de un Ejército de Tierra que no sólo fuera capaz de garantizar la defensa del territorio nacional y mantener la presencia avanzada en los territorios extrapeninsulares; sino también participar en dos operaciones de gestión de crisis con dos fuerzas de entidad Brigada o en una sola operación con un cuartel general divisionario capaz de liderar una fuerza multinacional y dos Brigadas, e incluso participar en labores de defensa colectiva o respuesta a crisis con un cuartel general de Cuerpo de Ejército capaz de activar un mando componente terrestre multinacional y una División. En el caso de la Armada, ésta debería garantizar la defensa y el control de las aguas nacionales y estar en condiciones de participar en operaciones de gestión de crisis liderando un componente naval multinacional participando con un grupo de proyección aeronaval y anfibio, operar en dos escenarios distintos con dos escoltas en cada uno de ellos de manera continuada, mantener permanentemente dos cazaminas en una fuerza multinacional de lucha contraminas y desplegar dos submarinos a escenarios distintos. Finalmente, en el caso del Ejército del Aire, además de garantizar la defensa del espacio aéreo nacional, éste debería estar capacitado para desplegar dos escuadrones de combate en dos escenarios distintos y apoyar las operaciones en un tercero, garantizar el despliegue y sostenimiento estratégico de

[5] Ministerio de Defensa (2003): *Revisión Estratégica de la Defensa*, Madrid, Secretaría General Técnica, en www.mde.es/Galerias/docs/politica/seguridad-defensa/DGL_RevisionEstrategica.pdf.

[6] Un heterodoxo pero interesante análisis sobre la evolución de la situación estratégica de nuestro país puede hallarse en: Pérez, Jesús M. (2010): *Guerras Posmodernas*, Barcelona, El Cobre, pp. 81-99.

[7] Durante la Cumbre de Praga de 2002, los Jefes de Estado y de Gobierno aliados acordaron emprender la Transformación militar de la OTAN con objeto de desarrollar las herramientas necesarias para hacer frente a las "nuevas y graves amenazas y los profundos retos para la seguridad del siglo XXI". Para ello, este proceso se fundamentaría en tres iniciativas: la definición de una nueva estructura de mando; un nuevo diseño de fuerzas que culminaría con la creación de la *NATO Response Force* (NRF) y la potenciación del catálogo de capacidades militares. Organización del Tratado del Atlántico Norte (2003): *The Prague Summit and NATO's Transformation*, Bruselas, NATO Public Diplomacy Division.

[8] Ley 17/1999, del 18 de Mayo, del Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas. *Boletín Oficial del Estado*, 19 de Mayo de 1999, núm. 119, p. 18751.

[9] Estos objetivos de fuerza pronto fueron reducidos – tal y como recogió la *Ley 39/2007, del 19 de Noviembre, de la Carrera Militar* – a unos más realistas 130.000 efectivos, compuestos por 50.000 cuadros de mando y 80.000-90.000 soldados y marineros. No obstante, la crisis económica que está sufriendo España obligará a revisar a la baja estos objetivos de fuerza. González, Miguel: "El ajuste obliga a las Fuerzas Armadas a prescindir de 6.000 soldados", *El País*, 30 de mayo de 2010, en www.elpais.com/articulo/espana/ajuste/obliga/Fuerzas/Armadas/prescindir/6000/soldados/elpepunac/20100530elpepinac_15/Tes.

la fuerza y contribuir activamente a la iniciativa de Defensa Aérea Integrada Europea de la OTAN[10].

Y para satisfacer este conjunto de cometidos en una coyuntura marcada por una *Revolución en los Asuntos Militares* que prometía transformar el arte de la guerra y la proliferación de nuevos riesgos y amenazas a la seguridad internacional, la *Revisión Estratégica de la Defensa* definía un nuevo modelo de fuerzas armadas fundamentado en las siguientes características:

– **Movilidad y capacidad de proyección** para garantizar el rápido y eficaz despliegue estratégico de la fuerza y asegurar su movilidad táctica en el teatro de operaciones.

– **Sostenibilidad** en escenarios lejanos gracias a una logística integrada y unos relevos de fuerza adecuados.

– **Disponibilidad** mediante un adiestramiento y equipamiento permanentes y un nivel de alistamiento adecuado a los cometidos a desempeñar.

– **Superioridad en el enfrentamiento** mediante el empleo de armamento tecnológicamente avanzado.

– **Protección** de la fuerza frente a ataques realizados con convencional como no-convencional.

– **Mando y control integrado** para lograr la superioridad en la decisión[11].

– **Persistencia en la vigilancia, reconocimiento, inteligencia y adquisición de objetivos** para lograr la superioridad en la información del entorno operativo.

– **Modularidad e interoperabilidad de la fuerza** para constituir *ad-hoc* Fuerzas Operativas Conjunto Combinadas capaces de enfrentarse a cualquier contingencia[12].

– **Acción conjunta** para desempeñar con eficacia cualquier operación.

– **Importancia de las fuerzas especiales** para combatir con eficacia contra cualquier adversario convencional, irregular o híbrido.

[10] Marquina, Antonio: "La Revisión Estratégica de la Defensa: las misiones de las Fuerzas Armadas, las Fuerzas Armadas del Siglo XXI", *UNISCI Discussion Papers*, nº 4 (enero 2004), pp. 1-9, en www.ucm.es/info/unisci/revistas/rev2.pdf.

[11] Como puede constatarse, estas seis primeras características son muy similares a las cinco grandes áreas de capacidad que definió la Alianza Atlántica en su Iniciativa de Capacidades de Defensa de 1999, que constituye el antecedente directo del Compromiso de Capacidades de Praga de 2003. Para más información, véase: Flowers, James N. (2002): *NATO's Defense Capabilities: a Strategic Analysis*, Carlisle Barracks, U.S. Army Strategic Studies Institute, en www.handle.dtic.mil/100.2/ADA401880.

[12] El concepto de Fuerza Operativa Conjunto Combinada (*Combined Joint Task Force* – CJTF) fue adoptado por la OTAN en la Cumbre de Bruselas (1994) para dotar a la Alianza de una fuerza capaz de enfrentarse a una amplia gama de contingencias mientras facilitaba el empleo de recursos y capacidades militares aliadas por parte de la Unión Europea Occidental en el marco de la nueva Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa. En este sentido, las CJTF son *"…fuerzas operativas multinacionales (combinadas) y de diferentes armas y servicios (conjuntas), organizadas de modo funcional para poder cubrir toda la gama de misiones militares de la Alianza que requieran el mando y control multinacional e inter-ejércitos de un Cuartel General de CJTF."* Organización del Tratado del Atlántico Norte (2001): *Manual de la OTAN*, Bruselas, Oficina de Información y Prensa, p. 268.

– **Capacidad de operar en red** para incrementar la coordinación, rapidez, eficiencia, precisión y seguridad de las operaciones.

Los cometidos identificados y el catálogo de capacidades propuestos sentaban las bases para la definición del modelo futuro de fuerzas armadas y los ejes sobre los que se articularía la Transformación militar española, un proceso que debería priorizar la acción conjunta y combinada, la capacidad expedicionaria y el dominio de todo el espectro operativo para convertir al Ejército de Tierra en una fuerza modular dotada de una gran flexibilidad operativa, una importante capacidad de proyección, una elevada movilidad táctica y una adecuada capacidad resolutiva; a la Armada en una fuerza capaz de proyectar su poder en la región litoral y tierra adentro; y al Ejército del Aire en una fuerza dotada con modernos sistemas de ataque de precisión a gran distancia, avanzados medios de transporte aéreo para garantizar la rápida proyección de la fuerza, vehículos aéreos no-tripulados y plataformas espaciales[13].

En conclusión, fundamentada en unos cometidos muy ambiciosos y difícilmente realizables con los recursos, medios y capacidades militares previsibles a medio plazo, estrechamente ligada al proceso de modernización de armamento y material[14] y sin una planificación económica realista que garantizara la viabilidad de los proyectos en curso, la *Revisión Estratégica de la Defensa* – un trabajo que contó con la participación de la magra comunidad de defensa española y logró la bendición de los dos grandes partidos políticos del país – tuvo un limitado impacto en la definición de la política de defensa nacional. Y es que su tardía presentación en una legislatura agotada a mediados de 2003 tras un trágico accidente aéreo en el que fallecieron sesenta y dos militares españoles que regresaban de Afganistán, imposibilitó su puesta en práctica; y el cambio de Gobierno relegó al olvido esta completa declaración de intenciones que debía guiar el proceso Transformación militar español[15]. Sin embargo, el grueso de los objetivos, propuestas y planteamientos contenidos en este documento continúan constituyendo – al menos formalmente – los ejes sobre los que se articula la política de defensa y militar de nuestro país.

En el año 2004, la *Directiva de Defensa Nacional 1/2004, del 30 de Diciembre*, estableció definitivamente la Transformación de las fuerzas armadas como una de las principales líneas de actuación del Ministerio de Defensa para los años venideros. Este documento elaborado durante el primer año de cada legislatura con el fin de perfilar las directrices básicas de la política de defensa y militar del país, identificaba la necesidad de impulsar el proceso de Transformación para acomodar la arquitectura de seguridad y defensa

[13] Una visión complementaria sobre los factores que deberían guiar el proceso de Transformación militar español en sus inicios puede hallarse en: Cosidó, Ignacio y Bardají, Rafael L.: "La Transformación de las Fuerzas Armadas", *Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales* (noviembre 2003), en www.gees.org/articulo/322.

[14] En efecto, la *Revisión Estratégica de la Defensa* parecía vincular la obtención del nuevo catálogo de capacidades militares con la entrada en servicio de los grandes programas de material en curso: los carros Leopardo, los vehículos de combate de infantería Pizarro, el Sistema Integrado de Artillería de Campaña (SIAC), el helicóptero de transporte NH-90 y el helicóptero de ataque Tigre en el Ejército de Tierra; las fragatas F-100, los submarinos S-80, los Buques de Acción Marítima (BAM) y el Buque de Proyección Estratégica (BPE) en la Armada, y el avión de caza EF-2000 y el avión de transporte A-400M en el Ejército del Aire.

[15] Es interesante comentar que un subproducto de la *Revisión Estratégica de la Defensa* fue la *Estrategia Militar Española*, un trabajo que tomaba como base las ideas recogidas en la primera para plantear la estructura de fuerzas, el catálogo de capacidades, el marco para la actuación conjunta y las grandes líneas para el planeamiento estratégico y operacional del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (Estado Mayor de la Defensa (2003): *Nuevos retos, nuevas respuestas: estrategia militar española*, Madrid, Secretaría General Técnica).

española a un mundo en constante evolución. Para ello, el Gobierno no sólo determinaría – durante la legislatura 2004-2008 – un nuevo nivel de ambición militar, definiría el modelo futuro de fuerzas armadas y propondría una entidad de fuerza adecuada a los cometidos a desempeñar; sino también emprendería la Transformación militar mediante la adquisición de un nuevo catálogo de capacidades militares y la reestructuración de las fuerzas existentes con objeto de incrementar su movilidad estratégica y táctica, flexibilidad, modularidad, interoperabilidad y capacidad de acción conjunta.

Y para garantizar la viabilidad económica de la Transformación, un proceso que se armonizaría con las iniciativas realizadas por la Alianza Atlántica y la Unión Europea, el trabajo manifestaba la determinación del Gobierno por lograr la estabilidad presupuestaria necesaria para financiar la adquisición de los sofisticados materiales que parecían constituir el eje de este proceso[16].

En resumen, la *Directiva de Defensa Nacional 1/2004* marcó el comienzo formal de la Transformación militar española y su emplazamiento como uno de los ejes que articularían la política de defensa y militar del país para los años venideros. No obstante, algunas importantes iniciativas propuestas en este documento programático no fueron finalmente implementadas – caso de la elaboración de una nueva estrategia militar o la determinación de un nuevo nivel de ambición para las fuerzas armadas – por lo que tanto los objetivos estratégicos, los niveles de esfuerzo como el volumen de fuerzas continuaron fundamentándose formalmente en los preceptos establecidos en la *Revisión Estratégica de la Defensa* y en la *Estrategia Militar Española* de 2003[17].

Igualmente, aunque se lograron los objetivos de gasto previstos, este incremento en el presupuesto de defensa no comportó ninguna mejora en la eficiencia económica del Ministerio susceptible de garantizar la financiación, presente y futura, del proceso de Transformación. Muchos países de nuestro entorno estaban inmersos en una Revolución en los Asuntos de Negocios (*Revolution in Business Affairs*)[18] que, fundamentada en la racionalización de los procesos de adquisición de armamento y material, la flexibilización de la gestión de los programas, la reforma de las técnicas contables, la reducción de redundancias o la externalización de funciones, pretendía garantizar la viabilidad de la Transformación mediante la optimización de los recursos disponibles, la reducción de los gastos corrientes, la cancelación de los programas obsoletos y la liberación de fondos para la adquisición de nuevos sistemas más relevantes para los conflictos actuales.

Sin embargo, la gestión de la defensa de nuestro país no solo continuó anclada en las prácticas financieras, burocráticas y empresariales tradicionales, y los principales programas de obtención de armamento y material no fueron sometidos a ninguna revisión externa e independiente sobre su marcha, empleabilidad o conveniencia actual y futura[19]; sino que su

[16] Un análisis más completo de este documento puede hallarse en: Arteaga, Félix: "La Directiva de Defensa Nacional 1/2004", *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 29 (febrero de 2005), s. n., en www.realinstitutoelcano.org/analisis/692/Arteaga%20pdf.pdf.

[17] Arteaga, Félix y Fojón, Enrique (2008): *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 355-59.

[18] Lippitz, Michael; O'Keefe, Sean and While, John (eds.) (2008): *Keeping the Edge: Managing Defense for the Future*, Cambridge, Preventive Defense Project, en www.belfercenter.ksg.harvard.edu/ publication/1799/keeping_the_edge.html.

[19] Sin contar con los efectos de la crisis económica sobre el presupuesto de defensa presente y futuro, estos grandes programas han comprometido aproximadamente el 80% de los recursos previsibles hasta el año 2020 (Arteaga y Fojón, *op. cit.*, pp. 383-384). Ello pone en una difícil situación al Ministerio de Defensa pues, si no

financiación continuó fundamentada en el sistema de pagos aplazados con anticipos a cargo del Ministerio de Industria. Este modelo se planteó a mediados de los noventa como una solución eventual para garantizar la adquisición de nuevo material militar en un periodo de crisis económica y debía haber sido reemplazado tan pronto aumentara la liquidez del Ministerio de Defensa[20]. No obstante, esta fórmula se ha mantenido intacta hasta fecha de hoy, a pesar de haber disfrutado de una época de bonanza económica y de los cambios realizados en las fórmulas de contratación pública. Ello no solo ha lastrado, indefectiblemente, nuestra Transformación militar; sino que también es una de las principales responsables de la inviabilidad económica de nuestra programación de la defensa[21] que, fundamentada en la adquisición de grandes programas, se halla en una delicada situación debido a una deuda que asciende a más de 27.000 millones de euros[22].

Después de que la *Directiva de Defensa Nacional 1/2004* sentara las bases para la Transformación, en el ámbito normativo se emprendieron los cambios necesarios para llevarla a cabo. El primero fue la promulgación de la *Orden de Defensa 1076/2005, del 19 de Abril, por la que se desarrolla la estructura del Estado Mayor de la Defensa*[23]. Con ella no sólo se configuraba un Estado Mayor de la Defensa que disponía de todos los elementos necesarios para planear y conducir operaciones conjuntas (un mando conjunto de operaciones y un centro de inteligencia militar conjunta); sino también un pequeño centro de Transformación que, *"…responsable de la investigación y estudio de nuevos conceptos organizativos y de doctrina, así como de la implantación de nuevas tecnologías"*, intentaría armonizar las iniciativas aliadas, europeas o multilaterales en materia de Transformación y promover el desarrollo de nuevas capacidades militares adecuadas a los retos actuales y futuros. Igualmente, este centro debería constituirse como un foro de reflexión para modernizar el pensamiento militar español con objeto de adecuarlo a un escenario táctico, operativo y estratégico de gran complejidad y en constante evolución[24].

Desde su constitución, este centro no sólo ha sido el responsable de coordinar el desarrollo de la doctrina conjunta nacional y conjunto-combinada aliada, participar en proyectos bilaterales de Transformación con países como Estados Unidos, Francia, Alemania, Reino Unido o Finlandia, multilaterales mediante la colaboración en la serie de Experimentos

realizan con urgencia cambios en la programación militar, nuestras fuerzas armadas difícilmente dispondrán de los recursos necesarios para afrontar los cambios tecnológicos o satisfacer los nuevos requerimientos operativos.

[20] Pérez, Francisco (2009): *El gasto en Defensa en España 1946-2009*, Madrid, Publicaciones del Ministerio de Defensa, pp. 325-348.

[21] Mientras se está redactando este trabajo, España está negociando la venta de doscientos carros *Leopard 2E* a Arabia Saudita. Aunque se desconocen los detalles de la negociación (en particular, cuántos carros procederán de los lotes originalmente destinados a nuestro Ejército de Tierra), esta iniciativa realizada en un contexto de crisis económica parece constituir el reconocimiento tácito del excesivo volumen de carros inicialmente propuesto (*212 Leopard 2E* y 108 *Leopard 2A4*), de la urgencia de liberar fondos para la compra de otros equipos que satisfagan los requerimientos operativos presentes y de la mala planificación de las adquisiciones. González, Miguel, "España negocia la venta de más de 200 carros de combate a Arabia Saudí", *El País*, 25 de Octubre de 2010, en www.elpais.com /articulo/espana/Espana/negocia/venta/200/carros/combate/Arabia/Saudi/elpepuesp/20101025elpepinac_5/Tes.

[22] González, Miguel: "Defensa renegocia una deuda de 26.000 millones que no puede pagar", *El País*, 12 de Agosto de 2011, en www.politica.elpais.com/politica/2011/08/12/actualidad/1313163003_049342.html.

[23] Orden de Defensa 1076/2005, del 19 de Abril, por la que se desarrolla la estructura del Estado Mayor de la Defensa. *Boletín Oficial del Estado*, 26 de Abril de 2005, núm. 99, p. 14049. La estructura aquí planteada será definida con mayor detalle en la Instrucción 40/2008, del 15 de Abril, del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, sobre organización del Estado Mayor de la Defensa. *Boletín Oficial de Defensa*, 29 de Abril de 2008, núm. 84, p. 5595.

[24] Arteaga y Fojón, *op. cit.*, p. 367.

Multinacionales[25] o con la OTAN a través del Mando Aliado de Transformación; sino también de implementar en nuestro país el proceso de desarrollo y experimentación de conceptos para apoyar el diseño de nuevas capacidades militares (entre los que destacan el Desarrollo de Conocimiento, la Concienciación Transcultural, la Comunicación Estratégica, las Operaciones Multinacionales de Información o el Conocimiento del Entorno Marítimo), liderar el primer estudio prospectivo para informar sobre la evolución del entorno estratégico y guiar el proceso de Transformación militar[26] o definir un nuevo Enfoque Integral a la seguridad, a la gestión de crisis complejas y a las operaciones de estabilización[27], entre otras numerosas iniciativas encaminadas a preparar las fuerzas armadas españolas para satisfacer los retos presentes y futuros[28].

No obstante, a pesar de estos éxitos que permiten avanzar en la Transformación militar del país, no parece que a fecha de hoy este centro haya conseguido crear una masa crítica de expertos militares y civiles suficientemente numerosos, preparados e influyentes para impulsar la Transformación, transmitir a todas las esferas de la defensa española la trascendencia de este proceso (una realidad un tanto paradójica cuando este proceso no sólo constituye una de las líneas generales de actuación de la defensa nacional, sino también es un asunto recurrente en las declaraciones públicas de las altas autoridades políticas y militares del Ministerio de Defensa), asegurar la consolidación de los avances realizados o implantar firmemente estos cambios en la cultura de las fuerzas armadas; por lo que estos asuntos deberán constituir una de las máximas prioridades de este y de otros organismos asociados o vinculados con este proceso a lo largo de los próximos años.

La segunda reforma se produjo con la entrada en vigor de la *Orden Ministerial 37/2005, del 30 de Marzo, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa*[29] e incidía sobre el sistema de definición de objetivos, establecimiento de prioridades, asignación de recursos y ejecución de las actividades requeridas para generar una estructura de fuerzas y un catálogo de capacidades adecuado para satisfacer los objetivos de seguridad y defensa marcados por la *Directiva de Defensa Nacional* en curso[30].

La entrada en vigor de esta nueva norma supuso la derogación de la *Directiva 38/1996, del 27 de Febrero, por la que se regula el proceso de planeamiento de la Defensa Militar*, y con ella se abandonaba el planeamiento militar tradicional basado en amenazas – empleado para contrarrestar un adversario concreto del que se conocen sus capacidades militares, el modo en que emplea sus fuerzas y los escenarios donde podría combatir – y se sustituía por un nuevo sistema de planeamiento militar que, considerado como uno de los ejes de la

[25] Hasta la fecha, España ha participado en el *Multinational Experiment 5* (MNE5), un proyecto que pretendía avanzar en la cooperación multinacional e interagencias en operaciones de estabilización bajo el marco de un Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*); y en el MNE6 para proponer el empleo de un Enfoque Integral para combatir contra adversarios irregulares. Fojón, Enrique: "Los experimentos multinacionales, un camino a la transformación", *Revista Española de Defensa* nº 238 (febrero 2008), pp. 30-32.

[26] Barcenas, Luis: "Primer 'estudio de futuros' para las Fuerzas Armadas", *Atenea Seguridad y Defensa*, 19 de diciembre de 2009; en www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/Gestion Noticias_1349_ESP.asp.

[27] Pareja, Iñigo y Colom, Guillem: "El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales", *Análisis Real Instituto Elcano*, nº 115 (septiembre 2008), s.n., en www.realinstitutoelcano.org/ARI115-2008_Colom_Piella_Enfoque_Integral.pdf.

[28] Un análisis más amplio de la estructura, cometidos, iniciativas e hitos de este centro de transformación puede hallarse en www.mde.es/Galerias/ooee/fichero/EMD_Unidad_UTRAFAS.pdf.

[29] Orden Ministerial 37/2005, del 30 de Marzo, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa. *Boletín Oficial de Defensa*, 8 de Abril de 2005, núm. 68, p. 3579.

[30] Colom, Guillem: "El proceso de planeamiento de la Defensa Nacional", *Revista General de Marina* vol. 206, nº 5 (Junio 2011), pp. 833-842.

Transformación y adoptado por nuestros socios europeos y aliados, se orienta a la obtención de un catálogo de capacidades polivalentes, flexibles, equilibradas, asequibles y susceptibles de ser empleadas en toda la gama de escenarios presentes y futuros[31].

En el caso español, cada ciclo de planeamiento tiene una duración de cuatro años (dos años de ejecución y dos años de revisión con el objeto de armonizarlo con el sistema de planeamiento OTAN); se realiza sobre tres horizontes temporales distintos (a largo plazo para orientar la transformación de la fuerza, a medio plazo para programar el empleo de los recursos; y a corto plazo para fijar las necesidades presupuestarias y ajustar la programación de los recursos) y se ejecuta en torno a dos procesos paralelos:

– El **planeamiento militar** para detallar el catálogo de capacidades, los requisitos operativos, la disponibilidad de la fuerza y los niveles de alistamiento requeridos para satisfacer nuestros objetivos de defensa. Este proceso está compuesto por los planeamientos de fuerzas y operativo, siendo el responsable de su confección y ejecución el Jefe de Estado Mayor de la Defensa.

– El **planeamiento de recursos** para lograr el Objetivo de Capacidades Militares en sus aspectos materiales, humanos y financieros. Mientras el secretario de Estado de Defensa ostenta la responsabilidad sobre los planeamientos de recursos financieros y materiales (determinación de los marcos financiero, tecnológico e industrial de la defensa y dirección de la obtención y sostenimiento del armamento y material, infraestructuras y sistemas de información y comunicaciones); el subsecretario de Defensa se responsabiliza del planeamiento de los recursos humanos (determinación del marco cualitativo y cuantitativo del personal y dirección en la obtención, formación y calidad de vida del mismo).

Hasta la fecha se ha realizado un ciclo completo de planeamiento (2005-2008) y está en marcha un segundo ciclo que finalizará en el año 2012. Éste arrancó a mediados de 2009 con la publicación de la *Directiva de Política de Defensa 1/2009, del 5 de Mayo*[32] y tratará formalmente de profundizar en la acción conjunta entre los tres ejércitos, la combinada entre fuerzas de distintos países y la interagencias entre actores militares y civiles; adaptarse a la coyuntura económica optimizando los recursos disponibles e integrar los procesos de planeamiento aliado y europeo dentro del planeamiento nacional[33].

[31] Aunque el planteamiento por capacidades no es en absoluto novedoso – fue originariamente empleado durante la década de los sesenta para apoyar la definición de la estrategia nuclear estadounidense y en la inmediata posguerra fría volvió a resurgir con la divulgación de la RMA – alcanzó fama mundial en el año 2001 cuando Donald Rumsfeld lo estableció como el estilo de planeamiento transformador. Y es que el titular del Pentágono no sólo entendía que el planeamiento tradicional era inadecuado para satisfacer las heterogéneas labores que llevaban a cabo las fuerzas armadas del país e inútil para afrontar los retos del nuevo siglo, sino que creía que la RMA estaba produciendo un catálogo de capacidades polivalentes y susceptibles de cubrir toda la gama de amenazas. (Davis, Paul K. y Finch, Lou (1993): *Defense Planning for the Post-Cold War Era: Giving Meaning to Flexibility, Adaptiveness, and Robustness of Capability*, Santa Monica, RAND Corporation).

[32] Al tratarse de un documento clasificado, la *Directiva de Política de Defensa 1/2009* no puede ser consultada. Sin embargo, un resumen ejecutivo de la misma puede hallarse en www.mde.es/Galerias /politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL_ResumenEjecutivDPD_1-2009.pdf.

[33] Los objetivos propuestos para el ciclo de planeamiento en curso son los siguientes: (1) garantizar la defensa nacional y salvaguardar los intereses nacionales, tanto en el marco de la defensa colectiva como de manera autónoma; (2) contribuir a la paz y seguridad internacional a través de las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Alianza Atlántica, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa u otras iniciativas de

El catálogo de capacidades militares que articula el planeamiento de la defensa español se divide en seis grandes áreas[34] que, a su vez, constituyen las grandes líneas de la Transformación militar nacional. Y como podrá constatarse, éstas guardan enormes similitudes con las características definidoras del modelo futuro de fuerzas armadas propuesto en el año 2003 por la *Revisión Estratégica de la Defensa* y con los ejes de la Transformación militar de la Alianza Atlántica[35]:

– **Mando y control integrado** mediante la adquisición de sistemas de mando, control y comunicaciones que enlacen desde el nivel estratégico al táctico y permitan lograr la superioridad en la información y en la toma de decisiones.

– **Superioridad en el enfrentamiento** mediante la adquisición de modernos medios que permitan garantizar la libertad de acción de la fuerza y proporcionar una amplia gama de respuestas que permitan cumplir con las misiones encomendadas.

– **Vigilancia, reconocimiento, inteligencia y adquisición de objetivos (ISTAR)** mediante la obtención de sistemas integrados y tecnológicamente avanzados para lograr la superioridad en la información y en la decisión.

– **Movilidad y capacidad de proyección** mediante la adquisición de medios que garanticen la proyección estratégica y la movilidad táctica de la fuerza para aplicar el poder militar donde y cuando sea necesario.

– **Sostenibilidad** mediante la coordinación del apoyo logísticos de los tres ejércitos, la eficaz organización y ejecución del transporte estratégico y la coordinación con otros organismos civiles y militares para así garantizar el sostenimiento de la fuerza desplegada en zona de operaciones.

– **Supervivencia y protección** mediante el uso de recursos, equipos e infraestructuras que reduzcan los niveles de riesgo de las fuerzas propias frente a cualquier amenaza previsible y la supervivencia de las unidades frente a ataques enemigos.

Aunque este nuevo sistema por capacidades permitirá armonizar los ciclos de planeamiento español con el aliado, sistematizar la Transformación y dotar a nuestras fuerzas armadas de un catálogo de capacidades polivalentes, flexibles y susceptibles de ser empleadas en una amplia gama de escenarios; lo cierto es que hasta fecha de hoy este sistema parece haberse usado

naturaleza multilateral; (3) continuar impulsando el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa; (4) intensificar la diplomacia de defensa con aquellos países y regiones de interés estratégico para España; (5) promover el desarrollo de mecanismos que permitan integrar los esfuerzos civiles y militares, tanto públicos como privados, para la seguridad y defensa nacional; (6) mantener el impulso al proceso de Transformación y consolidar los avances producidos en el proceso de modernización de los ejércitos; (7) afianzar el modelo profesional de las fuerzas armadas desarrollando la Ley de la Carrera Militar; (8) consolidar el proceso de planeamiento de la defensa por capacidades; fomentar la eficiencia en la gestión de los recursos asignados a la defensa y desarrollar la estrategia de sostenimiento del ciclo de vida de las capacidades; (9) potenciar la dimensión social y cultural de la defensa; y finalmente (10) desarrollar un marco financiero estable que permita alcanzar los anteriores objetivos.

[34] Estado Mayor de la Defensa (2008): *Fuerzas Armadas españolas: mejorando la eficacia operativa*, Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 6-7, en www.mde.es/Galerias/ooee/fichero/EMD_FAS_Mejorando.pdf.

[35] NATO Strategic Commanders (2004): *Strategic Vision, the Military Challenge*, Bruselas, NATO Public Information Office.

para apoyar la obtención de unos grandes programas en curso que, *heredados* tanto de la Guerra Fría como de los gobiernos anteriores[36], apenas satisfacen las necesidades presentes pero que han hipotecado las cuentas presentes y futuras del Ministerio de Defensa[37]; a la vez que se ha demostrado incapaz de prever, priorizar o financiar la adquisición y sostenimiento de otros sistemas más convenientes para los conflictos actuales. En este sentido, la compra por procedimiento de urgencia de los vehículos LMV Lince y los vehículos contra minas y emboscadas MRAP RG-31Mk5 – en gran parte motivada la presión de la opinión pública[38] – parece haberse realizado al margen de este proceso sin haber ganado flexibilidad (la adquisición, recepción, preparación y despliegue de estos sistemas se ha demorado durante casi dos años en el caso del RG-31Mk5)[39] y obviando el sostenimiento y el ciclo de vida de estos vehículos[40].

En otras palabras, aunque el sistema de planeamiento por capacidades ofrece infinitas ventajas respecto al estilo tradicional, será también necesario que en los sucesivos ciclos de planeamiento sus responsables reevalúen las prioridades de adquisición y opten por la obtención de equipos verdaderamente transformadores en detrimento de los sistemas *heredados*, cuya cancelación o rebaja en las opciones de compra permitiría liberar unos preciados recursos esenciales para avanzar en el proceso de Transformación militar o para satisfacer las necesidades operativas observadas por las fuerzas desplegadas en el exterior[41].

La tercera y última gran reforma para la Transformación fue la promulgación de la *Ley Orgánica 5/2005, del 17 de Noviembre, de la Defensa Nacional*[42], que sustituía a la obsoleta norma de 1984[43]. Esta ley pretendía acomodar los criterios básicos de la defensa nacional y de

[36] El carro Leopardo, el vehículo de combate de infantería Pizarro, el Sistema Integrado de Artillería de Campaña, el helicóptero de transporte NH-90 y el helicóptero de ataque Tigre en el Ejército de Tierra; las fragatas F-100, los submarinos S-80, los Buques de Acción Marítima y el Buque de Proyección Estratégica en la Armada, y los aviones de caza EF-2000 y el avión de transporte A-400M en el Ejército del Aire.

[37] En el marco de las *XIV Jornadas de la Fundación Círculo de Tecnologías para la Defensa y la Seguridad* (Madrid, 25 y 26 de Octubre de 2010), el secretario de Estado de Defensa afirmó que: *"No deberíamos haber adquirido sistemas para escenarios que no existen y con un dinero que no teníamos."* (A.V.S., "Constantino Méndez: La capacidad tecnológica de España no ha tenido reflejo en la gestión de programas", *Infodefensa*, 27 de Octubre de 2010, en www.infodefensa.com/esp/noticias/noticias.asp?cod=2764&n=Constantino-Méndez:-"La-capacidad-tecnológica-de-España-no-ha -tenido-reflejo-en-la-gestión-de-programas".

[38] En efecto, el goteo de ataques en Afganistán y el Líbano contra los vetustos vehículos BMR provocó que los medios de comunicación españoles prestaran atención a este asunto y situaran la obsolescencia de estos vehículos en un lugar destacado de la agenda informativa nacional. Igualmente, es importante destacar el inusitado papel que jugó Internet en la toma de conciencia de esta realidad: "Blogueros de defensa se unen para exigir al Gobierno con el lema ‹La complacencia mata, ni una baja más›", *Europa Press*, 10 de junio de 2008.

[39] Un duro análisis sobre esta situación puede hallarse en: Cortés, Hernando (*seudo.*): "Transformación y nuevos vehículos. En torno a los nuevos vehículos blindados especiales del Ejército de Tierra: LMV Lince y MRAP RG-31", *Grupo de Estudios Estratégicos*, 27 de mayo de 2009, en www.gees.org/articulos/transformacion_y_nuevos_vehiculos_en_torno_a_los_nuevos_vehiculos_blindados_especiales_del_ejercito_de_tierra_lmv_lince_y_mrap_rg_31_6491.

[40] Nieves, Gema: "Defensa debe aprender a prever el mantenimiento de sus adquisiciones", *Atenea Seguridad y Defensa*, 2 de Noviembre de 2010; en www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA /articulos/GestionNoticias_3253_ESP.asp.

[41] Colom, Guillem: "El proceso de planeamiento de la Defensa Nacional", *Revista General de Marina* Vol. 260, nº 5 (junio 2011), pp. 833-42.

[42] Ley Orgánica 5/2005, del 17 de Noviembre, de la Defensa Nacional. *Boletín Oficial del Estado*, 18 de Noviembre de 2005, núm. 276, p. 37717.

[43] Ley Orgánica 1/1984, del 5 de Enero, de reforma de la Ley Orgánica 6/1980, del 1 de Julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar. *Boletín Oficial del Estado*, 7 de Enero de 1984, núm. 6, p. 389. Como puede constatarse, esta norma reformaba la *Ley Orgánica 6/1980, del 1 de*

la organización militar a la realidad sociopolítica e internacional del siglo XXI mediante el establecimiento de un nuevo marco para la regulación, administración y gestión de la seguridad y la defensa nacional.

Entre las novedades contenidas por esta norma, cabe destacar la consideración de las fuerzas armadas como una entidad única orientada a la acción conjunta, la consolidación de la figura del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, la organización de las fuerzas armadas en dos estructuras diferenciadas (una orgánica para la preparación de la fuerza y otra operativa para su empleo efectivo)[44]; la supeditación de la acción militar española a un mandato multilateral; la participación del Parlamento en la aprobación de los despliegues internacionales o la definición de un nuevo catálogo de misiones y una tipología de operaciones más amplio.

De esta forma, tal y como queda recogido en los artículos 15 y 16 de la *Ley Orgánica de la Defensa Nacional*, además de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional mientras contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria; las fuerzas armadas españolas también deben preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas y la posible evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses. Por lo tanto, el catálogo de operaciones a realizar por nuestras fuerzas armadas puede dividirse en la prevención de conflictos, la disuasión, el mantenimiento de la paz, las actuaciones en situación de crisis y la respuesta a agresiones.

La aprobación de esta norma ha sentado las bases para la elaboración de todo un conjunto de iniciativas legislativas – entre las que cabe destacar la *Ley 8/2006, del 24 de Abril, de Tropa y Marinería*, la *Ley 39/2007, de 19 de Noviembre, de la carrera militar*, el *Real Decreto 1723/2008, de 24 de Octubre, por el que se crea el sistema de centros universitarios de la defensa*, el *Real Decreto 416/2006, del 11 de Abril, por el que se establece la organización y el despliegue del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias*[45], o el *Real Decreto 787/2007, del 15 de Junio, por el que se regula la estructura operativa de las Fuerzas Armadas*, por poner los ejemplos más representativos – que han servido para adaptar los criterios básicos de la defensa nacional y la organización de las fuerzas armadas al mundo actual.

Sin embargo, estos desarrollos normativos no han estado exentos de controversias, pues la Ley de la Carrera Militar se ha topado con la oposición frontal de muchos oficiales y suboficiales que han visto truncadas sus expectativas de ascenso[46], la Ley de Tropa y Marinería no parece solventar los problemas provocados por la profesionalización de las fuerzas armadas y la solución adoptada para integrar a los futuros oficiales dentro del Espacio Europeo de Educación Superior ha desaprovechado la histórica oportunidad de crear una

---

Julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar para garantizar el fin de la autonomía militar y la supremacía política al frente del Ministerio de Defensa.

[44] La organización y las relaciones funcionales entre ambas estructuras se consolidará con la entrada en vigor del Real Decreto 787/2007, de 15 de junio, por el que se regula la estructura operativa de las Fuerzas Armadas. *Boletín Oficial del Estado*, 16 de Junio de 2007, núm. 144, p. 26309

[45] Con la aprobación de este Real Decreto, la Unidad Militar de Emergencias – una fuerza creada, por acuerdo de Consejo de Ministros el 7 de Octubre de 2005, para intervenir dentro del territorio nacional en la gestión de desastres – se integraba dentro de la estructura militar como una fuerza conjunta de carácter permanente. Sin embargo, esta iniciativa difícilmente puede calificarse como transformadora.

[46] Cervilla, Paloma: "Los militares rompen su silencio sobre la polémica Ley de la Carrera Militar", *ABC*, 29 de Junio de 2009, en www.abc.es/20090629/nacional-politica/militares-rompen-silencio-sobre-20090629.html.

Universidad Nacional de la Defensa capaz de realizar labores de enseñanza e investigación puntera en asuntos estratégicos[47].

Todas estas iniciativas fueron avaladas, *de facto*, en la *Directiva de Defensa Nacional 1/2008, del 30 de Diciembre*, que fijaba las líneas generales de la política de defensa para la legislatura en curso (2008-2012). Este documento – el primero de estas características aprobado bajo el amparo de la *Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional* – plantea la necesidad de continuar con la Transformación dinámica y permanente de nuestras fuerzas armadas con el fin de adaptarlas al cambiante entorno estratégico. Asimismo, es importante destacar el reconocimiento de la acción única del Estado en materia de seguridad y defensa siguiendo los preceptos del Enfoque Integral[48] y el mandato por elaborar una Estrategia de Seguridad Nacional, un documento que, fundamentado *"…en un profundo análisis de los intereses vitales españoles y en un sólido estudio de los riesgos y amenazas que nos afectan* […] *permitirá la formulación de las líneas estratégicas de actuación."*[49].

Después de enormes retrasos en el calendario marcado, a mediados de 2011 se presentó la *Estrategia Española de Seguridad: un compromiso de todos*[50]. Aunque este trabajo es el primero de estas características elaborado en nuestro país, el producto resultante ha tenido una fría acogida debido a su indefinición estratégica, ambigüedad conceptual, imprecisión terminológica, incoherencia interna o discutible aplicabilidad práctica[51]; y su impacto real será muy limitado, puesto que ha sido presentado al final de una legislatura que probablemente comportará un cambio de signo político y su contenido no ha sido consensuado con la oposición. En consecuencia, es muy probable que este documento no tenga ninguna utilidad práctica en la definición de las grandes líneas de la política de seguridad y defensa española ni tampoco en la Transformación militar del país

3. Conclusiones

En las páginas anteriores se ha realizado un breve repaso a la Transformación militar española, proceso que se inició formalmente en el año 2004 y que a fecha de hoy parece hallarse en un punto muerto. En efecto, en estos últimos seis años se han realizado algunos avances genéricos en varias áreas de capacidad (nuevas doctrinas conjuntas y específicas, una nueva estructura orgánica y operativa para el conjunto de las fuerzas armadas, nuevos

[47] *La creación de esta Universidad Nacional de la Defensa era una iniciativa que estaba contemplada en los sucesivos borradores de la Ley de la Carrera Militar: "La Ley de la Carrera Militar contempla integrar las Academias Militares en la Universidad Nacional de la Defensa"*, Europa Press, *14 de Febrero de 2006.*

[48] Recuérdese que el concepto de Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) fue inicialmente propuesto por Gran Bretaña (Joint Doctrine & Concepts Centre, *Joint Discussion Note 4/05: The Comprehensive Approach*, Ministry of Defense, Shrivenham, 2006), posteriormente adoptado, entre otros actores, por la Alianza Atlántica y la Unión Europea (Colom, Guillem (2009): "El Enfoque Integral aplicado a la Alianza Atlántica y la Unión Europea", en *Los nuevos paradigmas de la seguridad*, Madrid, Centro Internacional de Toledo para la Paz, pp. 39-47) y en nuestro país fue desarrollado por la unidad de Transformación de las fuerzas armadas.

[49] Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se ordena la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad, 23 de Diciembre de 2009, en www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2009 /refc20091223.htm#Estrategia.

[50] Ministerio de la Presidencia (2011): *Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, en www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/9BD221CA-A32A-4773-ACB7-ECD3FC 6C9B9E/0/ESTRATEGIAESPANOLADESEGURIDAD.pdf.

[51] Véase, por ejemplo: Alejandre, Luis: "Estrategia de Seguridad", *La Razón*, 14 de julio de 2011; Tafalla, Ángel: "Estrategia Española de Seguridad: preguntas sin respuesta", *Atenea Seguridad y Defensa*, 4 de Julio de 2011 o Mangas, Araceli: "La Estrategia Española de Seguridad", *El Mundo*, 29 de junio de 2011.

modelos de enseñanza y adiestramiento o nuevas políticas de personal), complementadas por un conjunto de normas, más o menos afortunadas, encaminadas a adaptar la reglamentación de la defensa nacional a los estándares actuales.

Sin embargo, la Transformación militar española se ha visto lastrada por unos objetivos inadecuados y obsoletos que se remontan a la *Revisión Española de la Defensa* de 2003, la escasez de expertos independientes capaces de orientar este proceso y evaluar críticamente las decisiones realizadas, la ausencia de debate político y académico serio sobre su definición e implementación, la carencia de un grupo numeroso e influyente que impulse el cambio dentro de las fuerzas armadas, la escasa conciencia de la comunidad de defensa española sobre la trascendencia estratégica que tiene, la falta de una cultura de Transformación, la falta de un liderazgo político-militar claro para implementarla y, finalmente, por una inadecuada gestión de los recursos disponibles, una discutible política industrial y el mantenimiento de unos programas de obtención de armamento y material que, en muchos casos, apenas satisfacen las necesidades presentes y futuras de las fuerzas armadas, pero que han hipotecado las cuentas del Ministerio de Defensa para los años venideros.

Este conjunto de elementos han lastrado la Transformación militar española y dificultarán la adaptación de nuestras fuerzas armadas al heterogéneo, fluido y cambiante campo de batalla futuro. Sería conveniente que en un futuro inmediato se establezcan los fundamentos normativos, conceptuales y estratégicos necesarios para trazar un plan de Transformación militar más ambicioso, realista y asequible, que entrañe la racionalización de la organización, funcionamiento, estructura y medios de la institución militar, y se oriente a la generación de una estructura de fuerzas y un catálogo de capacidades útiles para la guerra del siglo XXI.

LA URGENTE DEFINICIÓN DE LOS EJES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA HACIA IBEROAMERICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS DE UNA DECADA DE RELACIONES IBEROAMERICANAS (2000-2010)

María Ángeles Muñoz[1]
Investigadora UNISCI

Resumen:
El despertar reciente de Iberoamérica presenta un cuadro de transformación regional que ha hecho tambalear las bases de las relaciones clásicas con los países del entorno. Un cambio sustancial manifestado en la incorporación de México, Argentina y Brasil al G-20, en el crecimiento sostenido de al menos trece de los países de la región o en la emergencia del liderazgo potencial de Brasil. La irrupción de nuevos competidores externos como China, Rusia, Francia o India demuestra el factor de oportunidad que Iberoamérica ofrece en el nuevo escenario mundial. España, en la última década, ni ha sabido aprovechar los elementos comunes que le vinculan al continente, ni ha optimizado su posición de nexo privilegiado con la Unión Europea. España debe replantear así, con urgencia, un mapa lógico de prioridades, metas y acciones que permitan definir su espacio estratégico como actor político, cooperador e inversor y como interlocutor europeo en un marco de relaciones bilaterales e interregionales.

Palabras clave: Iberoamérica, política exterior española, relaciones bilaterales.

Title in English: *"An Urgent Redifinition of Spain´s Foreign Policy towards Latin-America: Assessment and Perspectives of the last Decade of Relations with Latin-America".*

Abstract:
The recent Latin American wake up shows a picture of regional transformation that has shaken up the basis of the traditional relations with the countries of the zone. A major change that is made manifest in the incorporation of Mexico, Argentina and Brasil to the G-20, in the sustainted growth of at least thirteen countries of the region or in the emerging leadership of Brasil. The burst in of new external competitors as China, Rusia, France or India demonstrates the oportunities that Latin America shows in the new world scenary. In the last decade Spain neither has been able to take advantage of the common elements that bind it to the Continent nor has it optimized its position as a privileged link with the European Union. Spain should urgently rethink about a logical map of priorities, goals and actions in order to define its strategical space as a political, cooperative and investing actor and as an european spokesman in a frame of bilateral and interregional relations.

Keywords: *Latin America, Spanish Foreign Policy, Bilateral Relations.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] María Angeles Muñoz es investigadora UNISCI y especialista en la Unión Europea.

1. Introducción

El mundo de hoy es sin duda diferente del conocido hasta hace apenas una década. El despertar económico y político de países considerados antes periféricos ha revolucionado el concepto de mundialización. El nuevo mundo, el de los países emergentes, ha obligado en los últimos años a replantear las estrategias en el ámbito de las relaciones internacionales, a buscar otro modo de ejercer el liderazgo y a marcar una agenda política con nuevas prioridades.

El caso particular de América Latina y Caribe presenta un cuadro de transformación político-regional que ha sorprendido a sus socios tradicionales, ha hecho tambalear la visión clásica de las relaciones con el continente y ha obligado a emprender una vía de adaptación, de redefinición de intereses e innovación del discurso político. Este cambio sustancial afecta indiscutiblemente a las relaciones de España con los países americanos de su ámbito natural de influencia. La irrupción de una realidad novedosa -en cuanto que ha modificado el equilibrio tradicional en el espacio de las relaciones exteriores- obliga a analizar las pautas y los ejes de una relación histórica que exige cambios e innovación.

El objetivo planteado se complica debido a las características específicas del despunte regional iberoamericano: la fuerte emergencia de países como Brasil, Argentina o México, que se han distanciado económicamente del resto de su entorno, imprime la urgencia de insertarlos activamente en el marco de la agenda global. Los nuevos liderazgos americanos (Brasil, México, Colombia, Argentina) representan además diferentes modelos de transformación nacional. Las consecuencias de la crisis económica y financiera en EEUU han incidido en un aumento de estas distancias interregionales. Entre los modelos de países emergentes nos detenemos brevemente en el caso de Brasil; las políticas de Estado de Lula han generado un modelo de crecimiento nacional que tiene como elemento central la integración. Las bases de la política exterior brasileña constituyen una serie de principios coherentes con el patrimonio diplomático de este país: la vinculación estrecha entre la diplomacia y el país real, la conciencia que una buena política exterior no sustituye a las políticas interiores, la conciencia de ser una política de Estado o suprapartidaria, el carácter no excluyente en temas, socios y procesos negociadores, la vocación de ser una diplomacia dirigida a múltiples objetivos, capaz de incluir diferentes esferas de intereses de la sociedad brasileña, su carácter pragmático y no ideológico, su carácter reflexivo, no errático, la conciencia de ser una diplomacia de un país en desarrollo y suramericano o la necesidad de contar con proyectos diplomáticos de largo plazo.[2] Al margen del juicio de los resultados del gobierno de Lula lo cierto es éste ha convertido la política exterior en uno de los elementos centrales y más exitosos de su acción gubernamental; tanto es así que ha emprendido una labor de influencia regional caracterizada por el predominio de las relaciones Sur-Sur desde la óptica del vínculo del desarrollo regional de América del Sur al propio desarrollo de Brasil. La estrategia brasileña se ha basado también en un incremento de las acciones bilaterales con países y mercados hasta hace poco no destacados (India, China, Rusia y algunos países africanos como Suráfrica) tanto en sus relaciones como en sus negocios externos.[3] La diplomacia cooperativa de Brasil ha sorprendido a muchos y ha supuesto la estructuración de una potencia regional que ya ejerce liderazgo en función de los parámetros de crecimiento y

[2] Ayllón Pino, B. (2007): *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, p. 70.
[3] FRIDE-Real Instituto Elcano (2004): *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Biblioteca Nueva.

formación de un modelo. La innovación política brasileña es una muestra de parte del cambio que experimenta Iberoamérica.

Nos enfrentamos así a un nuevo escenario iberoamericano que presenta, entre otros datos, un crecimiento económico importante: en 2003 trece países de la región tuvieron un crecimiento mayor del promedio regional que fue del 2%; entre 2004 y 2005 las cifras alcanzaron un 6% y un 4% mientras que para el 2006 alcanzaron un 5,3%. Las proyecciones para el 2007, según CEPAL eran del 4,7%.[4] Este escenario incluye la presencia adicional de nuevos y audaces socios comerciales que -sin vínculos históricos o culturales- han emprendido la carrera de la expansión estratégico-económica como son los casos de China, Rusia, India o Irán y, desde una perspectiva europea Francia (Sarkozy ha firmado importantes acuerdos con Brasil en materia defensiva, medioambiental y de soluciones conjuntas a la crisis económica internacional).

La presencia china en Iberoamérica, como en otras zonas del mundo, presenta el mejor ejemplo de las nuevas economías internacionales en expansión; durante los últimos años ha aumentado sus inversiones en América Latina en minería e hidrocarburos, pero también en infraestructuras ferroviarias y siderurgia, reforzando y diversificando su presencia en la región. Los gerentes chinos multiplicaron las visitas de carácter económico-financiero a Iberoamérica, firmando acuerdos de inversión y explotación con países productores de petróleo como Venezuela, México, Brasil, Argentina, Ecuador y Colombia.[5] En julio de 2010, por ejemplo, China concedía un crédito a Venezuela por valor de 20.000 millones de dólares para financiar 19 proyectos de desarrollo; en abril del mismo año anunciaba que Perú se había convertido en el principal receptor de capitales chinos en América Latina con 1.400 millones de dólares invertidos. Pero el país que atrae el mayor número de inversiones chinas es sin duda Brasil, debido a sus inmensas necesidades de financiación de infraestructuras, más del 50% de las oportunidades de inversiones chinas en América Latina están concentradas en Brasil.[6]

Estas circunstancias demuestran de manera fehaciente que los vínculos tradicionales configurados por la historia, la cultura o las relaciones sociales pierden peso relativo y no bastan ya para justificar una preferencia en el establecimiento de las relaciones económicas, financieras o políticas. Ello afecta de forma particular a España.

Ambos elementos, tanto la transformación del área iberoamericana como la presencia de nuevos actores, han impactado de manera especial en el sistema de relaciones exteriores iberoamericanas. A esta circunstancia se suma que España presenta una serie de limitaciones características. La primera limitación es su carácter de potencia media, existe una desproporción entre los ambiciosos fines planteados en esta política y los medios destinados a ella; tal desproporción deriva en parte "de la ausencia de voluntad política clara para superarla y de la grandilocuencia con la que se plantean las relaciones con América Latina".[7] La segunda limitación a la que se enfrenta España en su política iberoamericana es la política de

[4] Sotillo Lorenzo, J.A.: "Camino a los Bicentenarios: revisando la política exterior española hacia América Latina", *REEI* (2008).

[5] En: "China diversifica su presencia en América Latina en minería e hidrocarburos, *América Economía*, 20 Septiembre 2010, en http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/china-diversifica-su-presencia-en-la-region .

[6] Mato, G. Jefe de la división latinoamericana del banco HSBC. Declaraciones realizadas en el foro de inversores China-América Latina en Pekín en 2010.

[7] Arenal, C. (2009): *España y América Latina. 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas,* Madrid, Marcial Pons, pp. 30-31.

Estados Unidos hacia la región, que se erige como una seria competencia en razón del volumen económico del país y por motivos geográficos. La tercera limitación deriva de la pertenencia de España a la UE: España, aparte de su propia política iberoamericana tiene la política de la UE hacia Iberoamérica. Esta pertenencia reduce el margen de maniobra de la política iberoamericana de España, limitada por la condición de Estado miembro.[8]

Partiendo de los elementos descritos podemos afirmar que España no puede competir hoy en igualdad de condiciones en sus relaciones con Iberoamérica frente a nuevos socios de mayor peso económico o relevancia política. Resulta difícil medir cuál será el coste para España de esta nueva realidad. Lo que sí queda claro es que el mantenimiento de un status quo de relaciones -en el que se da por sentado la ventaja de la presencia española bajo la consideración de la pertenencia- ha quedado obsoleto, a pesar de la importancia del factor identitario y de la existencia de una comunidad de valores más o menos compartidos; tal y como afirma la investigadora Susanne Gratius "España no tiene un Plan América Latina porque se siente parte de la región".[9] Por otra parte, en la medida que se observan distintos niveles de desarrollo regional sobre la base de la bilateralidad con otros actores externos se percibe que el concepto de comunidad iberoamericana ha sido superado. Las expectativas de influir en el conjunto regional se desvanecen de manera que resulta fundamental establecer un sistema de prioridades en el marco estratégico español.

Nos proponemos a continuación hacer un breve repaso de cuáles han sido los antecedentes más relevantes de la política exterior española hacia Iberoamérica para analizar después los avances, oportunidades o retrocesos acontecidos en la década de dos mil. La finalidad de este estudio es presentar un cuadro objetivo de las necesidades y los retos de esta política exterior para la presente década, de manera que se pueda señalar con claridad unos vectores realistas de acción político diplomática.

2. Antecedentes históricos en las relaciones exteriores españolas con Iberoamérica

Los gobiernos socialistas de Felipe González procuraron el fortalecimiento de las relaciones tanto de España con América Latina como de la Comunidad Europea con la región desde una perspectiva de adaptación. En esta amplia etapa de política exterior España intentó compatibilizar su política iberoamericana con la dimensión europea. Para lograrlo se aprovechó la coyuntura natural de las presidencias del Consejo de la CE. Durante la primera presidencia española, en el Consejo Europeo de Madrid en 1989, España logró un pronunciamiento de la CE sobre la profundización de las relaciones de cooperación UE-América Latina; se señaló entonces la importancia de desarrollar la cooperación económica, técnica, comercial y financiera. A España esta Presidencia le sirvió para afianzarse ante los países iberoamericanos como un país relevante.[10] La segunda Presidencia, durante el segundo semestre de 1995, supuso un nuevo impulso en las relaciones de la UE con Iberoamérica. El entonces presidente español Felipe González señalaba que España había dotado durante diez años a la UE de una política iberoamericana basada en el impulso de las relaciones con

[8] *Ibid., Idem.*
[9] Gratius, S.: "¿Por qué España no tiene un una política hacia América Latina?", *FRIDE* (12-01-2010), en http://www.fride.org/publicacion/706/%C2%BFpor-que-espana-no-tiene-una-politica-hacia-america-latina.
[10] Ubeda-Portugués, J.E. (2005): *La dimensión europea de la política exterior española hacia América Latina. Política Internacional de los primeros gobiernos socialistas,* Madrid, Visión Net, pp. 47-48.

América Latina, México, MERCOSUR, Chile y la renovación del sistema de preferencias generalizadas, la definición de un esquema de cooperación regional con Centroamérica y la finalización de una red de tratados bilaterales con todos los países de Iberoamérica.[11] En el ámbito de las presidencias españolas del Consejo de la UE fue donde España logró el mayor número de acuerdos comerciales. Se firmaron acuerdos con los grupos regionales desde la Comunidad Andina a MERCOSUR, al Proceso de integración de San José o el Grupo de Río.[12] El motivo de estos acuerdos no es otro que la inclusión de objetivos hacia Iberoamérica en los programas de las distintas presidencias españolas del Consejo de la UE. Las Presidencias figuraron como una gran oportunidad para España como plataformas de proyección iberoamericana, región a la que los gobiernos de Felipe González concedieron gran importancia. Una definición posible del papel de España durante el decenio de 1985-1995 para el desarrollo de las relaciones UE-Iberoamérica la ofrece Manuel Marín: "(...) España supo durante el decenio 1985-1995, hacer ver la complementariedad de su vocación iberoamericana y europea, sabiendo jugar la prioridad que las dos áreas suponen para la política española".[13]

Al margen de las Presidencias del Consejo de la UE durante estos años se procuró estimular el incremento de las relaciones con Iberoamérica a través de distintas fórmulas; una de ellas fue el establecimiento de relaciones de cooperación bilaterales. Esta bilateralidad se aplicó especialmente en las relaciones con Centroamérica, mostrando el intento de configurar una política propia en la región.

España impulsó también las relaciones bilaterales de la UE con Iberoamérica, especialmente dirigidas a República Dominicana y Haití, Cuba, Chile y México. El despliegue español en las relaciones de la UE con la República Dominicana y Haití se concretó en la incorporación de estos dos países caribeños al IV Convenio de Lomé. En las relaciones con Cuba, los gobiernos de Felipe González procuraron, a través de las Presidencias españolas del Consejo de la UE, desplegar una estrategia para desarrollar un marco de relaciones UE-Cuba, buscando la celebración de un Acuerdo de Cooperación.[14] El principal hito del papel impulsor de España en las relaciones entre la UE y Chile fue la celebración del Acuerdo de Cooperación de Tercera Generación entre los Doce y Chile en 1990 y, respecto a las relaciones bilaterales con México se consiguió el Acuerdo de Cooperación de Tercera Generación en 1991 que sustituía al Acuerdo de 1975. Tal acuerdo permitía fortalecer las relaciones bilaterales en ámbitos como la inversión, el comercio o la cooperación. En 1995 se alcanzó la Declaración conjunta de París que representaba una nueva etapa en las relaciones bilaterales.[15]

En el marco de la elaboración de una estrategia propia, España diseñó en 1991 el Plan V Centenario de Cooperación con Iberoamérica, por un periodo de cuatro años y con un presupuesto de 1,4 billones. Este Plan suponía un programa de cooperación global para la región iberoamericana. El Plan de cooperación España-Iberoamérica serviría también como

[11] González, F.: "Comparecencia del Presidente del Gobierno, Felipe González Márquez, ante el pleno del Congreso de los Diputados para informar sobre el Consejo Europeo que se celebró en Cannes los días 26 y 27 de junio " (04-07-1995), *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española.* Madrid, OID, pp. 331-332.

[12] Ubeda-Portugués, *op. cit.*, pp. 63.

[13] Interpelación a Manuel Marín (Vicepresidente 1º de la Comisión Europea y Comisario para América Latina) tras su conferencia sobre "La Unión Europea y América Latina", celebrada en la Escuela Diplomática, Madrid (26 de Mayo 1997).

[14] Ubeda-Portugués, *op. cit.*, p. 246.

[15] *Ibid.*, p. 263.

estímulo en los foros comunitarios para que la CE impulsara también sus relaciones exteriores con Iberoamérica.[16] En este sentido se puede decir que el Plan respondía a la visión por la que España se conforma como puente natural entre Iberoamérica y Europa. El modelo de cooperación de los noventa instaurado con este Plan mezclaba los ejes de los fondos públicos concesionales, los créditos comerciales y la inversión privada.[17] Fue precisamente durante 1991 y en este marco que se inauguró la política de las Cumbres Iberoamericanas que tenía por objeto final la afirmación de la Comunidad Iberoamericana tanto hacia el interior de la misma como en su proyección internacional.[18] La política de las Cumbres representa el ámbito de influencia regional de España en su política iberoamericana desde los criterios de la identidad; destaca en este ámbito la celebración de la II Cumbre en Madrid en 1992 y la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento-Encuentro de Dos Mundos.

En el terreno de la bilateralidad, es decir la política individual que España desarrolla con cada uno de los países de la región, se suscribió a fines de los ochenta y principios de los noventa un gran número de Tratados de Amistad y Cooperación y Acuerdos de Cooperación con países de Iberoamérica; el objetivo era mostrar, a través de hechos concretos, que la región constituía una de sus prioridades en política exterior. Así se firmaron Tratados con Argentina, Chile, México y Venezuela que incluían créditos y contemplaban también un amplio capítulo de inversiones. Según el orden de inversión se firmaron Tratados con México, Argentina, Venezuela y Chile. Esta política pretendía también servir de ejemplo para el resto de países comunitarios, en la orientación hacia Iberoamérica.

Un problema que presentaba entonces la región era el de su deuda externa. España opinaba que la escasa capacidad exportadora de los países iberoamericanos incidía en la dificultad de éstos para responder a los pagos exteriores. Por este motivo España favoreció el desarrollo de mecanismos comunitarios como el Sistema de Preferencias Generalizadas, que permitía aumentar la capacidad exportadora de los países latinoamericanos, en la búsqueda de un medio de ayudar a solventar este problema. Se favoreció la concesión de este régimen especial del SPG al Grupo Andino y a América Central, con el fin de compensar la erradicación de cultivos de droga en estas subregiones.[19] Hasta 1994 los países más beneficiados por el SPG de la UE fueron MERCOSUR, el Grupo Andino, el Grupo de los Tres y América Central.

3. La primera década de 2000. Un decenio marcado por los cambios en la política exterior del Estado español en su dimensión americana

Si existe un elemento que predomina sobre los demás en el planteamiento de la política exterior española hacia América en el periodo 2000-2010, éste es el margen de cercanía o distancia marcada respecto de la política de Estados Unidos; la apuesta por el atlantismo o por la exclusividad de Iberoamérica en la pretensión de emprender un camino propio diferenciado ha supuesto una elección de la que ha dependido la política exterior española durante estos años.

[16] Ubeda-Portugués, *op. cit.*, p. 74.
[17] *Ibid*,. p. 75.
[18] Arenal, "España y América Latina…", *op. cit.*, p. 35.
[19] Ubeda-Portugués, *op. cit.*, p. 93.

3.1. Los gobiernos de José María Aznar. La preferencia por el atlantismo y el liderazgo en la región iberoamericana

La llegada al gobierno del Partido Popular de José María Aznar estuvo caracterizada inicialmente por la continuidad con la política de Felipe González, pero también supuso la introducción de algunas novedades. El primer gobierno popular no imprimió grandes cambios en la política exterior en base a la interpretación de ésta como una política de Estado no sujeta a los vaivenes de la alternancia gubernamental. No obstante se procuró marcar ciertas diferencias durante la primera legislatura (1996) que fueron más claras en la segunda, momento en el que el Partido Popular recibió el respaldo en las urnas con la mayoría absoluta (2000).

La acción diplomática desplegada por los gobiernos de José María Aznar, sobre todo durante su segunda legislatura, estuvo orientada a concretar una constante europeización de la política exterior española y a incidir en la política hispanoamericana en su dimensión económica (concretada en un aumento importante de la inversión empresarial antes y después del año 2000). Los ministros de Asuntos Exteriores Abel Matutes y Joseph Piqué concedieron gran importancia a las relaciones económicas. Las relaciones entre Iberoamérica y España presentan así una dimensión económica que se refleja en la práctica y en el discurso político. Consecuentemente se produjo un aumento del perfil económico en las relaciones entre países iberoamericanos y España. Esta política dio lugar a lo que se ha denominado la economización de la política exterior iberoamericana que, arrancando a mediados de los años noventa, se tradujo en un incremento espectacular de las inversiones españolas en Iberoamérica.[20] Esta dinámica derivó en la adopción de medidas y acciones encaminadas a fomentar la presencia internacional de las empresas españolas y a proteger los intereses económicos en el exterior, generando ciertas tensiones en algunos casos por causa de esta política o de determinadas actuaciones de alguna empresa. El crecimiento de la inversión en estos años, precedido de las inversiones de la segunda mitad de la década de los noventa, fue favorecido por la firma de los Acuerdos Marco de Cooperación de cuarta generación con MERCOSUR, México y Chile, y de Asociación con México en 2000, y con Chile en 2002, lo que supuso el establecimiento de zonas de libre comercio. El escenario abierto por la puesta en marcha a finales de los noventa de procesos de privatización y desregularización en prácticamente todos los países y el avance de los procesos de integración regional y subregional despejó el camino a la inversión, así como también el resultado de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay y del GATT y la creación de la Organización Mundial del Comercio.

El presidente Aznar quiso potenciar los lazos culturales –sobre todo a través del fortalecimiento del español en el mundo- con el fin de consolidar a España como potencia cultural y lingüística.

Habiendo desaparecido prácticamente las tensiones con Estados Unidos, la apuesta de los gobiernos populares se orientó a una vinculación más estrecha a la potencia americana, a un creciente alineamiento manteniendo aun así un buen grado de independencia o autonomía política. Esta tendencia llevó a España a buscar a aquellos socios internacionales más próximos al atlantismo, con es el caso de Reino Unido.

[20] Arenal, "España y América Latina…", *op. cit.*, p. 41.

La falta de un plan rector con objetivos claros y acciones específicas dejaron en el aire una posibilidad de haber incidido también políticamente en los cambios experimentados en los países de Centroamérica y Sudamérica.

La marcada posición respecto a la defensa de las libertades fundamentales y la democracia en Cuba fundamentó un cambio en la política exterior hacia la isla. El gobierno del Partido Popular consideraba fracasada la política de cooperación y diálogo con el régimen castrista seguida por los anteriores gobiernos socialistas y, en consecuencia, era necesario modificar la estrategia:[21] debía adoptarse en este caso una nueva política más firme en la vía diplomática, política y de cooperación que obligara al régimen a la apertura democrática. Se asumió una postura de firmeza alineada con la visión norteamericana y con el respaldo de la Unión Europea. Fruto de la actuación de España en la UE se alcanzó una posición común en la línea de la política española. La postura hacia Cuba, algo más relajada entre 2000 y 2004, fue un signo de definición de la política exterior en esta etapa.

Estas posiciones se completan con el apoyo firme a la lucha internacional contra el terrorismo, un apoyo manifiesto en el respaldo a la política colombiana de Álvaro Uribe.

Las Cumbres Iberoamericanas cobran especial relevancia a lo largo de todo el decenio, convirtiéndose en el referente esencial inspirador de la política iberoamericana como intento de articular un espacio común iberoamericano. En la etapa de los gobiernos de Aznar se elaboró una estrategia de liderazgo primero multilateral y después unilateral que marcaba la agenda de las Cumbres y desde la que se elaboraban las propuestas que se presentaban después. En la Cumbre de Panamá de 2000 Aznar presentó, por medio de El Salvador y con el apoyo de México, una iniciativa de condena expresa del terrorismo de ETA; esta iniciativa fue aprobada por todos los países con la salvedad de Cuba. Algunas de las iniciativas de los gobiernos populares fueron decisivas, como la propuesta de reforma de las Cumbres, siguiendo el objetivo de reforzarlas institucionalmente. Esta propuesta fue presentada por José María Aznar en la cumbre de Bávaro (República Dominicana) de 2002.[22]

Una notable diferencia entre la política de Aznar y la de González fue el cambio que se introdujo en la cuestión de la política antiterrorista, que también afectó a la política exterior iberoamericana. Si Felipe González buscaba la acogida de terroristas en países latinoamericanos con el fin de alejarlos de su entorno decisional y de acción en España, José María Aznar promovió la solicitud de extradiciones a aquellos países en los que había terroristas, dentro de una estrategia de erradicación del terrorismo.[23]

La segunda legislatura del Partido Popular sí supuso la introducción de cambios perceptibles en la orientación de la política exterior. A partir de 2002 se produjo una aproximación a la política exterior de Estados Unidos, en la búsqueda de una posición destacada en el escenario internacional. Esta nueva asociación estratégica se visualizó en la Cumbre de las Azores en marzo de 2003, convirtiéndose EEUU en un socio prioritario para el gobierno español. Esta segunda legislatura del Partido Popular buscó situar a España en un primer plano en el ámbito internacional de la mano de EEUU, y en un primer plano en Europa al negociar el status de España como potencia media de la Unión en la elaboración del Tratado de Niza.

[21] Arenal, "España y América Latina…", *op. cit.*, p. 46.
[22] *Ibid*,.p. 40.
[23] *Ibid*,.p. 48.

El elemento que caracteriza esta segunda etapa de los gobiernos de Aznar es el paso hacia el unilateralismo desde el multilateralismo que se había practicado anteriormente. La promoción de los intereses económicos españoles en el exterior se convierte en un objetivo prioritario, lo que llevó a reforzar el apoyo a las inversiones españolas en Iberoamérica y la aplicación de políticas neoliberales.

El viraje que sufrió la política exterior norteamericana tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 despejó el camino a España para poder aumentar su presencia e influencia en la región. Estas modificaciones políticas también influyeron en el marco de las relaciones bilaterales, favoreciéndose el contacto y la sintonía con países como Colombia, El Salvador, Honduras y República Dominicana y distanciándose de otros por distintos motivos como es el caso de Argentina, Chile, Cuba, México y Venezuela.

Las diferencias con Argentina vinieron dadas por la política aplicada por Kirchner, quien adoptó medidas claramente perjudiciales para las empresas españolas establecidas en el país, introduciendo un escenario de inseguridad jurídica que no ayudaba a las relaciones entre ambos países. En el caso de Venezuela sin duda influyó el carácter populista de Hugo Chávez y su antimericanismo declarado; la posición de España ante el golpe cívico-castrense contra Chávez que tuvo lugar en abril de 2002 no ayudó a mejorar esta relación.

En el caso de Cuba el estado de las relaciones exteriores de la isla empeoró a raíz del encarcelamiento de los 75 disidentes cubanos en 2003 y el fusilamiento de tres secuestradores de un transbordador en la Habana. Las reacción inmediata de la Comisión Europea fue el anuncio del congelamiento el 1 de mayo de 2003 del procedimiento de admisión de Cuba en el Acuerdo de Cotonou de los países ACP y la Presidencia griega de la UE hizo públicas una serie de sanciones políticas contra el régimen castrista, confirmadas el 21 de julio por el Consejo de Asuntos Exteriores. Como respuesta Fidel Castro clausuró el Centro Cultural Español en la Habana y congeló las relaciones oficiales con las embajadas europeas.

Las diferentes posturas defendidas por España y por este México en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU respecto a la invasión de Iraq se plasmaron de forma notoria en la visita de Aznar a México el 20 de febrero de 2003. El desacuerdo con Chile surgió por la presión española para que apoyara la tesis americana en el Consejo de Seguridad, aun siendo entonces miembro no permanente del Consejo de Seguridad.

La posición hegemónica en las Cumbres Iberoamericanas de Bávaro en 2002 y Santa Cruz de la Sierra en 2003 incidieron en una pérdida de acuerdo político, especialmente con México.[24] Es en la Cumbre de Bávaro, en noviembre de 2002, donde España presenta una propuesta de reforma que supone casi una refundación; su principal activo es la creación de una Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Esta Secretaría se aprobó en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra los días 14 y 15 de noviembre de 2003 tras la presentación del Informe Cardoso. El "Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra" establecía los aspectos principales que debían inspirar el proceso de creación de la SEGIB; este convenio constitutivo introducía un importante avance desde el punto de vista de la operatividad de las Cumbres pero rebajaba la dimensión política planteada inicialmente.

[24] *Ibid.*, p. 53.

3.2. Los gobiernos de Rodríguez Zapatero. Los cambios gubernamentales en una política de Estado

La llegada de Zapatero al gobierno supuso un cambio radical en el planteamiento de la política exterior española americana: principalmente a través de un fuerte viraje en la relación con Estados Unidos y a una agenda política de bajo perfil en Iberooamérica, caracterizada por la búsqueda de buenas relaciones con todos los países con independencia de su situación interior o del signo político de su gobierno. En la práctica se procedió a un estrechamiento de las relaciones con países de dudosa consolidación democrática como Venezuela, Ecuador, Honduras o Bolivia; por un proceso de creciente regularización de inmigrantes procedentes en parte de países americanos (en la primera legislatura) seguido de la Directiva de Retorno aprobada en 2008, cuestión que generó un creciente malestar en este colectivo y los países de procedencia; y por una política de presión en las instituciones europeas, no desprovista de polémica, con el fin de acabar con la Posición Común de la UE respecto a Cuba. Ha sido precisamente esta cuestión, el marco de relaciones con Cuba, el objetivo que la administración de Rodríguez Zapatero -con Ángel Moratinos como ministro de Asuntos Exteriores- consideró primordial en su política Latinoamericana. Moratinos encauzó la acción desde el Ministerio con el fin de modificar la política española hacia Cuba y ejercer una presión notoria en Europa para cambiar el contenido de la Posición Común. En esta línea hizo tres viajes a Cuba (en 2006, 2009 y 2010 respectivamente), buscando protagonizar un proceso de reformas en la isla que se atribuiría a las buenas relaciones del gobierno español con el régimen de los Castro. Como consecuencia de esta interlocución se consiguió la liberación del "grupo de los 75". A pesar que esto podría suponer un activo de la política de Moratinos, lo cierto es que los presos excarcelados criticaron duramente la política de España tras recuperar la libertad: las deportaciones de los presos de conciencia no tendrían otro fin, según ellos, que la aniquilación de la disidencia en Cuba.

Así pues la política del gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, a partir de marzo de 2004, imprimió un giro radical en la política exterior española. El primer gesto que mostraba inequívocamente este cambio fue la retirada inmediata de las tropas españolas de Iraq, hecho que marcó el distanciamiento político respecto a Estados Unidos. El gobierno de Rodríguez Zapatero intentó trabajar desde una total autonomía en este sentido y, además, pronto mostró preferencia por países con los que iba a establecer una relación fluida tanto diplomática como política desde la perspectiva del bilateralismo: son los casos de Cuba y Venezuela principalmente.

Respecto al concierto político con América Latina, tanto a nivel bilateral como a nivel de Cumbres, el gobierno de Zapatero se proponía el objetivo de plantear las relaciones en términos igualitarios, coordinando la política con la región, con el fin de promover una voz fuerte conjunta en el mundo. En la Cumbre de Ciudad Guayaba (Venezuela), celebrada en marzo de 2005, participaron los presidentes de Brasil, Colombia, Venezuela y España; en ella España intentó normalizar las relaciones entre Venezuela y Colombia a través de la cooperación de Brasil, pero no se lograron éste ni otros objetivos.

El gobierno de Rodríguez Zapatero también inició un giro social en la política iberoamericana prestando atención a las cuestiones culturales, políticas y sociales. Un eje de refuerzo sería una política de cooperación más activa, en la que se insertaron las iniciativas en materia de Responsabilidad Social de las Empresas (RSE) españolas de la región, y de las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo; la participación en la Alianza contra el Hambre, impulsada en 2004 por los presidentes de Brasil, Chile y Francia; la propuesta de canje de

deuda por educación o el compromiso de aumentar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hasta el 0,5 por 100 del PIB en 2005.

Durante los años de los gobiernos de Zapatero se han sucedido también episodios de provocación a España, a sus instituciones políticas o a sus intereses económicos por parte de los gobiernos de corte neo-populista. La consecuencia de estas acciones fue el replanteamiento de unas relaciones que no generaban buena imagen a la política de Estado española ni favorecían a los intereses propios de España. Este fue el caso del Decreto de Nacionalización de los Hidrocarburos, de 1 de mayo de 2006, del gobierno de Evo Morales en Bolivia que afectó gravemente a las inversiones y la presencia de Repsol-YPF en ese país. En tales circunstancias el secretario de Estado de Política Exterior, Bernardino León, tuvo que intermediar en la gestación de un acuerdo que protegiera los intereses de la empresa hispano-argentina. En líneas generales las políticas nacionalizadoras, populistas e indigenistas de los gobiernos de Argentina, Bolivia y Ecuador especialmente, han entorpecido los intereses de las empresas españolas. A estas políticas han seguido las actitudes y declaraciones antiespañolas de Bolivia, Venezuela y Nicaragua. Los populismos americanos han introducido un elemento de desequilibrio en las relaciones bilaterales y han conformado una corriente regional.

En referencia a la SEGIB impulsada por el Gobierno de Aznar en su segunda legislatura, el gobierno de Zapatero llegó a la Cumbre de San José de Costa Rica (noviembre de 2004) con el Estatuto prácticamente cerrado. Fueron las Cumbres de Salamanca, en 2005, Montevideo, 2006, Santiago de Chile, en 2007 y San Salvador, en 2008 las que permitieron poner en marcha el funcionamiento de la SEGIB.

Respecto a la Comunidad Andina, el gobierno de Zapatero cambió de postura en la línea de los nuevos planteamientos de la UE que se hicieron también presentes en la Cumbre UE-América Latina y el Caribe celebrada en Lima en mayo de 2008, sobre la intención de cerrar un Acuerdo de Asociación con Colombia, Perú y Ecuador, al margen de la Comunidad Andina.

En un marco de líneas generales la política iberoamericana se ha sustentado, en una segunda apuesta tras una etapa de devaneos y aproximación a los regímenes populistas de Venezuela, Ecuador y Bolivia, en cuatro ejes principales: la priorización de las relaciones con Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, y, en menor medida con Uruguay y República dominicana, a través de los acuerdos de asociación estratégica, la definición de una estrategia de acercamiento al régimen castrista, el mantenimiento de las Cumbres Iberoamericanas desde un perfil de baja intensidad y la implicación activa en la conmemoración de los Bicentenarios de la independencia de las repúblicas latinoamericanas. La aproximación a la Venezuela de Hugo Chávez fue inmediata a la llegada al gobierno de Zapatero, hecho que se materializa en la visita que el presidente venezolano realizaba a España a finales de noviembre de 2004. Sin embargo esta relación tuvo que ser rebajada en su intensidad en la medida que la asociación estratégica con los nuevos populismos americanos generaba descrédito internacional y además entraba en contradicción con la defensa de los intereses de España a veces amenazados por estos regímenes. Eso ocurrió en 2007 cuando en el mes de noviembre Chávez amenazaba a España, al Rey, a Rodríguez Zapatero, y a las inversiones españolas. El gobierno de Zapatero procuró a pesar de todo la normalización de las relaciones con el régimen chavista, política que tuvo como resultado la segunda visita de Chávez a Madrid en julio de 2008, con visita al Rey y al Presidente del Gobierno incluida.

En cuanto a las Cumbres Iberoamericanas celebradas durante esta etapa cabe destacar que la SEGIB impulsada por los gobiernos Aznar se puso en marcha en las Cumbres de San

José de Costa Rica, en noviembre de 2004, y en la Cumbre de Salamanca, en noviembre de 2005. Las Cumbres celebradas en esta etapa registran un giro social que imprimió el gobierno de Rodríguez Zapatero centrándose en migraciones, desarrollo, etc. Las Cumbres de Montevideo, en noviembre de 2006, de Santiago de Chile en noviembre de 2007 y de san Salvador en octubre de 2008 confirman esta dinámica.

La Cumbre de Santiago de Chile de 2007 estuvo marcada de manera especial por la ofensiva actuación del presidente venezolano Hugo Chávez hacia España. La búsqueda de protagonismo arrancaba con la mediación chavista con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Chávez quería demostrar la fuerza de su modelo neopopulista bolivariano, contrapuesto al modelo defendido por la Cumbre y la mayor parte de los países iberoamericanos, basado en la economía de mercado y las políticas sociales a favor de la cohesión social y la disminución de la pobreza.[25] Chávez profirió ataques contra Aznar y la CEOE; en la clausura de la Cumbre surgió el enfrentamiento entre Chávez y Zapatero con la intervención del Rey y su conocida pregunta de "¿Por qué no te callas?". Chávez fue seguido del Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, en el discurso amenazador contra España y sus inversiones, provocando la marcha inmediata del Rey. Estos hechos demuestran la tendencia política de los regímenes neo-populistas radicalmente opuesta a la línea de las Cumbres Iberoamericanas.

Uno de los cambios bruscos de política que aplicó Rodríguez Zapatero en sus legislaturas concierne a las políticas de inmigración. Si en 2004 se inició un proceso de regularización masiva de inmigrantes irregulares, desatendiendo los criterios del resto de países europeos, en 2008 se apoyó la Directiva europea sobre el retorno de inmigrantes ilegales, aprobada por el Parlamento Europeo en junio de 2008. La imagen de España salió perjudicada de cara a terceros países iberoamericanos por el cambio de políticas y por el incumplimiento de algunos puntos asumidos desde el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo, aprobado en la Cumbre Iberoamericana de 2006 y con la V Cumbre UE-América Latina y el Caribe celebrada en Lima en mayo de 2008. España también apoyaba la Decisión del Consejo de la UE adoptada en enero de 2009, que abría la vía a un acuerdo de asociación con Colombia, Perú y Ecuador, hecho que motivó la disconformidad de Bolivia.

La Cumbre de San Salvador de 2008, aparte de intentar canalizar una normalización de las relaciones, sirvió de plataforma para que por primera vez la Comunidad Iberoamericana se pronunciara de manera concertada. El "Comunicado especial de la Comunidad Iberoamericana sobre la coyuntura económica mundial" mostró la determinación de los países iberoamericanos por contribuir activamente en un proceso de transformación profunda de la arquitectura financiera internacional. Este es un buen ejemplo del despertar iberoamericano, consciente de su peso y contribución a la sociedad internacional.

Por último el gobierno de Zapatero creó en mayo de 2007 una Comisión Nacional para la Conmemoración de los Bicentenarios de las Independencias de las Repúblicas Iberoamericanas que tendría lugar en 2009. Esta Comisión estaba adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y presidida por la entonces vicepresidenta primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega. En julio del mismo año se nombró al ex presidente del gobierno, Felipe González, embajador plenipotenciario y extraordinario para la conmemoración del Bicentenario.

[25] *Ibid.*, p. 67.

Un ejemplo relevante del perfil de la política exterior de los gobiernos de Zapatero fue la postura adoptada respecto a Cuba. A partir de 2004 el ministro de Asuntos Exteriores comenzó a pedir la revisión de la política de sanciones que seguía la UE en relación a Cuba. Fruto de esta presión el 31 de enero de 2005 los ministros de exteriores de los 25 Estados miembros acordaban la suspensión temporal de las sanciones contra Cuba adoptadas en junio de 2003. Un paso más en esta política de interlocución con el régimen castrista fue la visita de Miguel Ángel Moratinos a Cuba los días 2 y 3 de abril de 2007. El gobierno de Zapatero intentaba convertirse en el interlocutor de una posible transición política en la isla.

Desde una perspectiva general lo cierto es que, a partir de 2004, España ha visto menguada su capacidad de influencia regional iberoamericana –como en otros ámbitos de la política exterior- y ha desperdiciado la opción de sustentar una posición de interlocutor válido entre Iberoamérica y Europa a razón de su autonomía política respecto de algunas posiciones europeas y por su dificultad de conformarse como un actor presente en la transformación de los emergentes iberoamericanos. Esta falta de influencia se debe en parte a la ampliación europea, que ha reducido espacio a España en la política exterior de la UE. Pero, se debe también a la inoperancia del gobierno; por ejemplo fue Portugal, y no España, el país que impulsó en 2007 la asociación estratégica de la UE con Brasil. Pese a mantener un discurso favorable a la integración España tampoco ha logrado avances en las negociaciones entre la UE con la Comunidad Andina y con el MERCOSUR. Otro elemento nada despreciable que ejemplifica la dificultad de visión exterior de España en los últimos años ha sido la integración de la secretaría de Estado para Iberoamérica en la secretaría de Estados de Asuntos Exteriores, ahora denominada "de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos".

Sobre el compromiso anunciado por Zapatero de apoyar la consolidación democrática en la región (al llegar al gobierno prometió “consolidar las democracias” a lo largo de América Latina) poco o nada se ha hecho. La única oportunidad relevante que su gobierno tuvo fue la VI Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la UE y de América Latina y Caribe durante la Presidencia española de la UE en 2010. La citada Cumbre se vio ensombrecida por la invitación del gobierno español a Porfirio Lobo, que dejó un mensaje de ambigüedad sobre la legitimidad de los procedimientos de llegada al gobierno en Iberoamérica.

Vista desde un plano exterior, la política iberoamericana de los gobiernos de Zapatero ha sido calificada de “errática”.[26] Y ello a pesar de la referencia a la política exterior de Rodríguez Zapatero en su investidura de 8 de abril de 2008 y de su definición de su idea de España como: “un país inequívocamente europeo y europeísta, puente de Europa con Iberoamérica (...)”.[27] El análisis de expertos latinoamericanos arroja que, en primer lugar, esta política ha sido cuestionada por omisa: el gobierno español, desde 2004, se ha interesado menos por la región que bajo los gobiernos Aznar, y, sobre todo, menos que cuando la ocupaba González. Esta relajación en la preocupación iberoamericana se ha traducido también en datos económicos, las inversiones españolas cayeron entre 2004 y 2008 a la mitad comparadas con el cuatrienio anterior, a la vez que disminuyeron las remesas y el comercio. La rebaja en la inquietud del Gobierno de Zapatero por la cuestión internacional en su conjunto ha repercutido tanto en datos como en la impresión que genera el perfil de España, que parece más bajo.

[26] Castañeda, J.: “La errática política exterior de Zapatero”, *Tribuna Libre* y *EL PAIS*, 4 de Julio 2008. Jorge Castañeda es ex secretario de Relaciones Exteriores de México, y profesor de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Nueva York.

[27] (DS/C, Pleno y Diputación Permanente, nº 2, de 8 de Abril 2008).

En segundo lugar a dicha política se le ha reprochado la peligrosa aproximación indistinta a los regímenes de izquierda de América Latina: con el régimen castrista como con Santiago de Chile; con Chávez, con Evo Morales o Tabaré Vázquez, sin tomar distancias frente a las preocupantes actitudes de algunos Gobiernos en materia de derechos humanos y democracia.

Una última observación muy útil viene de la visión de quienes miran a España desde el otro lado del Atlántico: "Hoy, a la mitad de la batalla ideológica en curso, entre las dos grandes corrientes que aspiran a llevar a Iberoamérica a la modernidad -una, de izquierda dura, estatista, anti-imperialista, imbuida de tentaciones autoritarias, populista; la otra, de centro-izquierda o centro-derecha, globalizada, democrática, pro-mercado y moderada-, España debe figurar, su sociedad y Gobierno deben contar, su prestigio y su experiencia deben influir".[28]

4. El diseño imprescindible de una estrategia a largo plazo en la política exterior iberoamericana o los ejes de una auténtica política de Estado

Hasta el momento España no ha hecho sino sentar algunas bases útiles para el mantenimiento de una relación fluida con los países iberoamericanos. La identidad compartida nutrida de historia común, de una cultura y una lengua que participan de elementos también comunes, y los lazos sociales y humanos que afloran a ambos lados del Atlántico hacen de la relación hispano-iberoamericana un elemento obligado de la política exterior española.

España tiene ante sí un reto fundamental en la articulación de sus relaciones exteriores y es lograr la compatibilidad de una identidad hispana con una identidad europea; España acuna un doble patrimonio o pertenencia que no ha sabido acabar de conjugar; no ha logrado elaborar en función de este patrimonio-oportunidad una base sólida de realización nacional en el exterior. El objetivo relativo al ser natural de España como puente entre Iberoamérica y Europa no ha alcanzado una articulación definitiva. Los cambios sustanciales aplicados en la política exterior española -que han variado según el gobierno de turno, unos más oscilantes que otros, especialmente los de Zapatero- no han ayudado en esta definición estratégica.

El principal elemento que permite comprender el alcance del cambio iberoamericano es sin duda la sustitución del G-8 por el G-20 como centro de decisión económica y de reforma del sistema financiero internacional. Este foro sitúa a Argentina, Brasil y México a la altura de países como EE UU, Francia, Reino Unido, Alemania, Japón, India o China. Estos tres países latinoamericanos están a la cabeza del principal órgano de discusión económica internacional. La transformación que experimenta Iberoamérica en función de parámetros como el crecimiento, la falta de cohesión interna y la fragmentación regional, las estratificación social o la emergencia en función de distintos modelos de desarrollo (polarizados entre una tendencia neo-populista revolucionaria y un modelo de economía de mercado pragmático en unos casos liberal, en otros integrador y en algunos re-nacionalizador) obliga a replantear las políticas desde las que España va a planificar una acción exterior sostenible. Probablemente éste sea el momento más delicado y urgente, en la reciente historia de nuestras relaciones exteriores, para hacer tal replanteamiento.

[28] Castañeda, *op. cit.*

Esta definición estratégica debe contemplar dos elementos de carácter obligatorio, que son la adaptación a las características del entorno y la definición de objetivos conforme a la capacidad real de España desde su ámbito natural de relaciones. Sin este carácter realista y sin la observación que en los últimos años se ha perdido un tiempo muy valioso –condición que no puede volver a repetirse- será difícil elaborar un marco adecuado para plantear una política de Estado hacia Iberoamérica. Dicho esto, parece evidente que la evolución de los países de la región obliga a desplegar una acción más ajustada a los casos particulares:

Es preciso mejorar el enfoque a la hora de elegir las relaciones prioritarias, hay que proceder a una selección de metas y plantear de manera objetiva cuáles son las mejores asociaciones para favorecer a España en su desarrollo e influencia exterior. El marco de la implementación de relaciones bilaterales parece lo más adecuado dada la diversificación de la realidad iberoamericana. Pese a los cambios operados en Centroamérica y Sudamérica y la pérdida relativa de oportunidades por parte de España, Iberoamérica no deja de ser una región esencial en la política exterior española. No se puede eludir esta redefinición.

La fuerte competencia en el interior de la región por la presencia de nuevos inversores extranjeros y la re-configuración sub-regional en función de nuevas asociaciones -que sustituyen a las organizaciones clásicas iberoamericanas-demuestran que Iberoamérica ofrece un factor de oportunidad en la sociedad internacional. La concreción más palpable de esta nueva auto-configuración es la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños cuyo arranque está previsto para 2012; este proyecto supone una alternativa a la Organización de Estados Americanos (OEA), pero sin EEUU ni Canadá.

El gran avance de Iberoamérica en estos años ha sido la adquisición de una nueva conciencia de su potencialidad y posibilidades de crecimiento, expansión y liderazgo internacional; sin embargo, todavía, no existen liderazgos regionales estables, sólidos y efectivos. La diversidad de modelos y niveles de desarrollo hace de la región un conjunto excesivamente heterogéneo. Esta heterogeneidad también se manifiesta en lo político e influye -junto a la bilateralidad predominante en las relaciones de los países iberoamericanos con el exterior- en la dificultad de adquirir una visión de conjunto. España en este sentido, desde su posición externa y desde la compatibilidad cultural puede aportar una visión global y establecer lazos de cooperación para reforzar el peso de las relaciones hispano-americanas haciendo de ello un núcleo de sinergias con Europa y EEUU. El fortalecimiento de las relaciones con Iberoamérica exige una atención específica para cada país, lo que requiere a su vez planes de acción individualizados. Sólo de esta manera España adquirirá ese conocimiento y aproximación necesaria para fortalecer los lazos de una “comunidad” que últimamente se ha visto debilitada.

La erosión de la comunidad iberoamericana se ha precipitado por varios motivos: uno es la falta de compromiso real de algunos líderes con las Cumbres Iberoamericanas, foros que ocasionalmente aprovechados a veces para mostrar al mundo la fuerza de nuevos experimentos políticos; la dualidad en el discurso que aflora en estas reuniones impide una visión y acción concertadas. Otro motivo es la falta de efectividad y de resultados concretos de estas reuniones; en ellas no se suelen tratar los problemas que verdaderamente afectan a la consolidación de una comunidad iberoamericana como puede ser la involución de la democracia en algunos países, o la vulneración de los derechos humanos. Muchas veces el resultado son declaraciones de papel. En este sentido España, país impulsor de esta fórmula de encuentro político regional internacional, no ha sabido canalizar y liderar un discurso capaz de comprometer a todas las partes. Este puesto de cabeza de un posible cuerpo

iberoamericano más o menos integrado podría ocuparlo en un futuro no muy lejano Brasil, país que ha basado su política exterior en una perspectiva de integración.

Las características particulares de Brasil convierten este país en un gigante potencial a razón de su dimensión territorial, de los límites fronterizos compartidos con numerosos países del entorno y del activo de poseer el mayor porcentaje de población de Sudamérica (190 millones de habitantes).[29] Otros elementos paralelos que perfilan esta realidad sirven como parámetros de medición de la singular potencialidad brasileña: los márgenes de su capacidad económica –según datos del Fondo del Banco Mundial Brasil ocupó en 2010 el séptimo lugar en el ranking mundial en relación a su PIB nominal, ingresando el 3.3% del total-[30], la capacidad diferencial en el ámbito de la defensa –Brasil aventaja al resto de países suramericanos tanto por el número de los efectivos de sus Fuerzas Armadas como por el gasto absoluto en la materia-, la capacidad de crecimiento económico o la de autoabastecimiento energético. [31]

Poseer una importante capacidad material y un elevado grado de estabilidad interna son elementos suficientes para intuir la conformación de un importante liderazgo regional.[32] El despliegue por otra parte de una política regional sustentada en el fortalecimiento de las relaciones de vecindad y en la formación de un espacio de cooperación y promoción de las relaciones exteriores entorno a un nuevo eje Sur-Sur hacen de Brasil un caso particular: su planteamiento de la política exterior como política de Estado en la que se vincula el interés nacional con el interés regional desde una perspectiva de estabilización sienta las bases de un liderazgo notable que puede llegar a vertebrar la actual desorganización suramericana. El perfil complementario de Estado comprometido con la solución pacífica de los conflictos regionales sitúa a Brasil como un agente reconocido en el ámbito internacional; este país se siente además particularmente cómodo en este nuevo papel. Tal escenario permite prever el despliegue de un futuro esfuerzo sostenido por parte de Brasil como potencia de vertebración regional, lo cual obliga a repensar la estrategia exterior de España en Sudamérica. La independencia de la región no sólo respecto de España sino también de Europa es evidente; el margen de esta independencia debe conducir a España a reaccionar positivamente. La dificultad de la distancia y de la emergencia de este nuevo competidor no debería, sin embargo, suponer un obstáculo definitivo para el desarrollo de una política española eficaz: la desproporción de las potencialidades de uno y otro país es un factor que se debe tener en cuenta en la medición de los objetivos para acertar en la selección rigurosa de las metas y los medios. El ámbito de la inversión y la cooperación parecen idóneos para desarrollar una política competitiva en la región, elementos a los que se suma la capacidad de interlocución en la Unión Europea, que debe reactivarse y nutrirse de una nueva estrategia política y diplomática.

América Latina ha emprendido un camino propio de desarrollo a través de nuevos marcos asociativos, por medio de la bilateralidad y asumiendo que ocupa un lugar seguro en el futuro del mundo global.

[29] Castillo Castañeda, A. (2011): *La nueva arquitectura de la agenda de seguridad global: el posible complejo de seguridad sudamericano* , Tesina Máster en política internacional: estudios sectoriales y de área, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, p. 73.
[30] *Ibid,*.
[31] *Ibid,*.p. 74.
[32] Castillo Castañeda, A. "La nueva arquitectura…" , *op. cit.*, p. 78. Referencia a Gratius, S.: "Brasil en las Americas: ¿una potencia regional pacificadora?", FRIDE, *Working Paper*, nº 35 (2007).

Sin embargo, y a pesar de todo, España sigue teniendo mucho en común con Iberoamérica teniendo en cuenta la presencia de dos millones de inmigrantes latinoamericanos (procedentes principalmente de Colombia, Ecuador, Perú, Argentina, Bolivia y República Dominicana), el volumen de inversiones españolas en la región o la ayuda destinada por España al desarrollo. Sigue existiendo una base real para afirmar que entre España e Iberoamérica se dan los vínculos propios de una comunidad. Éste es probablemente el factor de oportunidad que España debe aprovechar desde un nuevo planteamiento de sus relaciones exteriores iberoamericanas que, sin duda, forman parte de una política exterior entendida como política de Estado. La coyuntura que ofrece la puesta en marcha de la nueva política exterior de la UE y el desarrollo del Servicio de Acción Exterior Europeo (SEAE) permite readaptar el papel de España en la Unión Europea en sus relaciones exteriores: España debe ser un interlocutor imprescindible con Iberoamérica desde una postura común a caballo entre una comunidad iberoamericana y una comunidad europea. Una buena oportunidad para emprender esta vía podría ser el liderazgo en el proceso de negociación de la UE y España para alcanzar un acuerdo de asociación bilateral con Colombia, Ecuador y Perú, como respuesta a las pretensiones de Bolivia respecto a sus negociaciones con la Comunidad Andina. España debería fomentar de este modo el multilateralismo iberoamericano en la adquisición de posturas comunes ante los problemas globales. Del mismo modo podría trabajar la aproximación de otros países europeos a la comunidad iberoamericana desde su pertenencia a la UE.

España no ha explotado aún tres elementos que aumentan su potencialidad: el poso del conocimiento adquirido de la región, las distintas vías abiertas de relación con Iberoamérica y la posibilidad de trabajar en el desarrollo de estos países desde sus órganos e infraestructura para la cooperación y el desarrollo. Aún son enormes las zonas que precisan programas de acción sostenible en el campo de la educación o la construcción de infraestructuras.

Por último España puede trabajar desde la asociación estratégica internacional que proporciona la firma de acuerdos trilaterales e interregionales que favorecen su papel de potencia media. No cabe duda que el futuro de las relaciones iberoamericanas de la política exterior española debe aspirar a realizarse en el ámbito comunitario iberolatinoamericano, euro-iberolatinoamericano y también en una dimensión global. Sólo desde la percepción que ofrece esta perspectiva mundial de España como parte de la nueva y transformada región Iberoamericana y como Estado parte de la Unión Europea será como pueda adquirir un peso internacional consolidado propio. La oportunidad de España, en el futuro más inmediato, radica en que sepa reconocer dónde se encuentra y aprovecharla.

LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA HACIA ASIA-PACÍFICO: DE INEXISTENTE A INSUFICIENTE

Gracia Abad[1]
UNISCI/Universidad Nebrija

Resumen:
Este artículo analiza los esfuerzos realizados por España en la última década para reforzar su presencia en un área geográfica de la que históricamente ha estado ausente: Asia. Tales esfuerzos, motivados en buena medida por el creciente peso de Asia en el contexto internacional y que han tenido su instrumento más destacado en los Planes Asia-Pacífico, se han traducido en una mayor presencia española en la región y un incremento de los intercambios con ella. Sin embargo, aún queda un largo camino por recorre y será necesario dar continuidad a las iniciativas puestas en marcha y profundizar en ellas.

Palabras clave: España, Asia-Pacífico, Política Exterior, Plan Asia-Pacífico.

Title in English: *"Spain´s Foreign Policy towards the Asia-Pacific: From non-Existent to Insufficient".*

Abstract:
This article analyses the efforts made by Spain over the last decade in order to strengthen its role in a geographical area from which it has been largely absent: Asia. Such efforts, motivated to a great extent by the growing weight of Asia in the international context have found a powerful instrument in the Asia-Pacific Plans; likewise they have resulted in a greater Spanish presence in the region as well as in an increase in the exchanges with it. However, a long way lies still ahead and the initiatives undertaken so far will need to be continued and deepened.

Keywords: *Spain, Pacific-Asia, Foreign Policy, Asia-Pacific Plan.*

Copyright © UNISCI, 2011.
The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI. *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.*

[1] La Dr. Gracia Abad es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Nebrija en Madrid y es Investigadora Senior en UNISCI, Universidad Complutense.
E-mail: graciaabad@yahoo.es.

1. Introducción: la importancia de Asia

Hablar de la política exterior española hacia Asia-Pacífico es hacerlo de la política hacia una región de la que, pese a los vínculos históricos, España ha estado tradicionalmente ausente tanto desde el punto de vista comercial como cultural, hasta el punto de que, ni siquiera en Filipinas, queda apenas rastro de la presencia española[2] y que, además no ha sido nunca considerada como una prioridad para la política exterior española[3]. Sin embargo supone también hablar de la aproximación a una zona en la que los contextos regional e internacional obligan cada vez más a estar presente ya que se está convirtiendo sin duda en un nuevo centro de poder[4].

Y es que Asia es un continente en ascenso en términos económicos, políticos y militares, como demuestran su creciente peso en el PIB global[5] –frente a la reducción de la aportación al mismo del conjunto de la UE-, el hecho de cuatro de los diez mayores presupuestos de defensa del mundo correspondan a estados de la región[6] o el de que el 60% de la población mundial vive en Asia[7].

En ese mismo sentido y, por discutible que pueda ser el concepto, la región cuenta con dos de los cuatro estados o potencias BRICS, los denominados emergentes: India y China, a los que podríamos incluso, según algunos planteamientos, añadir Rusia, mientras que seis estados de la zona son miembros del G-20: Japón, China, India, Australia, Indonesia y Corea del Sur[8].

Por otra parte, Asia es escenario de un buen número de focos de tensión, conflicto e inestabilidad, con un riesgo de conflicto intraestatal crecientemente importante[9] y con problemas derivados de la existencia de tensiones étnicas, religiosas y políticas de distintos tipos. A tales problemas hay que unir el desafío representado por el terrorismo internacional[10], el crimen organizado, el medio ambiente, las pandemias o las armas de destrucción masiva, en relación con los cuales, la región es de un modo u otro protagonista, con lo que cualquier intento de gestión habrá de contar con su concurso[11].

Sin embargo, la interdependencia no acaba ahí. La creciente presencia cultural asiática (cabe ya hablar incluso del *soft power* de China, Japón o la India) así como el creciente volumen de inmigración procedente de la región o el cada vez mayor número de turistas

[2] Gonzalez Puy, Inma y Ugarte Ferrerons, Víctor: "El Instituto Cervantes y su implantación en Asia" *Anuario Asia-Pacífico*, CIDOB-Casa Asia, Barcelona
[3] Delage, Fernando: "Asia, nueva prioridad exterior" en *Quorum*, no. 19, pp. 26-109.
[4] *Ibid*, *Ídem.*
[5] Según datos del Real Instituto Elcano, para 2020, el peso de Asia-Pacífico en el PIB mundial podría alcanzar el 43%. "La Política Exterior de España con Asia-Pacífico: prioridades y retos" Real Instituto Elcano, *Informe Elcano*.
[6] *Ibid*, *Ídem.*
[7] Salarich, José Eugenio: "El Plan Asia-Pacífico 3: una nueva vuelta de tuerca de la política exterior española hacia la zona más prometedora del planeta", *Anuario Asia-Pacífico*, CIDOB-Casa Asia, Barcelona, pp. 84.
[8] *Ibid*., *Ídem.*
[9] "Asia en desarrollo: Escenarios de Riesgos y Oportunidades", *Revista CIDOB D'Afers Internationals*, nº 89-90 (2010), p 12.
[10] Es interesante ver, por ejemplo, el espacio existente para la cooperación en este ámbito con un estado como Indonesia. Gil, Javier: "España y la UE frente al Islamismo en Indonesia", Fundación Alternativas *Memorando OPEX*, nº 38 (2007).
[11] Informe Elcano "La Política Exterior de España con Asia-Pacífico…", *op. cit.*

procedentes de ella no pueden ser ignorados, pues hacen que la región tenga un notable impacto que se hace sentir, incluso, en nuestras realidades cotidianas[12].

Con todo, parece claro que las oportunidades de todo tipo –pero especialmente económicas- asociadas a la región de Asia-Pacífico son más que los riesgos[13] y que las primeras aumentan más que los segundos, de lo que resulta que el refuerzo de las relaciones con la zona sea aconsejable.

2. El esfuerzo español por acercarse a la región

Así, no parece desacertado afirmar que serían en buena medida el peso que ha ido adquiriendo Asia en los asuntos globales a lo largo de los últimos lustros y, junto a él, el creciente interés de la UE en la región, las razones que habrían llevado a España a poner también en marcha un esfuerzo consciente para hacerse presente en ella. Unas motivaciones a las que habría que añadir el deseo de diversificación de la Política Exterior española y la necesidad de España de hacerse presente en la región asiática si quería contar con cierta relevancia a nivel global[14].

Y es que, como señalaba Manuel Montobbio, poseer vocación global conllevará hacerse presente en todas las regiones, tanto más en un mundo globalizado y, desde luego no estar ausente de aquella que concentra a más de la mitad de la población mundial[15].

Por otra parte, la evolución del comercio con los principales países de la región, no muy positiva precisamente, así como las pobres cifras de inversión directa de las empresas españolas en Asia-Pacífico (dada su preferencia por la Unión Europea o América Latina)[16] no han hecho sino confirmar la necesidad de este esfuerzo[17].

Asimismo, cabría decir que, si bien se partía de una situación particularmente complicada en comparación con la aproximación a otras regiones, también es cierto que se trata de un ámbito de la política exterior en que ha habido una especial continuidad. En otras palabras, que sería el ámbito de nuestra acción exterior en el que estaríamos más cerca de poder hablar de una política de estado.

Así, en respuesta a las realidades descritas España comenzó por fin a esbozar la primera aproximación más o menos sistemática hacia Asia, tratando de impulsar una estrategia que, según detalla José Eugenio Salarich, Director General para Asia del Ministerio de Asuntos Exteriores tenía como prioridades[18]:

- El lanzamiento de un Plan de Acción-Asia Pacífico

[12] *Ibid.*
[13] "Asia en desarrollo: Escenarios de Riesgos y Oportunidades…", *op. cit.*, p 7 y ss.
[14] Montobbio, Manuel: "La Política Exterior de España en el marco de la Proyección Exterior de la Unión Europea: Retos y Paradigmas", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 2, (1er Semestre 2002), pp. 143.
[15] *Ibid.*, pp. 150.
[16] Bustelo, Pablo: "Inversiones españolas en Asia: la asignatura pendiente", Real Instituto Elcano *ARI Nº116/2002* (11 de diciembre de 2002).
[17] Bustelo, Pablo: "El comercio exterior de España con Asia Oriental: tendencias adversas", Real Instituto Elcano, *ARI 102/2003*, (01 de septiembre de 2003).
[18] Salarich, José Eugenio: "La Política Exterior de España con Asia-Pacífico", Real Instituto Elcano, *ARI Nº153-2005* (19 de diciembre de 2005).

- Garantizar la presencia española en Asia y aumentar su visibilidad
- Acercar la política exterior (también en lo relativo a Asia) a los ciudadanos
- Atender a los nuevos retos para la seguridad española en el exterior
- Contribuir a una plena aproximación mutua
- Apoyar el desarrollo de los más atrasados
- Fomentar y apoyar la importación y la inversión exterior
- Una acción cultural
- Cooperación en materia de extranjería

2.1. Los planes Asia-Pacífico

Como es evidente, el primer resultado tangible de esa estrategia aparece en 2000. Se trata del Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2002, que sería prorrogado para el periodo 2002-2004, se vería reforzado por el Plan de Acción 2005-2008 y el Plan 2008-2012 y que, en buena medida sería una pieza clave para tratar de avanzar en el terreno de las restantes prioridades.

El plan Marco Asia-Pacífico 2000-2004 lanzado por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores Josep Pique supuso así, sin duda, un primer paso aunque se trató dablemente de un paso excesivamente centrado en los asuntos puramente económicos y también de un proyecto que no contaba con todos los recursos que hubieran sido necesarios[19].

Este primer plan, en respuesta a las dificultades mencionadas más arriba, planteaba como objetivo fundamental el del incremento del número de empresas españolas con presencia en el continente asiático de la mano de la inversión directa[20].

A dicho plan lo sucedería, como apuntábamos, el Plan de Acción 2005-2008, que sin duda pretendía ir más lejos que su predecesor. El nuevo plan planteaba una serie de objetivos cuya consecución se consideraba clave si se pretendía reducir la falta de presencia española en Asia y se apuntaban las acciones que, con tales objetivos, era necesario acometer en los ámbitos político, económico, cultural y de cooperación.

En este sentido, se consideró que cuestiones como el diálogo de civilizaciones, la cooperación contra el terrorismo, el fomento del respeto a los derechos humanos, o servir de modelo a aquellos estados que se encuentran inmersos en transiciones políticas son ámbitos en que España puede realizar una aportación de particular trascendencia[21].

Finalmente, el tercer plan Asia-Pacífico o Plan Asia-Pacífico 3, elaborado para el periodo 2008-2012, plantea como necesidades el mantenimiento de contactos y visitas al más alto nivel así como la consolidación del diálogo político con aquellos países con los que existe

[19] Rodao, Florentino: "Asia: Filipinas, percepciones y los empujes tardíos", en Pereira, Juan Carlos (co.): *La Política Exterior de España*, Ariel, Barcelona, 2010, p 501.
[20] Bustelo, "Inversiones españolas en Asia…", *op. cit.*
[21] Salarich, "El Plan Asia-Pacífico 3…, *op. cit.*, pp. 82.

y el establecimiento de relaciones diplomáticos con aquellos estados de la región con los que aún no existían. Asimismo, se auspiciaba un refuerzo de la Dirección General de Asia y Pacífico[22] que, como apuntamos más abajo, muy posiblemente no se ha traducido en hechos.

En virtud del plan, cuestiones como la cooperación al desarrollo, la participación en el alivio de los desastres naturales, la lucha contra los nuevos retos a la seguridad, la defensa de los derechos humanos[23], el fomento del multilateralismo y las políticas de igualdad así como el diálogo interreligioso y de civilizaciones siguen siendo ejes fundamentales de la política española hacia la región[24].

En el plan, por lo demás, se señalaba que se considerarían estados prioritarios en la región China Vietnam y Filipinas, -ya incluidos en el plan anterior, pero que a ellos se sumaban ahora, en calidad de estados de atención focalizada, Afganistán, Camboya, Timor Leste y Bangladesh[25].

Junto a todo ello el plan insistía en la importancia del fomento del conocimiento de Asia y su realidad en España[26].

Más allá de los planes Asia-Pacífico, hay que mencionar la aportación que ha supuesto el Plan China, puesto en marcha en 2005 y por un periodo de dos años, un plan claramente orientado a reforzar y cimentar la presencia en el mercado chino y que permite ver con claridad que la intensidad de las relaciones económicas entre nuestro país y el gigante asiático no es algo completamente nuevo sino que se viene generando desde hace ya algunos años.

El plan China trataba así de paliar la tradicional ausencia de España y sus empresas del mercado chino, aprovechando la mayor demanda existente en aquel país de algunos de nuestros productos, entre los que destacan los componentes de automoción. Unas medidas tanto más necesarias si tenemos en cuenta el importante incremento de las importaciones de productos chinos registradas por nuestro país, que ha motivado también un importante crecimiento del déficit comercial[27] con el país asiático[28].

Con todo y, si bien es cierto que ambas dimensiones van de la mano, el Plan China, a diferencia de los Planes Asia-Pacífico, es un plan de carácter estrictamente comercial y económico que no aborda otros aspectos de la política exterior.

2.2. Los cambios institucionales

Al calor de dichos planes se ha incrementado el número de embajadas –hasta alcanzar un total de veinte- y consulados generales con los que cuenta nuestro país en la región.

[22] *Ibid.*, pp 83.
[23] En este sentido, es interesante hacer hincapié en el caso de Birmania, idóneo para una cooperación española efectiva tanto en lo que hace a la protección de los derechos humanos, dentro de las limitaciones en las aportaciones españolas, como al impulso del proceso de transición, en que podemos aportar, entre otras cosas, alguna experiencia y algunas lecciones aprendidas. López Nadal, Juan Manuel "Birmania: ¿Qué Política para España y la Unión Europea?" *Memorando OPEX Nº 60*, Fundación Alternativas, 2007
[24] *Infomiradas al Exterior*, nº 5 (18 de marzo de 2009), p. 2.
[25] Salarich: "El Plan Asia-Pacífico 3…", *op. cit.*, pp 8.3
[26] *Ibid.,Ídem.*
[27] Bustelo, Pablo: "Las relaciones económicas España-China: balance y perspectivas", Real Instituto Elcano, *ARI Nº96/2002* (9 de septiembre de 2002).
[28] Fanjul, Enrique y Rovetta, Pablo: "Una valoración del Plan China", Real Instituto Elcano, *ARI Nº81/2005* (29 de junio de 2005).

Estado	Embajada	Consulado
Brunei	X	
Camboya	X	
Corea del Sur	X	
Corea del Norte	X	
China	X	Shangai Cantón Hong Kong
Filipinas	X	Manila
India	X	Mumbai
Indonesia	X	
Japón	X	
Laos	X	
Malasia	X	
Mongolia	X	
Nepal	X	
Pakistán	X	
Singapur	X	
Sri Lanka	X	
Vietnam	X	
Myanmar	X	
Timor Oriental	X	
Tailandia	X	
Taiwán		Taipei

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Con todo, y si bien la situación ha ido mejorando, aún estamos lejos del nivel de presencia diplomática en la región de otros estados europeos que ya era superior a la nuestra hace unos años y sigue siéndolo[29].

Asimismo se han establecido partidas presupuestarias en los diferentes Ministerios que responden a las relaciones con esa área del planeta.

Junto a todo ello hay que mencionar la creación de Casa Asia, institución con un ámbito de actividad de gran diversidad y que ha contribuido no sólo a una mayor información acerca de Asia en España –algo en línea con lo auspiciado por los planes Asia-Pacífico como veíamos- sino a un mejor conocimiento en Asia del interés español por la región, y se ha ampliado el número de centros con que cuenta el Instituto Cervantes en la región que, en la actualidad, ascienden a nueve, un notable incremento desde 2005, hace sólo cinco años, cuando tan sólo contaba con un centro. Tales centros están llamados a contribuir a suavizar la importancia de una de las barreras que parecen habernos separado de la región: el idioma[30] y a aprovechar la creciente demanda de español existente en la región[31] puesto de manifiesto, entre otras cosas, por la decisión del gobierno filipino volver a introducir su estudio obligatorio en la enseñanza secundaria. Más allá de casa Asia, han ido apareciendo centros como la Casa de la India en Valladolid o el Centro Hispano-Japonés de Salamanca[32] que han contribuido a incrementar la presencia de Asia en España.

Por lo demás, se han introducido nuevos instrumentos como los foros, las tribunas y las fundaciones consejo que tratan de reforzar las relaciones bilaterales con diversos estados de la región[33].

2.3. Las visitas oficiales

Junto a todo ello hay que destacar la importancia del diálogo político desarrollado a lo largo de los años con un buen número de estados en la región y de las visitas oficiales a distintos niveles realizadas a la región, ejemplo de las cuales son los cuadros que se muestran a continuación:

Visitas Oficiales del Presidente del Gobierno a Asia desde el año 2000

Fecha	Lugar	Observaciones
Junio 2011	Kazajstán	
Abril 2011	China (Pekín)	Encuentros con el Primer

[29] Esteban, Mario: "El servicio exterior español hacia Asia-Pacífico en perspectiva comparada", Fundación Alternativas, *Memorando OPEX*, nº 56 (2007).
[30] Gonzalez Puy, Inma y Ugarte Ferrerons, Víctor: "El Instituto Cervantes y su implantación en Asia" CIDOB-Casa Asia, *Anuario Asia-Pacífico*.
[31] Salarich, "El Plan Asia-Pacífico 3…", *op. cit.*, pp 84.
[32] Ríos, Xulio: "El Plan Asia-Pacífico: ¿Los últimos de Filipinas? *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 85 (primavera 2004).
[33] Salarich: "La Presidencia española de la UE en Asia Pacífico", CIDOB-Casa Asia, *Anuario Asia-Pacífico*, pp. 59.

		MinistroWen Jiabao, y el viceprimer ministro, Li Keqiang
Abril 2011	China (Sanya y Boao)	Participación en el Foro Boao (BRICS)
Abril 2011	Singapur	Lee Kwan Yew y Lee Hsien Loong (PM)
Noviembre 2010	Afganistán	Visita sorpresa
Noviembre 2010	Corea del Sur	Participación en la Cumbre del G.20
Agosto 2010	China Shangai y Pekín (Expo Shangai) 10º Aniversario Cámara Comercio España en China	Visita Expo y participación en los actos del "Día de España" Reunión con Wen Jiabao
Agosto 2010	Japón (Tokio y Kioto)	Naoto Kan
Octubre 2008	China	Participación en la VII Cumbre de ASEM
Julio 2006	India (Nueva Delhi)	Reunión con el P.M. Manmohan Singh
Diciembre 2005	Afganistán	Visita sorpresa a las tropas desplegadas en el marco de la ISAF
Julio 2005	Singapur	Candidatura Oficial Madrid 2012
Julio 2005	China	Primera Visita Oficial a Asia
Junio 2000	China (Pekín)	Reunión con Zhu Rongji
Julio 2000	Filipinas (Manila)	Visita a la sede del Instituto Cervantes
Octubre 2000	Corea del Sur (Seúl)	Participación en la III Cumbre ASEM

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de diversas fuentes.

Visitas Oficiales de SM El Rey a Asia desde el año 2000

Fecha	Lugar	Observaciones
Noviembre 2008	Japón (Tokio, Tsukuba y kioto)	Reunión con el Emperador Akihito. Visita a la agencia japonesa de exploración aeroespacial (JAXA) Intervención en la Universidad de Estudios extranjeros de Kioto
Diciembre 2007	Afganistán (Herat)	Visita a las tropas desplegadas en el marco de la ISAF
Junio 2007	Kazajstán (Astaná)	Reunión con el Presidente Nazarbayev
Junio 2007	China (Pekín y Chengdu)	Reunión con el Presidente Hu Jintao
Febrero 2006	Tailandia (Bangkok)	Visita al Rey Bhumibol
Febrero 2006	Vietnam (Hanoi)	Reunión con el Presidente Tran Duc Luong

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de diversas fuentes.

2.4. Otros cauces de presencia española en Asia

Junto a todo ello hay que mencionar cómo España se ha hecho también presente en Asia de la mano de la operación puesta en marcha por la OTAN en Pakistán tras el terremoto que tuvo lugar en Cachemira en 2005, la ayuda a los afectados por el Tsunami en Tailandia, Indonesia y Sri Lanka, en el contexto de la supervisión del alto el fuego en Aceh, Indonesia o con vistas al asesoramiento de la nueva policía de Timor[34].

Asimismo, debemos tener en cuenta los esfuerzos para reforzar la imagen-país o la marca España, entre los que cabe citar "los años de España" o las participaciones en las Exposiciones Universales (Aichi y Shangai) y los Juegos Olímpicos (Beijing)[35].

[34] Delage, *op. cit.*
[35] Salarich: "El Plan Asia-Pacífico 3…", *op. cit.*, pp. 84.

2.5. Las relaciones con Asia en el marco europeo

Por otra parte España ha sido un actor relativamente activo en las relaciones Asia-Europa tanto en el marco del diálogo ASEAN-UE como, especialmente en el contexto del proceso de reuniones Asia-Europa ASEM en el que ha destacado por liderar importantes iniciativas y por un fuerte compromiso con la Fundación Asia-Europa, como a través de otros canales bilaterales y multilaterales.

Una aproximación que tuvo su mejor exponente en el esfuerzo desplegado por España durante la presidencia de turno de la UE del segundo semestre de 2010, esfuerzo realizado en circunstancias particularmente difíciles dada la situación de crisis económica y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa[36].

Y es que una Europa con unas relaciones económicas cada vez más intensas con Asia-Pacífico y que posee elevados déficits comerciales con la zona tiene también un interés cada vez más acentuado por la región[37]. Algo que se ve reforzado por las dificultades que atraviesan las economías europeas y la necesidad de tratar de aprovechar el mayor dinamismo asiático para superarlas. En este sentido, los estados europeos y también España deben aprovechar su ventaja comparativa en la exportación de diseño y marcas comerciales reconocidas, su experiencia en la gestión de servicios, sus conocimientos y saber hacer en materia de energías renovables y su capacidad para hacer aportaciones en el ámbito de las tecnologías de la información[38].

3. El camino que queda por recorrer

Sin cuestionar la importancia de haber puesto en marcha tales planes y de haber comenzado a revertir la tendencia histórica de ausencia de la región de Asia-Pacífico, parece conveniente tener presente también la importancia de que tal impulso atienda a una mayor diversidad de países en el área asiática, pues pese a que se han diseñado iniciativas orientadas a estados como Vietnam o Filipinas y se ha trabajado por el estrechamiento de relaciones con estados como India, existe aún una notable concentración de esfuerzos en China. Con ser muy importante la relación con la República Popular, su desarrollo no debe ser incompatible con el de otras, todavía en un nivel mucho más bajo, como las relaciones con Japón o Corea, donde España no ha penetrado en su mercado[39], por mencionar algunos ejemplos, o el sureste asiático en general.

Asimismo, serán necesarias nuevas iniciativas que refuercen esta "nueva" vertiente de nuestra política exterior y también que la aproximación a Asia responda crecientemente a una estrategia de conjunto coherente y que tenga continuidad en el tiempo, donde entre también la iniciativa privada con la presencia de las principales empresas y bancos españoles.

---

[36] Abad Quintanal, Gracia: "Las Relaciones UE-Asia durante la presidencia española de la UE: entre la oportunidad y la desilusión" en Marquina, Antonio (ed.) (2010): *La Política Exterior de Seguridad y Defensa Común de la Unión Europea II*, UNISCI, pp. 115 y ss.

[37] 'Asia: Efectos para España en el Contexto Europeo' en "Asia en desarrollo: Escenarios de Riesgos y Oportunidades" *Revista CIDOB D'Afers Internationals*, nº 89-90 (2010), p. 15.

[38] *Ibid*., p. 24 y ss.

[39] En el caso de Corea se trata de un estado de gran valor estratégico y con el aún existe un gran potencial por explotar en términos de relaciones económicas e industriales: Ojeda, Alfonso "Cómo optimizar la Relación de España con Corea del Sur", Fundación Alternativas, *Memorando OPEX*, nº 30 (2007).

Junto a todo ello, será de primordial importancia reforzar nuestra imagen-país y avanzar en la consolidación a nivel internacional de marcas españolas que puedan contribuir a dicha imagen[40].

Ahora bien, dotar a la presencia española en Asia-Pacífico de mayor profundidad y de continuidad en el tiempo, requerirá un notable esfuerzo tanto por parte de los líderes políticos y las instituciones responsables de la política exterior como de las empresas españolas.

Así, mientras los responsables políticos deberán asegurarse de hacer de la política hacia Asia-Pacífico una verdadera política de estado cuya profundidad y orientación no dependa de las fuerzas políticas mayoritarias en cada momento, las empresas españolas deberán mostrar una mayor disposición a apostar por una región donde, sin duda, se encontrarán buena parte de las mayores y mejores oportunidades económicas, empresariales y de inversión en los próximos años pero de la que tradicionalmente les han alejado la geografía, el desconocimiento y los temores a la falta de seguridad jurídica.

Con todo, es evidente que, para que tales iniciativas empresariales sean viables deberán contar con un respaldo institucional adecuado, algo imposible si la administración no cuenta con recursos humanos y materiales suficientes. En este sentido, no invita mucho al optimismo, por ejemplo, el Real Decreto aprobado el pasado 23 de diciembre en el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación[41].

En él se hace responsable de la región que nos ocupa a una Dirección General para América del Norte, Asia y Pacífico algo que resulta, cuando menos, sorprendente pues se encomienda la región de Asia a una Dirección General ocupada también en los asuntos relativos a América del Norte que, ya en sí mismos, absorberán una notable cantidad de recursos, algo que si bien pudo ser válido y aún tener sentido en algún momento, en la actualidad parece que sólo puede conducir a la sobrecarga y el bloqueo de dicha Dirección. Pero es que, además, tal distribución de tareas resulta aún más sorprendente si se tiene en cuenta que, por ejemplo, se dedica una Dirección General en exclusiva a la política hacia África. En otras palabras, da la impresión de que o bien los recursos no están en consonancia con las prioridades, o las prioridades no están claras.

[40] Martín, Sergio: "Entrevista a Pablo Bustelo", Casa Asia, *Carta de Asia*, *Economía*, nº 183 (13 de septiembre de 2006).
[41] Real Decreto 1748/2010 de 23 de diciembre por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA HACIA ASIA CENTRAL (2000-2011)

Antonio Alonso[1]
UNISCI/ Universidad San Pablo CEU

Resumen:
Aunque las relaciones de España con los actuales países de Asia Central se remontan a varios siglos atrás, fue la desaparición de la Unión Soviética la que abrió una ventana de oportunidades para profundizar en dichas relaciones. España tuvo que confeccionar una Política Exterior orientada hacia estos países, aunque se centró, casi exclusivamente, en su relación con los dos más grandes: Kazajstán y Uzbekistán. Los sucesivos Gobiernos han ampliado y profundizado la cooperación con aquellos actores, sobre todo en materia de seguridad y energía. No obstante, la presencia española en la zona es muy tímida y escasa, a pesar de la buena relación existente entre el Rey D. Juan Carlos y los respectivos Presidentes de las repúblicas centroasiáticas.

Palabras clave: Política Exterior Española, Asia Central, Juan Carlos I, Aznar, Zapatero, Nazarbayev, Karimov.

Title in English: *"Spain´s Foreign Policy towards Central Asia (2000-2011)".*

Abstract:
Although Spanish relationship with Central Asian countries started some centuries ago, the collapse of the Soviet Union a window of opportunities to deepen such relations. Spain developed a Foreign Policy oriented towards these countries, albeit it focused on the two biggest ones (Kazakhstan and Uzbekistan) almost exclusively. The Spanish Governments have enlarged and deepened the cooperation with those actors, among all in security and energy issues. Nevertheless, the Spanish presence in the area is very tiny and limited, in spite of the good relationship between the King Juan Carlos I and the respective Presidents of the Central Asian Republics.

Keywords: *Spanish Foreign Policy, Central Asia; Juan Carlos I, Aznar, Zapatero, Nazarbayev, Karimov.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Antonio Alonso Marcos es profesor del Instituto de Humanidades "Ángel Ayala", Universidad CEU-San Pablo, e investigador de UNISCI.
Dirección: Instituto de Humanidades "Ángel Ayala", Universidad CEU-San Pablo, Paseo Juan XXIII, 8, 28040 Madrid, España. *E-mail*: aalonso@ceu.es.

1. Introducción

Las relaciones diplomáticas entre España y Asia Central[2] se remontan al s. XV cuando Enrique III de Castilla, llamado el Doliente, envió la primera misión diplomática al Gran Tamerlán, poniendo al frente de la misma a un hombre de su confianza: Ruy González de Clavijo (muerto el 2 de abril de 1412). Dicha embajada inició su viaje en 1403 y regresó a la Corte en 1406. El objetivo de dicha embajada era muy sencillo: congraciarse con el emperador mongol que había vencido a Bayaceto I, poniendo así freno al expansionismo turco, en la batalla de Angora (actual Ankara). Sin embargo, la gran distancia que nos separa (alrededor de 6.000 Km) y una serie de acontecimientos históricos como son la empresa de la Reconquista y del descubrimiento de América, por el lado español, y el ser tierra de disputa entre distintos imperios expansionistas, por parte centroasiática, hicieron que dichas relaciones se vieran interrumpidas hasta que tras el desmoronamiento en 1991 de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas surgieron las nuevas republicas independientes de Asia Central.

La Política Exterior, como cualquier política pública, es el reflejo de un programa de gobierno y debe pasar por determinadas fases (planificación, ejecución y evaluación) y, por lo tanto, nuestra presencia allí no es mera casualidad sino que hay detrás toda una intención de emprender dicha acción. Dicho de otro modo, llegó un momento (a finales del siglo XX) en que el Gobierno se convenció de que España debía extender y profundizar sus relaciones con las cinco nuevas republicas centroasiáticas, y se preguntó qué intereses debíamos proteger allí, qué queríamos hacer, qué podíamos hacer, y cuánto dinero de los Presupuestos Generales del Estado estábamos dispuestos a gastar para poder llevarlo a cabo.

Si en los siglos pasados la distancia geográfica[3] podía ser una excusa, hoy ya no puede serlo tanto ya que los avances técnicos nos permiten surcar los aires a grandes velocidades y establecer puentes aéreos que unan ambos extremos, como ya sucede con el de Madrid-Taskent de unas 10 horas de duración. Por tanto, esto no puede explicar nuestra ausencia allí. Tampoco puede aducirse que Asia Central es un coto privado de la Federación Rusa, ya que esto es cierto solo en parte tal como lo demuestra la acción de otras potencias, entre ellas

[2] La definición más extendida y aceptada del concepto geográfico "Asia Central" incluye a cinco países (Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán). No obstante, desde diversos ámbitos se promueve el uso de conceptos geográficos que excluyen a Kazajistán o que incluyen a Azerbaiyán, a Afganistán, a Mongolia, o a la República Autónoma China de Xinjiang. Ver Sharshenova, Aijan: "Political construction of geography: the US and Russian concepts of Central Asia", *POLIS Journal*, vol. 2 (Invierno de 2009), en http://www.polis.leeds.ac.uk. Ver también Cowan, P.J.: "Geographic usage of the terms Middle Asia and Central Asia", *Journal of Arid Environments*, no. 69 (2007), pp. 359–363. Para el concepto que englobaría Afganistán ver Starr, S. Frederick: "A 'Greater Central Asia Partnership' for Afghanistan and Its Neighbors", *Silk Road Paper* (Marzo de 2005), en http://www.silkroadstudies.org.

[3] "Señor Presidente, sabemos que Kazajstán es un país de inmensas posibilidades. […] La distancia geográfica que nos separa no ha de ser un obstáculo, sino un estímulo, para que nos esforcemos en establecer mecanismos de cooperación e intercambio entre nuestras instituciones, nuestras empresas y nuestras gentes". Ver *Palabras de Su Majestad el Rey al Presidente de la República de Kazajstán Nursultán Nazarbaiev y al Pueblo Kazako*, Madrid, 23 de marzo de 1994.

China o EE.UU., o incluso países de la UE como Alemania[4], Francia, Reino Unido o incluso Holanda[5].

Los sucesivos Gobiernos de Felipe González establecieron relaciones diplomáticas con los nuevos países en 1992[6] y pusieron en marcha la cooperación con ellos, de manera más especial, aunque aún tímidamente, con los de mayor envergadura, Kazajstán y Uzbekistán. Los Gobiernos de Aznar dieron un fuerte impulso a estas relaciones, especialmente a raíz de las actividades de la operación "Libertad Duradera" de lucha contra el terror en Afganistán y la posterior reconstrucción del país. Los Gobiernos de Zapatero han consolidado nuestra presencia, aún excesivamente tímida, en toda la región. Dado que el objetivo de esta contribución es mostrar la evolución en los últimos diez años, haremos un repaso somero de lo acontecido antes del año 2000 para centrarnos a continuación en la última legislatura de Aznar y en las dos de Zapatero, ver qué ha sucedido, hacer una evaluación de dichos periodos y proponer una serie de escenarios futuros.

2. Breve recorrido histórico (1991-2011)

2.1. Los primeros años de independencia

El acceso a la independencia de estas cinco republicas se produjo tras la desaparición de la Unión Soviética en 1991, aunque ya en 1989 se había producido una serie de acontecimientos políticos dentro de la propia URSS que habían profundizado en la descentralización de la Unión trasladando mayor poder a las Republicas Socialistas Soviéticas que la formaban.

Como es de imaginar, el camino de estos países por las desconocidas tierras de la independencia no fue nada fácil, ni en política interior (diferencias étnicas, mantenimiento del orden público, inexistencia de una sociedad civil desarrollada, falta de procedimientos democráticos, por no hablar de la guerra civil tayika), ni en política exterior (establecimiento de nuevas directrices)[7], ni en lo económico (paso de un sistema comunista en el que el Estado provee absolutamente de todo a la ciudadanía a un sistema de mercado en el que se le deja desprovista, ausencia de una clase media que pague impuestos, entre otros).

Cada una de las cinco republicas recorrió la susodicha senda de la independencia de una manera diferente pudiéndola, *grosso modo*, describir como sigue:

Kazajstán, gracias a su gran extensión geográfica y su inmenso potencial económico (principalmente gas, petróleo, uranio y aluminio) pudo entrar en la carrera por hacerse con el

[4] De hecho Alemania es el lugar elegido por las élites de Asia Central para acudir a su sistema de salud, en concreto por sus tratamientos anti cáncer, como sucedió con el ministro uzbeko de Interior, Zokirjon Almatov, poco después de la masacre de Andiján (Ver Bensmann, Marcus: "Andijan, Germany and Europe", *Open Democracy* (13 de Mayo de 2008), en http://www.opendemocracy.net, o con el presidente Nazarbayev (Ver Kramer, Andrew E.: "Kazakh Chief Is Said to Be in Germany After Surgery", *The New York Times*, 20 de Julio de 2011, en http://www.nytimes.com/2011/07/21/world/asia/21kazakhstan.html.

[5] Si hace 10 años la opción preferencial para las élites era enviar a sus hijos a estudiar a Rusia, hoy han diversificado su elección y les envían a EE.UU., China, India, Alemania o Reino Unido.

[6] 1992 fue un año de especial importancia para España, pues celebró tres acontecimientos que centraron la atención internacional: el V Centenario del Descubrimiento de América, las Olimpiadas en Barcelona y la Exposición Universal en Sevilla. Esto hizo que el Gobierno español se volcara en su agenda internacional.

[7] Ver el trabajo del profesor uzbeko Tolipov, Farkhod: "The Foreign Policy Orientations of Central Asian States: Positive and Negative Diversification", en Iwashita, Akihiro (ed.) (2007): "Eager Eyes Fixed on Eurasia: Russia and Its Neighbors in Crisis", *Slavic Eurasian Studies*, nº 16-1, Sapporo, Hokkaido University.

liderazgo regional. Es, sin duda, el país de la zona que mejor ha sabido manejar su nueva situación, tanto desde el punto de vista económico como político, ya que la redistribución de la riqueza ha alcanzado cotas más altas que en otros países vecinos donde los negocios más suculentos están concentrados en las manos de unos pocos, cosa que se puede comprobar nada mas echar una ojeada a las calles de sus ciudades. Dicha redistribución ha permitido crear una clase media que participa cada vez más en los asuntos políticos, aunque de forma moderada ya que el liderazgo del Presidente Nursultán Nazarbayev es ampliamente aceptado por la población[8].

Kirguistán es un país pequeño, fragmentado étnicamente en dos (un sur netamente uzbeko, un norte kirguís) y dividido en clanes fuertemente integrados[9]. Emprendió una serie de reformas políticas y económicas que les exigían desde las instituciones financieras internacionales, lo que le valió en los años 90 el apelativo de "isla de la democracia". Sin embargo, los intentos del dirigente kirguís por aferrase al poder se encontraron con la oposición de una parte de la población que organizó unas protestas callejeras que le llevaron al exilio en marzo de 2005. La misma suerte corrió en 2010 su sucesor, Bakiyev, quien habiendo hecho promesas de cambio continuo la línea nepotista y de culto al líder del primer presidente, Akayev. La nueva línea impuesta por la presidenta Reza Otonbayeva parece menos personalista y, de hecho, celebró el mismo 2010 un referéndum para que se aprobara una reforma constitucional por la que se le otorgaban más poderes al Parlamento.

Tayikistán se vio sumida en una guerra civil entre 1992 y 1997. Es un país, por lo tanto, que partió con una desventaja añadida de casi diez años respecto al resto de sus compañeros regionales. Sus niveles de pobreza y sus tasas de analfabetismo, junto con el hecho de ser fronterizo con el turbulento Afganistán y muy próximo al no menos preocupante Pakistán, hacen de él uno de los países menos seguros del mundo, cosa que se refleja en la escasa inversión extranjera que se localiza allí.

Turkmenistán es, junto a Kirguistán, el único país que ha cambiado de líder desde 1991. Mientras en Kirguistán dos revueltas populares acabaron con sendos gobernantes, en Turkmenistán hubo que esperar al repentino fallecimiento en diciembre de 2006 del *Turkmenbashi* (o padre de los turkmenos), el Presidente Saparmurat Niyazov. A lo largo de su mandato, dio muestras de excentricidad suma[10] que llevaron al país a aislarse prácticamente del resto del mundo. A este le sucedió su hijo no reconocido Gurbanguli Berdimujamedov, quien se hizo con las riendas del poder nada más fallecer su padre y luego se "sometió" a consulta popular que, obviamente, gano por amplia mayoría. Mientras el padre se dedico a dejar sumido al país en la pobreza, la ignorancia y el aislacionismo más absoluto, el hijo está dando pasos para integrar el país a su entorno regional.

Por último, Uzbekistán es el otro país que juega sus bazas para ser líder regional. El Presidente Islam Karimov tuvo que hacer frente a una situación de miseria extendida entre la nación más populosa de Asia Central. La tarea de mantener el orden en semejante crisol de

[8] Esto no solo lo confirman las elecciones sucesivas sino estudios sobre el terreno como la encuesta "Kazakhstan after elections" realizada por el *Institute of Political Solutions* (IPS). Ver http://en.tengrinews.kz .

[9] La tensión étnica explotó en 1990, antes de la caída de la URSS, y luego se reprodujo en varias ocasiones. Ver Choudhury, Bipasha; Denham, Tara; Kumser, Aysen y Romanelli Anthony: "Kyrgyzstan: A Risk Assessment Brief", *CIFP and NPSIA*, 8 de Octubre de 2008, en http://www.oecd.org.

[10] Publicó una obra, el *Rukhnama*, una mezcla de Corán y otras enseñanzas populares turkmenas con su propio pensamiento, que hizo de enseñanza obligatoria en las escuelas. Se hizo nombrar varias veces *Turkmenbashi*. Cambió el nombre de las ciudades en las que había nacido él o alguno de sus familiares. Fundó ciudades con su nombre. Cambió los meses del calendario, dándoles nombres relacionados con su historia personal. Sembró el país de retratos suyos y estatuas doradas que le representaban a él mismo.

minorías fronterizas con el Islam más radical no le dejó muchas opciones y dotó al país de uno de los cuerpos de seguridad más numerosos del mundo (cerca de un millón de policías para unos dieciséis millones de habitantes). Aun así, en estos 20 años de independencia, el país ha logrado mejorar considerablemente su nivel de vida, gracias en parte a la inversión extranjera.

Tras la desaparición traumática de la Unión Soviética estos países buscaron otros apoyos que suplieran los de la Madre Rusia, mirando así hacia China, Turquía, Japón, EE.UU. o la propia Unión Europea. Los atentados del 11-S y la campaña de Afganistán (2001) fue la ocasión para que estos países se orientaran hacia Occidente, buscando su ayuda económica, inversiones extranjeras. Pero pronto se levantaron suspicacias en China y Rusia por dos motivos: por tener en sus respectivos patios traseros a la gran superpotencia (EE.UU) y porque la invasión de Irak (2003) supuso una falta de limites patente y una impunidad prácticamente total en la acción estadounidense fuera de sus fronteras. Desde ese momento, ambas potencias presionaron a sus socios centroasiáticos para que despidieran al aliado occidental, presiones que surtieron efecto en 2005 tras los episodios de la revolución de los tulipanes en Kirguistán (que fue vista como una maniobra de manipulación de la población por parte de asociaciones vinculadas de alguna manera a Occidente) y la masacre de Andiján. Desde ese año, las relaciones se han ido normalizando y se ha ido, siguiendo el modelo kazajo, hacia una diplomacia multivectorial en la que los contactos están diversificados y donde se busca obtener un equilibrio entre los pesos que los distintos actores puedan tener en la economía de ese país (lo que conlleva, en teoría, una cierta capacidad de influencia política).

No obstante, parece que la tendencia no es, precisamente, favorable a los intereses occidentales, sino para China e India. Rusia seguirá manteniendo una buena posición, cosa que no le sucederá a EE.UU. Y si este quedara, muy probablemente, relegado a un segundo plano, ¡qué decir de los países miembros de la UE o de la Unión como tal! Sin lugar a dudas, si hasta ahora no ha jugado un papel importante, difícilmente lo hará a partir de ahora que cuenta con competidores más atractivos para los centroasiáticos, no sólo por cercanía geográfica, sino también por afinidad cultural y de mentalidad, además del pragmatismo del respeto al "sacrosanto" principio de las relaciones internacionales de no injerencia en asuntos internos de otros países.

Este repaso quedaría incompleto sin hablar del papel de las organizaciones internacionales, actores también de pleno derecho del sistema internacional. En cada una de estas organizaciones sus respectivos "capitanes" juegan bien sus cartas y tratan de influenciar en el resto de países para hacer que se comporten de una determinada manera. Las más activas e influyentes en esta zona son la Organización de Cooperación de Shanghái (capitaneada por China) y la Comunidad de Estados Independientes (dirigida por Rusia). También nos encontramos con la OSCE, que juega un papel importante en el diálogo político entre Oriente y Occidente, pero de escaso peso especifico.

Los países de Asia Central entraron a formar parte de la OSCE en 1991, nada más acceder a la independencia, tal y como hicieron todos los Estados resultantes de la desmembración de la URSS (que era también miembro, más aún, miembro fundador). Entre 1994 y 1995 cada una de las repúblicas formaliza su entrada en la organización, que entonces era sólo "conferencia" (CSCE). La organización estableció en cada uno de los países centroasiáticos una misión, de manera que la OSCE estuvo siguiendo de cerca todo el proceso de transición del modelo soviético a lo que son actualmente. En este punto cabe destacar la especial contribución de Kazajstán a la OSCE al lograr reunir en Astaná en diciembre de 2010

una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno[11], el órgano ejecutivo más importante de la organización, que llevaba sin reunirse desde la cumbre de Estambul en 1999. Por cierto, Kazajstán ostentaba la presidencia rotatoria de la organización gracias al impulso diplomático del Gobierno de Zapatero, y de su ministro Moratinos, quien se esforzó para que recayera en Kazajstán dicha presidencia durante su mandato[12].

2.2. La situación actual en las republicas centroasiáticas

Después de 20 años de independencia, cada uno de estos cinco países han llegado a una situación muy distinta en todos los campos (político, económico, social o educativo); tanto es así que las diferencias entre un país y otro se han exacerbado, de manera que casi no podemos hablar de Asia Central como realidad homogénea sino más bien de una región plagada de contrastes abismales, lo que puede suponer una fuente potencial de conflicto. De hecho, las diferencias entre Kazajstán (el país más desarrollado y avanzado en todos los aspectos) y Tayikistán (el último de la región) son tan amplias que nadie se atrevería a afirmar que tan solo hace 20 años pertenecían a un mismo ente político (la URSS)[13].

Estas diferencias se pueden ver en cualquier indicador que elijamos[14]. Aquí, los números hablan por sí mismos, especialmente cuando lo comparamos entre ellos, con los vecinos y con la UE. Sin embargo, los datos empíricos, objetivos (como son los indicadores ofrecidos por el Banco Mundial) son más fiables que aquellos otros datos que introducen una valoración subjetiva y que están sujetos, por tanto, a la opinión de quien interpreta otros datos objetivos. Es el caso de los indicadores de *Freedom House*, que afirmó en 2009 que Kirguistán sería un país estable y, por tanto, se mostró incapaz de predecir (anticipar) las revueltas sangrientas de 2010.

Los informes o análisis realizados por expertos que están sobre el terreno o que conocen muy bien la zona ayudan a hacerse una idea acerca de la estabilidad de la región[15]. Estos expertos señalan varios peligros que amenazan a Asia Central en su conjunto, entre ellos el islamismo radical (que puede derivar en actos de terrorismo)[16], los movimientos separatistas dentro de naciones poco integradas socialmente o con graves deficiencias económicas (especialmente en Kirguistán y Tayikistán), los tráficos ilícitos (actividad en torno a la cual se genera una gran cantidad de actividades delictivas que atentan contra la seguridad y la estabilidad regional como son la trata de blancas, el tráfico de armas, narcotráfico, incremento de la corrupción, aumento del número de adictos a las drogas, mayores tasas de analfabetización, deterioro del tejido económico de una región,…), la gestión del agua y la energía (los problemas medioambientales pueden conducir a tensiones entre los países de la zona, sea por sequías, sea por inundaciones,…).

[11] Ver Ruiz González, Francisco J.: "La arquitectura de seguridad europea: evolución, situación actual y perspectivas", en Real Instituto Elcano, *Panorama estratégico 2011-2012*, p. 97.
[12] Sobre las duras negociaciones para que la diplomacia española consiguiera este objetivo, ver "Spain and Kazakhstan in the chair", *EUCAM Watch*, n.7, diciembre de 2009, en http://www.eucentralasia.eu.
[13] El índice IDH de la UNDP muestra gráficamente cómo Kazajstán se asemeja en sus resultados a Rusia y a Europa y se distancia cada vez más de sus vecinos centroasiáticos.
[14] Las principales organizaciones que nos ofrecen estos indicadores son UN, UNDP, *World Bank*, y *Freedom House.*
[15] Ver Stavridis, Stelios y De Prado, César (coord.) (2010): *Panorámicas de actores y factores en Asia Central*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza. Ver también Emerson, Michael; Boonstra, Jos; Hasanova, Nafisa; Laruelle, Marlene y Peyrouse, Sebastien (2010): *Into EurAsia - Monitoring the EU's Central Asia Strategy*. Madrid, FRIDE.
[16] Ver Olimova, Saodat y Tolipov, Farkhod: "Islamic revival in Central Asia: The cases of Uzbekistan and Tajikistan", *Documentos CIDOB Asia*, no. 26 (Marzo de 2011), en http://www.cidob.org.

Otro problema que coinciden en señalar los observadores internacionales, es el lento proceso de transición a la democracia liberal de estos países[17], llegando incluso algunos de ellos a afirmar que no existe tal proceso de transición sino que dichos regímenes se han estancado en una forma de falsa democracia ("*fake democracy*") o que son directamente autoritarios[18]. Especialmente, echan en falta un mayor protagonismo de la sociedad civil, una mayor representatividad de las minorías y un ejercicio más pleno de las libertades públicas (manifestación, asociación, organización, expresión,…). Además, denuncian el carácter personalista de estos sistemas políticos y el excesivo peso del Jefe del Estado, que anula al propio Jefe de Gobierno y al resto de Ministros. Además, el carácter aparentemente vitalicio de la Presidencia de la República ayuda a confirmar esa denuncia.

	Kazajstán	**Kirguistán**	**Tayikistán**	**Turkmenistán**	**Uzbekistán**
PIB[19]	142.986.931.560	4.616.156.122	5.640.410.959	21.074.000.000	38.981.605.338
PIBpc[20]	11.927	2.332	2.065	7.627	3.084
IDH[21] 2011	0,714	0,598	0,58	0,669	0,617
Posición IDH 2011	66	109	112	87	102
Tasa de alfabetización de adultos	99,6%	99,3%	99,7%	99,5%	96,9%
Esperanza de vida[22]	65	67,9	66,8	64,8	67,8
Derechos políticos[23]	6	5	6	7	7
Libertades civiles	5	5	5	7	7
Voz y responsabilidad[24]	-1,04	-0,96	-1,33	-2,06	-1,93
Estabilidad política y ausencia de violencia	0,642	-0,54	-1	0,181	-0,91
Eficacia del Gobierno	-0,19	-0,98	-1,11	-1,34	-0,72
Calidad regulatoria	-0,37	-0,36	-1,08	-2,07	-1,55
Estado de Derecho	-0,56	-1,29	-1,22	-1,37	-1,22
Control de la corrupción	-0,91	-1,22	-1,11	-1,43	-1,26

[17] Ver Polyanicheva, Irina (ed.) (2009): *The Years That Changed Central Asia*. Center for Strategic & Political Studies, Moscú, especialmente las pp. 7ss.

[18] Ver Brill Olcott, Martha: "Eyes on Central Asia: How to Understand the Winners and Losers", en Iwashita, Akihiro (ed.) (2007): "Eager Eyes Fixed on Eurasia: Russia and Its Neighbors in Crisis", *Slavic Eurasian Studies*, no. 16-1, Sapporo, Hokkaido University.

[19] Datos ofrecidos por el Banco Mundial, referidos al año 2010, expresados en dólares americanos (US$). España, según estos datos, ingresó 1.407.405.298.013 US$ en 2010. Ver http://data.worldbank.org.

No obstante, una mirada en profundidad a la realidad de estos países nos ofrece una imagen distinta, ya que el desarrollo político, social y económico no es igual en cada uno de estos Estados. Así, el avance económico de Kazajstán, ha hecho del país en estos 20 años un lugar en el que la población en general entiende que tiene una oportunidad para prosperar: hay fácil acceso a la educación, se dan oportunidades de trabajo, se ha creado una amplia clase media que puede disfrutar de un nivel de consumo aceptable, se ofrecen espacios de expresión a las minorías étnicas y religiosas,… El Gobierno español ha declarado en multitud de ocasiones su apoyo a los progresos realizados por Kazajstán, especialmente en el campo económico; y prueba de esa confianza en la economía kazaja es el objetivo de que "Hay que sembrar una mayor presencia de empresas españolas"[25]. No hay que olvidar que el Ministro Moratinos declaró en Kazajstán que Asia Central es un "área prioritaria"[26] para España. Baste recordar las palabras de Juan Carlos I:

> Seguimos de cerca y valoramos los esfuerzos que, para avanzar y ahondar en el proceso democrático, realiza el gran país amigo que es Kazajstán, situado entre dos continentes. […] Sabemos que en una nación como Kazajstán, que engloba a más de 130 grupos culturalmente diferentes, el mantenimiento de la armonía social y de la tolerancia interétnica constituye un objetivo fundamental. Queremos expresaros nuestro apoyo a la integridad territorial y la soberanía de Kazajstán, y a toda iniciativa que conduzca a afianzar la cohesión social y el Estado.[27]

El Gobierno español tiene como uno de los objetivos principales fomentar la estabilidad política de la zona para poder desarrollarse económicamente, como afirma Eugenio Salarich:

> "Ha llegado el momento de recoger en el ámbito económico lo que se ha sembrado políticamente en los últimos años", resume a Efe José Eugenio Salarich, director general de Relaciones Económicas Internacionales y Asuntos Energéticos en el Ministerio de Asuntos Exteriores desde el pasado mes de agosto. […] Según el director de Relaciones Económicas

---

[20] Medido en dólares americanos (US$). Datos del año 2008.

[21] El Índice de Desarrollo Humano es uno de los más completos pues es el resultado de combinar otros tres indicadores: PIBpc, esperanza de vida y tasa de alfabetización. La UNDP lo utiliza para medir el desarrollo real que llega a la gente de un país, a la población general, ya que viene definido como una vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. Los valores van de 1 (posición óptima) a 0 (la pésima). Ver el elocuente gráfico en http://hdr.undp.org.

[22] La esperanza de vida al nacer es un índice muy complejo y se mide en años. Más concretamente, son los años que un recién nacido puede esperar vivir si los patrones de mortalidad por edades imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo los mismos a lo largo de toda su vida.

[23] Datos ofrecidos por *Freedom House*. Los "derechos políticos" y "libertades civiles" son índices muy complejos, formados por diversos indicadores y datos que orientan hacia una valoración entre 1 (situación óptima) y 7 (pésima). Según *Freedom House*, sólo Kirguistán tendría carácter de país "parcialmente libre" y el resto sería "no libre", lo que significaría que los derechos fundamentales son sistemáticamente denegados.

[24] El Banco Mundial utiliza una serie de indicadores para medir la estabilidad política y la gobernanza de un país, a saber: voz y responsabilidad, estabilidad política y ausencia de violencia, eficacia del Gobierno, calidad regulatoria, Estado de Derecho y control de la corrupción. Aquí aparecen los datos correspondientes a 2009. La estimación se presenta en punto desde la situación pésima (-2,5) hasta la óptima (2,5).

[25] Ver "Zapatero viaja hoy a Kazajistán junto a empresarios para impulsar el comercio", *ABC.es*, 16 de Junio de 2011, en http://www.abc.es/20110616/espana/abci-zapatero-viaje-201106161024.html.

[26] Ver "Moratinos afirma en Kazajistán que Asia Central es 'prioritaria' para España", *Elmundo.es*, 11 de Abril de 2007, en http://www.elmundo.es/elmundo/2007/04/11/espana/1176292906.html.

[27] Ver *Palabras de Su Majestad el rey en el almuerzo ofrecido en honor del Presidente de Kazajstan, Excmo. Sr. Nursultan Nazarbaev*, Madrid, 30 de Octubre de 2000, en http://www.casareal.es.

> de Exteriores, "el objetivo debe ser "vender" país y aprovechar la buena red de contactos políticos" para que las empresas españolas "sean tratadas favorablemente" en las adjudicaciones. [28]

Además, Kazajstán realiza un gran papel como estabilizador regional al tener una diplomacia multivector y muy activa en el campo de la prevención y resolución de conflictos, como se puede ver en su papel en la OSCE, la OCI, la OCS o la CICA. Así lo reconoce el Secretario General de la OSCE:

> En 2010, Kazajstán se convirtió en el primer Estado de Asia Central y la primera antigua República Soviética con mayoría de población musulmana que presidía la OSCE. Este impresionante éxito, alcanzado bajo la Presidencia de Nursultan Nazarbayev, ha merecido el objetivo reconocimiento de la comunidad internacional y es una prueba de la importante contribución de Kazajstán a la seguridad regional y global.[29]

Kirguistán, debido a su inestabilidad política, derivada de su falta de integración étnica y social, es un foco de problemas para toda la región[30]. Los enfrentamientos entre clanes en su lucha por el poder se han disfrazado de intenciones democráticas, pero dicho disfraz sólo puede durar unos años (como en el caso de Bakiyev). Además, el problema de los uzbekos del sur del país amenaza con romper el país en dos, pasando, obviamente, por una guerra civil con posible intervención uzbeka.[31]

Tayikistán, el país menos próspero y más empobrecido de los cinco centroasiáticos, es la fuente de mayor preocupación debido, principalmente, a la amenaza de extremismo islamista que puede ser caldo de cultivo para facciones guerrilleras que protesten de manera violenta contra la situación económica y social del país, además de ofrecer un paso seguro de otros grupos terroristas desde Pakistán-Afganistán hacia otros países de Asia Central.

Turkmenistán es, sobre todo para Occidente, una gran incógnita ya que aún se desconoce cómo el sucesor de Niyazov va a gestionar la enorme balsa de gas y petróleo que heredó de su antecesor. Más interesados en sus hidrocarburos que en la evolución política y social del país, los gobiernos occidentales guardan un sospechoso silencio con respecto a esta nación, una de las más cerradas al exterior de todo el mundo. Un dato que sí ha logrado traspasar sus fronteras es que no ha habido una mínima redistribución de la riqueza entre la población general, aprovechando sus inmensos recursos naturales.

---

[28] "Trinidad Jiménez practicará la "diplomacia económica"", *eleconomista.es*, 9 de enero de 2011, en http://www.eleconomista.es/espana/noticias/2727764/01/11/Trinidad-Jimenez-practicara-la-diplomacia-economica.html.

[29] *Informe Anual sobre las Actividades de la OSCE en 2010*, p. 13.

[30] Ver los informes del kirguís Institute for Public Policy en http://www.ipp.kg, entre ellos Ukushov, Marat: "Kyrgyzstan follows its Constitution?".

[31] Tras las tempestades políticas de mayo y junio llegó en julio y agosto la calma a Kirguistán y se pudo crear una comisión de investigación, la KIC (*Kyrgyzstan Inquiry Comission*) que elaboró un Informe Final que esclareció lo acontecido en el país centroasiático desde comienzos de 2010. Ver el *Report of the Independent International Commission of Inquiry into the Events in Southern Kyrgyzstan In June 2010*, en http://www.k-ic.org, Ver un resumen comentado por Riedel Christya: "International Commission On The Kyrgyz Violence in 2010", *Foreign Policy Association*, 3 de Mayo de 2011, en http://foreignpolicyblogs.com.

Por último, el caso de Uzbekistán es más preocupante aún, pues es uno de los dos países que luchan por ejercer el liderazgo regional y centra la atención de todas las potencias (Rusia, China, EE.UU., la UE). También es rica en hidrocarburos, pero dicha riqueza no ha llegado a muchas manos, como puede comprobarse en la diferencia de renta per capita que hay entre estos países. Aunque el Gobierno uzbeko desea dar muestras al exterior de que su país está haciendo avances en materia de derechos civiles y políticos, que está mejorando la educación, etc la realidad es que la oposición (pacífica) al régimen debe pagar un alto precio por existir y está estrechamente vigilada y perseguida. Este hecho es, en realidad, más peligroso para la estabilidad del país que la propia amenaza islamista (que es real, aunque muchos autores digan que no lo es;). El terrorismo ya ha hecho acto de presencia en este país y no es de extrañar que en el próximo año se vivan situaciones de violencia extrema debido a este fenómeno. Buen resumen de todo esto son las palabras de S.M. Juan Carlos I:

> La Unión Europea y España han venido apoyando los esfuerzos de modernización de Uzbekistán a través del Acuerdo de Cooperación y Colaboración, en vigor desde 1999. Para que esta cooperación resulte plenamente fructífera es preciso avanzar en el proceso de reformas políticas y económicas que permita consolidar una economía de mercado, atraer inversiones extranjeras y aumentar y diversificar los intercambios comerciales. Las reformas estructurales y la liberalización económica son requisitos esenciales e indispensables para impulsar el desarrollo, la prosperidad y la plena inserción de Uzbekistán en la economía internacional.[32]

En conclusión, tenemos un panorama regional bastante preocupante por los factores de inestabilidad que la amenazan, incluso a medio plazo, aunque debido a los efectos de la crisis económica dicho plazo podría verse reducido y sufrir episodios de violencia, como los sufridos en 2010 en Kirguistán[33].

En el lado positivo, tenemos que hay países, como Kazajstán, que están trabajando duro para progresar en todos los campos (político, económico, social) y hacer de la región (no sólo su propio país) un área más segura y estable con iniciativas internacionales como las citadas anteriormente, como lo expresaba ya S.M. Juan Carlos I en 1994: "La adhesión de Kazajstán al Tratado de no proliferación en calidad de país no poseedor de armas nucleares, es una importante y alentadora contribución a la paz, y ha hecho a vuestro país acreedor a la mayor consideración internacional".[34]

El *Informe Anual sobre las Actividades de la OSCE en 2010*, realizado por el Secretario General de la OSCE, Marc Perrin de Brichambaut, expresa el lado positivo y negativo de este análisis:

> Asia Central también ocupó el centro de atención en 2010 por otros motivos, cuando Kirguistán tuvo que hacer frente a varios problemas en abril y junio. La Presidencia [*kazaja*] reaccionó ante la crisis asumiendo la dirección de la respuesta coordinada de la OSCE, en colaboración con las Naciones Unidas y la Unión Europea. La Secretaría de la OSCE, el Centro en Bishkek y las Instituciones […] mancomunaron esfuerzos que contribuyeron a

[32] Ver *Palabras de S.M. el Rey en la cena de gala en honor del Presidente de la República de Uzbekistán*. Palacio Real de Madrid, 27 de Enero de 2003, en http://www.casareal.es.

[33] Ver Kassenova, Nargis: "The impact of the global economic crisis on Central Asia and its implications for the EU engagement", *EUCAM Working Paper*, nº 5, en http://www.eucentralasia.eu.

[34] Ver *Palabras de Su Majestad el Rey al Presidente de la República de Kazajstán Nursultán Nazarbaiev y al Pueblo Kazako*. Madrid, 23 de marzo de 1994, en http://www.casareal.es.

estabilizar la situación y devolverla a la senda constitucional. Los Estados participantes de la OSCE siguieron brindando asistencia a Kirguistán, a petición de ese país, y a final del año ya habían puesto en marcha la Iniciativa en favor de una Seguridad Comunitaria, para brindar apoyo y asesoramiento a las fuerzas policiales del país.[35]

2.3. Sus relaciones con la UE

Mención aparte merece la relación de los países de Asia Central con la UE por varios motivos[36]. En primer lugar porque las primeras relaciones de España con algunos de estos países (en concreto con Uzbekistán) se hicieron, precisamente, a través de las Comunidades Europeas. En segundo lugar, porque España está inserta en la UE y con ella deberá coordinar en el futuro su acción exterior, también en el caso de Asia Central, para el que la Comisión aprobó una *Estrategia*[37]. Y en tercer lugar, porque España llega tarde y mal, en comparación con otros países miembros de la UE que, en lugar de cooperar, compiten (ferozmente) con ella (y sus empresas). Esta situación en el exterior tiene su origen y sus consecuencias en el seno de los órganos de decisión de la Unión.

Desde diciembre de 1989, como recordó el diputado Estrella Pedrosa, se iniciaron una serie de acuerdos entre las Comunidades Europeas y la URSS[38]. Así, encontramos que el 23 de enero de 1995 se firma en Bruselas un "Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas, y sus estados miembros, por una parte, y la república de Kazajstán, por otra". Ambas partes se mostraban "convencidas de la importancia capital del Estado de Derecho y del respeto de los Derechos Humanos, especialmente los de las minorías, de la creación de un sistema pluripartidista con elecciones libres ***y*** democráticas y de una liberalización económica destinada a establecer una economía de mercado" y condicionaban el cumplimiento de dicho acuerdo a "la continuación y cumplimiento de las reformas políticas, económicas **y** legislativas de la República de Kazajstán". Por este *Acuerdo*, la Europa de los 15 se comprometía, según el art. 1, a:

- ofrecer un marco apropiado para el diálogo político entre las Partes que permita el desarrollo de relaciones políticas;

- fomentar la expansión del comercio y unas relaciones económicas armoniosas entre las Partes para favorecer así el desarrollo económico sostenible de las mismas;

- ofrecer una base para la cooperación económica, social, financiera, científica civil, tecnológica y cultural mutuamente provechosa; - apoyar los esfuerzos de la República de Kazajstán para consolidar su democracia y desarrollar su economía y completar la transición a una economía de mercado.

[35] *Informe Anual sobre las Actividades de la OSCE en 2010*, p. 4.
[36] Sobre la relación con la UE ver Soto, Augusto: "Asia Central en el fluido horizonte geoestratégico de la UE", Real Instituto Elcano, *DT 29/2007* (21 de junio de 2007). Ver también Fernández Sola, Natividad: "Asia Central y el Cáucaso Sur en la estrategia de la UE", Real Instituto Elcano, *DT 21/2009* (28 de abril de 2009).
[37] Ver todos los documentos en http://www.eeas.europa.eu. Especialmente, los *Strategy Paper 2002-2006* y *Strategy Paper 2007-2011*.
[38] Ver el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* nº 130 (18 de diciembre de 1996), p. 3589.

Los principios generales que guían este Acuerdo, como se afirma en el art. 2, son "el respeto a la democracia, a los principios del Derecho Internacional y a los Derechos Humanos, tal como se definen en particular en el Acta Final de Helsinki y en la Carta de París por una nueva Europa, y también los principios de la economía de mercado". Además, se anima a Kazajstán a seguir cultivando unas relaciones de buena vecindad con los demás países centroasiáticos (art. 3).

El *Acuerdo* dedica el Título II a explicar el "diálogo político" (especialmente el art. 4) al que antes se hacía referencia (art. 1) y que

- fortalecerá los vínculos de la República. de Kazajstán con la Comunidad y, por ende, con la comunidad de naciones democráticas. La convergencia económica que se logre mediante el presente Acuerdo dará lugar a unas relaciones políticas más intensas;

- conducirá a una mayor convergencia de posiciones en las cuestiones internacionales de interés mutuo, con lo que aumentará la seguridad y la estabilidad.

A estos artículos de índole política, le siguen otros sobre cuestiones económicas (circulación de mercancías, al comercio y a las inversiones, legislación económica y aduanera, cooperación económica, cooperación en ciencia y tecnología, en enseñanza y formación, el turismo, entre otras), especialmente el dedicado a la energía.

El inicio de las relaciones de España con el actual Uzbekistán se remonta al año 1996, cuando las Comunidades Europeas firmaron en Florencia un "Acuerdo de colaboración y cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la república de Uzbekistán, por otra", y un "Acta Final" de dicha reunión[39]. En dicho *Acuerdo*, se aclara, en su art. 53.2, cuáles son los intereses en común; de los nueve que se enumeran, ocho están directamente relacionados con la energía y el otro restante trata sobre la "mejora de la gestión y la reglamentación del sector de la energía que se adapte a una economía de mercado".

Como afirmó Estrella Pedrosa en un debate en la Comisión de Exteriores en el Congreso de los Diputados, se trata de un acuerdo muy amplio, incorporando la denominada "cláusula democrática", que condicionaba la vigencia de dicho acuerdo, y se orientaba a la consecución de la estabilidad de la región:

> Se trata de un acuerdo de cooperación no preferencial que tiene como objetivo contribuir, en el caso de este importante país, con un gran futuro, al esfuerzo de reconstrucción económica, al esfuerzo de lanzamiento de su economía, de su industria, a través de un impulso al desarrollo sostenible.[40]

En este debate, el diputado popular Milián Mestre recuerda la importancia geoestratégica de Uzbekistán:

[39] Firmados en Florencia el 21 de junio de 1996 y publicado en el BOE nº 200, de 21 de agosto de 1999.
[40] Ver el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* nº 130 (18 de diciembre de 1996), p. 3589.

> En este caso, en naciones como Uzbekistán, con altísimos intereses específicos en el campo de la energía y del petróleo y por su ubicación en el centro asiático, supone, sin duda, un cúmulo de intereses de primer orden, que es lo que contemplan en este caso el acuerdo, los cinco anexos, un protocolo, ocho declaraciones conjuntas y finalmente una declaración singularizada del Gobierno francés.[41]

2.4. Sus relaciones con España

En estos 20 años de independencia, los países de Asia Central se han relacionado, en mayor o menor medida, con España, pudiéndose distinguir varias etapas, coincidiendo con los sucesivos Gobiernos españoles.

Una de las principales características de nuestras relaciones con estos países es el papel tan importante que juega Juan Carlos I[42] y su estrecha relación personal, consolidada con el paso de los años, con los mandatarios del otro lado del Caspio, especialmente con el presidente Nursultán Nazarbayev (de Kazajstán) y con el presidente Islam Karimov (de Uzbekistán), que son los dos países con los que mantenemos vínculos más estrechos.

Los intereses de España en la región son principalmente económicos, comerciales, energéticos[43] y de seguridad (especialmente a partir de 2002, por la presencia del Ejército español en Afganistán), mientras que otros intereses ideológicos como la defensa de los Derechos Humanos y el avance democrático pasan a un segundo plano, casi exclusivamente, a los discursos pronunciados por el Jefe del Estado[44] y a las declaraciones oficiales de la UE[45]. No obstante, los esfuerzos diplomáticos por impulsar la Alianza de Civilizaciones no han estado en un segundo plano sino más bien en primera línea.

Convenios firmados por España	
Kazajstán	**Uzbekistán**
Acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones entre el Reino de	Acuerdo de Colaboración y Cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados

[41] *Ibid*.
[42] *"Spanish King Juan Carlos and Kazakh President Nazarbaev have developed a close friendship (they are said to go hunting together). The last occasion was Nazarbaev's visit to the International Expo in Zaragoza"*. Ver "*Spain and Kazakhstan* in the chair", *EUCAM Watch*, no. 7 (diciembre de 2009), en http://www.eucentralasia.eu.
[43] Ver Blanc Altemir, Antonio: "La seguridad en el suministro energético, en particular de gas, como prioridad estratégica de la UE: ¿existen alternativas viables que reduzcan la dependencia de Rusia?", Real Instituto Elcano: *Panorama estratégico 2011-2012*, p. 219.
[44] "Señor Presidente: Ninguno ignoramos las dificultades y vicisitudes a que pueden estar sometidas las democracias jóvenes […] Por ello, seguimos de cerca y valoramos los esfuerzos que, para avanzar y ahondar en el proceso democrático, realiza el gran país amigo que es Kazajstán, situado entre dos continentes […] Para culminar ese proceso hay que recorrer un largo camino, no exento de dificultades internas y externas. Por eso resulta necesario un esfuerzo constante apoyado en la voluntad política de establecer instituciones democráticas y flexibles". Ver *Palabras de Su Majestad el rey en el almuerzo ofrecido en honor del Presidente de Kazajstan, Excmo. Sr. Nursultan Nazarbaev*. Madrid, 30 de Octubre de 2000.
[45] En este sentido, ver las declaraciones de la Presidencia en nombre de la UE sobre varios asuntos, tales como los fraudes electorales en Kirguistán o el instigamiento a los opositores en aquel país. Ver Monografía del MAEC sobre Kirguistán (2007), pp. 31-35.

España y la República de Kazajstán. 1994.	Miembros, por una parte, y la República de Uzbekistán por otra. 1996
Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Kazajstán, por otra. 1995.	Acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones entre el Reino de España y la República de Uzbekistán. 2003.
Acuerdo sobre cooperación económica e industrial entre el Reino de España y la República de Kazajstán. 1997.	
Convenio de Cooperación Cultural, Educativa y Científica entre el Reino de España y la Republica de Kazajstán. 1998.	
Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República de Kazajstán sobre transporte internacional de viajeros y mercancías por carretera. 2007.	
Acuerdo entre Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República de Kazajstán sobre el tránsito de equipos y personal militares a través del territorio de la República de Kazajstán con motivo de la participación del Reino de España en los esfuerzos internacionales para la estabilización y reconstrucción de la República Islámica de Afganistán. 2009.	
Convenio entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República de Kazajstán para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio. 2009.	
Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Reino de España y la República de Kazajstán. 2010.	
Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República de Kazajstán sobre supresión recíproca de visados en pasaportes diplomáticos. 2010.	

Analizando los acuerdos firmados, se puede ver cuáles son los objetivos del Gobierno español en Asia Central, a saber: mejorar la cooperación económica y comercial, asegurar el

abastecimiento energético, incrementar la presencia de la cultura y la lengua españolas y fomentar la cooperación en la lucha contra el terrorismo y otros temas de la agenda de seguridad (narcotráfico, trata de blancas, tráfico de armas,…).

2.4.1. Primera etapa: 1991-1996

En esta primera etapa, que coincide con los últimos Gobiernos de Felipe González, se establecen relaciones con los países de Asia Central pero sólo se impulsan con Kazajstán y Uzbekistán, además de que todas las gestiones se hacen desde Moscú.

El primero de estos Estados con los que España estrecha relaciones es con Kazajstán por ser un país rico en hidrocarburos. De ahí que el primer acuerdo que se firma es el "Acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones entre el Reino de España y la República de Kazajstán"[46], hecho en Madrid el 23 de marzo de 1994[47].

Dicho *Acuerdo* fue muy importante pues se ponían todos los mecanismos legales para proteger las inversiones españolas en Kazajstán, como se señaló en el debate parlamentario, pues en caso de "de guerras, motines, conflictos armados y cuestiones similares. En este caso, y como es normal en los convenios internacionales, los acuerdos se refieren a la legislación interna de los países afectados, con lo cual normalmente un país más desarrollado que otro en su propia legislación y, marco jurídico queda realmente desprotegido". Esto se recoge en el art. 6[48].

Otro asunto que cabría destacar de este Acuerdo es la cuestión de las nacionalizaciones y expropiaciones (art. 5). Aunque este tipo de acciones no son exclusivas de los países comunistas (la Constitución Española también contempla esta posibilidad) hubo que hacer un esfuerzo redoblado para vender la imagen fuera de Kazajstán de que su pasado comunista había quedado atrás y que los inversores extranjeros podían estar seguros de que no iban a perder sus negocios de manera arbitraria porque alguna autoridad invocara la "necesidad perentoria del Estado" para hacerse con sus bienes, de manera que se introdujeron una serie de cláusulas que endurecían el recurso a este tipo de medidas y se especificaba que si llegaba a darse el caso "La indemnización será equivalente **al** valor de mercado de la inversión, inmediatamente antes del momento en que las decisiones de nacionalizar o expropiar hayan sido anunciadas o publicadas" (art. 5.2).

No obstante, no hubo una gran afluencia de inversiones españolas hacia la joven república de Kazajstán, debido a varios factores, que bien se podría resumir en una sola palabra: miedo. La falta de confianza, el temor a que la inversión no vaya a ser todo lo segura que se desearía o todo lo provechosa que se quisiera, frenó que los españoles invirtieran en Kazajstán, aunque no sólo allí. La incertidumbre causada por la caída del bloque comunista fue tal que muy pocos creyeron encontrarse realmente ante el fin, pacífico, de la era soviética

[46] Publicado en el BOE nº 104/1996, de 30 de Abril de 1996.

[47] Para conocer los preparativos de este acuerdo, ver la intervención de Izquierdo Juárez en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados: "El compromiso de acuerdo nació durante la visita del Secretario de Estado de Comercio a la República de Kazajstán en mayo de 1993. En julio de ese mismo año se remitió el proyecto de acuerdo a nuestra Embajada en Moscú y el 9 de marzo se negoció el acuerdo, que fue rubricado por ambas partes el día 10. Un año prácticamente después, hoy, **8** de marzo de 1995, lo traemos a las Cortes para su ratificación. Su objetivo, señorías, es fomentar la inversión productiva española en Kazajstán y para ello se ofrece un marco jurídico de protección a las inversiones allí dirigidas. También en la parte expositiva del acuerdo se establece que la inversión extranjera que capte la República de Kazajstán servirá para acelerar el proceso de apertura y desarrollo económico del país". BOCG, no. 448, de 8 Marzo de 1995, p. 13690.

[48] *Ibidem*.

y muchos temieron revueltas sociales debido al choque brutal con la economía de mercado, la desprotección social, la desaparición de un sistema de pensiones, etc. Esta medida entró en vigor en marzo de 1995.

Firmado el mismo día 23 de marzo de 1994 pero con entrada en vigor bastante posterior, se llegó a un *Acuerdo sobre cooperación económica e industrial entre el Reino de España y la República de Kazajstán*[49].

2.4.2. Segunda etapa: 1996-2004

José María Aznar fue investido Presidente del Gobierno el 4 de mayo de 1996 con el apoyo de CiU, PNV y Coalición Canaria. A partir de ese momento encontramos que se intensifican los contactos al más alto nivel entre España y Kazajstán y Uzbekistán. Así, el presidente Aznar se entrevistó en 1996 con Nazarbayev aprovechando la cumbre de la OSCE en Lisboa[50]. Además, Aznar visitó Almaty, cuando aún era capital de Kazajstán, en 1997[51].

En 1997 también entró en vigor un *Acuerdo* que ya había sido firmado en 1994 con Kazajstán[52], al que ya hemos hecho referencia antes. Es este un acuerdo muy general, vago y breve que simplemente anima a la cooperación entre las partes (art. 3), por ejemplo, de tipo económico y empresarial (incluyendo la agricultura, la industria y los servicios), estudiando e identificando "proyectos de interés común en campos como la industria, la construcción, los recursos naturales y la energía". Muy interesante es la "creación, por parte del país receptor, de condiciones favorables para las inversiones de la otra parte y la cooperación para la realización de proyectos de inversión" y las "consultas y cooperación en relación a la protección de los derechos de propiedad industrial, patentes y derechos de autor, en el marco de la legislación existente en ambos países".

En 1998 se firma y entra en vigor un *Convenio de Cooperación Cultural, Educativa y Científica entre el Reino de España y la Republica de Kazajstán*[53]. Dicho convenio, de tan solo nueve artículos, está orientado, de manera muy general, a facilitar y promover la cooperación cultural entre ambos países. No se contempla ninguna medida concreta, sino que simplemente se ofrecen las mayores facilidades para que se dé esa cooperación entre los Gobiernos pero también entre miembros de la sociedad civil. Nada se dice de la creación ni de un Instituto Cervantes ni de un Aula Cervantes, cosa que el presidente Zapatero prometió para 2012.

La Agenda de esta etapa de la Política Exterior Española tiene un eje vertebrador: la lucha contra el terrorismo. De ahí el acercamiento a EE.UU. y los giros hacia posturas más atlantistas que europeístas, aunque bien es cierto que España cobró peso dentro del Consejo. Muy relacionado con la política pro-estadounidense de la etapa Aznar, está la mayor implicación española en Asia Central, especialmente tras los atentados del 11-S y las operaciones en Afganistán.

[49] Publicado en el BOE nº 261/1997, de 31 de Octubre de 1997.
[50] Ver el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 130, de 18 de Diciembre de 1996, p. 3574.
[51] Ver Skuchalin, Maxim: "Kazakhstan - Spain: to tap the relations' potential", *Kazakhstanskaya Pravda*, 18 Octubre 2011, en http://www.kazpravda.kz/c/1308997189.
[52] Es el *Acuerdo sobre cooperación económica e industrial entre el Reino de España y la República de Kazajstán*, firmado en Madrid el 23 de marzo de 1994. Ver BOE nº 261, de 31 de Octubre de 1997.
[53] Se firmó en Alma-Ata el 27 de octubre de 1997 y se publicó en el BOE nº 258, de 28 de Octubre de 1998.

Como se verá más adelante, el *Plan Asia I* del año 2000 supuso un cambio de consideración con respecto a la región, tomada como un todo (Asia entera) y no sólo individualmente (Japón, China, India,…) como se había hecho hasta ese momento lo que puso de manifiesto el interés del Gobierno por tomarse en serio la presencia española allí.

Por último, en esta etapa nos encontramos la entrada en vigor en 2003 del *Acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones entre el Reino de España y la República de Uzbekistán*. Muy importante de este acuerdo es la mayor garantía que se da a las inversiones extranjeras de ambas partes, en primer lugar otorgándole el tratamiento de "nación más favorecida" (art. 4) y protegiéndoles frente a expropiaciones y nacionalizaciones arbitrarias (art. 5) y asegurándoles una expropiación a precio de mercado si tal caso llegara a suceder.

Como sello a esta especial relación entre ambos países, el Gobierno de Aznar concedió en 2003 el Collar de la Orden del Mérito Civil a Islam Karimov[54] y la Gran Cruz de la Orden del Mérito Civil a su mujer, Tatyana Karimova[55].

Por último, de esta etapa hay que recordar que tras el atentado del 11-S comenzó la campaña en Afganistán, empresa a la que la España de Aznar se sumó, por lo que se estrecharon las relaciones con los países centroasiáticos, solicitando su permiso para sobrevolar su espacio aéreo con material bélico y tropas, además de material de apoyo logístico, y permiso para establecernos en la base de Manas, donde se alojó el destacamento *Mizar*[56].

2.4.3. Tercera etapa: 2004-2011

José Luis Rodríguez Zapatero fue investido Presidente del Gobierno el 16 de abril de 2004 con el apoyo de Izquierda Unida, Iniciativa per Catalunya-Verds, Chunta Aragonesista, Esquerra Republicana de Catalunya y Coalición Canaria.

El presidente Zapatero tuvo el acierto de recoger la herencia que le había dejado Aznar con respecto a Asia y, además, quiso dar mayor envergadura a las relaciones con el Lejano Oriente. Esto implicó, en época de bonanza económica, un ambicioso plan de expansión de nuestras relaciones plasmado en el *Plan Asia II*. A partir de este momento, las relaciones con los países centroasiáticos reciben un mayor impulso y se estrechan aún más con los dos grandes y hay un pequeño acercamiento a las otras tres repúblicas. La línea que había permanecido inalterada desde Felipe González en cuanto a la Política Exterior Española hacia Asia Central era la del pragmatismo, es decir, la defensa de nuestros intereses por encima de todo; sin embargo, dicha norma se rompe y se deja paso a un mayor interés por otros temas más relacionados con los valores o con la ideología y, en esta etapa, el Gobierno lanzó la propuesta de la Alianza de Civilizaciones, asunto sobre el que se tuvieron que pronunciar todos los gobiernos con los que se entró en contacto durante esa primera legislatura. Así, en la ronda de contactos que Moratinos hizo como presidente de turno de la OSCE cosechó un gran apoyo a tal iniciativa.

[54] Ver el RD 106/2003, de 27 de enero, publicado en el BOE no. 24 de 28 de Enero, p. 3585.
[55] Ver el RD 128/2003, de 31 de enero, publicado en el BOE no. 44 de 20 de Febrero, p. 7132.
[56] Ver "Visita al contingente español en Afganistán y Kirguistán. Afganistán y Kirguistán, 17 de junio de 2008", *Casa Real*, 17 de Junio de 2008, en http://www.casareal.es.

Los acontecimientos de Andiján (mayo de 2005)[57] hicieron que cambiara la relación de Uzbekistán con EE.UU. y con la UE, lo que afectó, también, a la permanencia en suelo kirguiz del destacamento Mizar y el paso por el espacio aéreo del resto de repúblicas ex soviéticas. Finalmente, se llegó a un acuerdo con la OTAN por el que se permitía el paso de material logístico, pero no de soldados ni de material bélico, además de trasladar en octubre de 2009 la base de Manas (Kirguistán) a Dushanbe (Tayikistán), con los inconvenientes que eso trajo consigo.

La actitud de Uzbekistán provocó que Kazajstán se beneficiara y recibiera mayor atención por parte de los socios europeos y americanos, y España no fue una excepción. En los años en que se mantuvo la tensión entre Uzbekistán y Occidente, España firmó al menos tres acuerdos y preparó otros dos, profundizando y concretando así los campos de cooperación en los que ya había echado a andar (ver cuadro *supra*).

En 2007 España ejerció la presidencia rotatoria de la OSCE, y en la reunión ministerial de Madrid se apoyó la candidatura de Kazajstán como próximo presidente de turno[58], responsabilidad que ejerció en 2010. La presidencia le dio al ministro Moratinos la oportunidad de visitar las cinco repúblicas[59] y establecer contactos con todos sus presidentes y ministros de Asuntos Exteriores, impulsando así las relaciones con aquellos países miembros de la OSCE con los que apenas habíamos mantenido contacto:

> Durante 2007 España desempeña la Presidencia de la OSCE. Se trata de aprovechar el salto cualitativo para incrementar y consolidar la presencia internacional de España, en especial en zonas donde era limitada, como Asia central, o inexistente, como el Cáucaso, y constituye también una muestra del compromiso con un enfoque multilateral a los problemas de seguridad.[60]

Resulta, quizás por eso, más extraña la falta de interés o, si se quiere, de apoyo suficiente a la presidencia kazaja de la OSCE cuando le tocó su ejercicio práctico, algo que se notó a la hora de organizar la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar los días 1 y 2 de diciembre de 2010 en Astaná. España no pudo o no supo presionar a sus colegas americanos y europeos para que enviaran a representantes del más alto nivel y, de hecho, nuestro Gobierno envió al vicepresidente tercero, Manuel Chaves, cuyas áreas de trabajo poco tienen que ver con el ámbito internacional.

---

[57] Para una explicación más detallada de lo sucedido allí, ver Alonso, Antonio: "Andiján, un año después: Repercusiones en la Política Exterior de Uzbekistán", *UNISCI Discussion Papers*, nº 11 (Mayo de 2006), en http://www.ucm.es/BUCM/revistas/cps/16962206/articulos/UNIS0606230191A.PDF.

[58] Ver la *Declaración del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, ante el Consejo Permanente de la OSCE*, en Viena, 11 de Enero de 2007. Ver también la *Intervención del presidente en ejercicio de la OSCE y ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, ante el Consejo De Seguridad de las Naciones Unidas*, en Nueva York, 28 de septiembre de 2007. Y, por último, la *Declaración del presidente en ejercicio de la OSCE y ministro De Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, en la sesión de clausura del décimo quinto Consejo Ministerial de la organización*, en Madrid, 30 de Noviembre de 2007.

[59] El ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, partió rumbo a Kazajstán, primera escala de su gira por Asia Central, que le llevó a Turkmenistán, Uzbekistán, Kirguizistán y Tayikistán el 9 de abril de 2007

[60] Ver la "Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, para informar sobre el balance de la Política Exterior Española", *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* nº 856, de 19 de Junio de 2007, p. 6.

Fruto de la presidencia española de la OSCE es la creación de una Oficina Consular Honoraria en Bishkek (Kirguistán) en 2007. En la motivación de dicha creación se expone que

> Asia Central es una región de importancia estratégica creciente, en la que España desea reforzar su presencia. La creación de una Oficina Consular Honoraria en Bishkek ayudaría a estrechar los lazos entre Kirguistán y España en todos los ámbitos: político, económico, turístico y comercial y aunque la colonia española residente en Kirguistán es reducida, son numerosos los turistas españoles que visitan el país.[61]

Del año 2010 cabe destacar la firma del *Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Reino de España y la República de Kazajstán*[62], que implica una subida de nivel en las relaciones entre Estados y que facilitará en un futuro no muy lejano una mayor presencia española en el país estepario, no sólo con empresas sino con intercambios culturales y educativos. Además, se recuerda que un condicionante de las relaciones entre España y Kazajstán es el respeto a los Derechos Humanos y la democracia (art. 4) y se subraya la cooperación en materia de seguridad (art. 5):

> De conformidad con sus obligaciones internacionales y sus legislaciones nacionales, las Partes cooperarán, tanto en sus relaciones multilaterales como bilaterales, en los ámbitos de la lucha contra las amenazas y desafíos a la seguridad, de la no proliferación de armas de destrucción masiva y del apoyo al desarrollo sostenible. Las Partes desarrollarán su actividad conjunta y su cooperación, tanto en sus relaciones multilaterales como bilaterales, en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el tráfico ilegal de estupefacientes y sus precursores, así como contra el comercio ilegal de armas y otros tipos de delitos en los territorios del Reino de España y de la República de Kazajstán.

Si Kazajstán abrió en 1999 su embajada en España, Uzbekistán no lo hizo hasta 2007. Las diferencias entre ambos países en cuanto a su representación ante el reino de España se vieron ligeramente salvadas con la designación en 2009[63] de Gulnara Karimova, hija del presidente uzbeko Karimov, como embajadora[64]. Además, la embajada uzbeka en Madrid está llevando a cabo una serie de actividades con el mundo empresarial que se están traduciendo en inversiones en su país, aunque sin llegar, claro está al nivel de Kazajstán.

El Gobierno de Zapatero tuvo que responder a la turbulenta situación de Kirguistán en dos ocasiones (2005 y 2010), aunque también lo hizo a través de la UE, como se ha visto

[61] Ver la ORDEN AEC/3137/2007, de 22 de Octubre, publicada en el BOE nº 261, de 31 de Octubre de 2007, p. 970.
[62] Ver BOE nº 234, de 27 de Septiembre de 2010, pp. 81627-31.
[63] Presentó las copias de las cartas credenciales al Rey el 18 de enero de 2010. Ver "Uzbekistan: President's daughter Gulnara Karimova to become the Ambassador in Spain", *Ferghana.News*, 22 de Enero de 2010, en http://enews.fergananews.com.
[64] Gulnara Karimova finalñizó su mandato en España en septiembre de 2011, pasando a ser embajadora ante el Reino Unido, debido a motivos familiares (para estar más cerca de sus hijos, a quienes había enviado allí a estudiar). Le ha sustituido al frente de la embajada Dilshod Ahatov, embajador de Uzbekistán en Berlín desde mayo de 2010. La embajada uzbeka en Alemania es la más importante que este país posee en Europa. Con este acontecimiento, la balanza vuelve a desequilibrarse a favor de Kazajstán. Sin embargo, eso no obsta para que el presidente Karimov haya felicitado a D. Juan Carlos I por la celebración de la Fiesta Nacional del 12 de octubre. Ver "Greetings to the King of Spain", *Ministerio uzbeko de Asuntos Exteriores*, 8 de Octubre de 2011, en http://mfa.uz/eng.

anteriormente. Cuando ejerció su presidencia de turno el primer semestre de 2010 tuvo que emitir un comunicado, pero lo hizo desde la Dirección General de Comunicación Exterior del MAEC[65], no sólo desde los órganos de la UE. En dichos comunicados hace un llamamiento a la resolución pacífica de la situación y elogia el papel de la presidencia kazaja de la OSCE en la negociación de la salida del presidente Bakiyev del país, evitando así un mayor derramamiento de sangre.

El colofón a esta etapa lo ofreció la visita del presidente Zapatero a Kazajstán los días 16 y 17 de junio de 2011, donde, de camino al Foro Económico Internacional en San Petersburgo, acompañado de una amplia comitiva de empresarios (Repsol, Indra, Talgo, CAF, Abengoa, Airbus o Técnicas Reunidas, entre otras) que llegaron a firmar acuerdos con la contraparte kazaja. Aquí se puede ver el giro hacia una diplomacia más económica que ideológica. Zapatero, además se entrevistó con Nazarbayev y con el Primer Ministro Masimov, a quienes expresó su deseo de profundizar en las buenas relaciones ya existentes entre ambos países[66].

Otro éxito que podríamos incluir en esta etapa es la inauguración de la línea Taskent - Samarcanda, cuyo primer viaje fue el 26 de agosto de 2011, y que supuso la culminación de la cooperación entre ambos países y entre la empresa española Talgo y las empresas uzbekas[67].

3. Asia Central en el organigrama del MAEC

En su *Discurso de investidura*, de 8 de abril de 2008, el Presidente Zapatero hizo un repaso somero, como no podría ser de otra forma, de las principales líneas de acción de nuestra Política Exterior. Por orden de cita, aparece nuestra vocación europeísta, Iberoamérica, EE.UU., el Mediterráneo, el Plan África y el cumplimiento de los compromisos con la ONU (especialmente los Objetivos del Milenio). Nada, en absoluto, de Asia y menos de Asia Central.

Los asuntos de esta región se tratan, actualmente, en la Subdirección General de Europa Oriental y otros Países Europeos no Comunitarios, dependiente de la Dirección General de Política Exterior para Europa No Comunitaria y América del Norte, integrada en la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores. El motivo que se aduce para esto es que así es como lo hacen el resto de Ministerios de Asuntos Exteriores europeos. Sin embargo, la Secretaría de Estado norteamericana desgajó los asuntos de Asia central del espacio postsoviético y los unió a los de Asia Meridional (Afganistán y Pakistán) con la intención de darle un nuevo marco a Afganistán e impulsar la estabilización de la zona.

Sin embargo, incluir a Asia Central en la sección de Europa Oriental no tiene mucho sentido puesto que no es un país europeo, sino mas bien asiático, por lo que debería existir una Dirección General dedicada a Asia, no englobada en la actual "para América del

[65] Ver el Comunicado de Prensa 29-2010 "Situación en Kirguistán", 8 de Abril de 2010, en http://www.maec.es. Ver también el Comunicado de Prensa 35-2010 "Situación en Kirguistán", 19 de Abril de 2010, en http://www.maec.es.

[66] La inversión total de España en Kazajistán se estima en 115,2 millones US$, mientras que el volumen total de comercio bilateral ascendió a 1,021 billones US$. Ver Delaney, Greg: "Kazakh Hispano Economic Cooperation to Expand", *Kazakhstanlive.com*, 21 de Junio de 2010, en http://www.kazakhstanlive.com.

[67] Ver Bonet, Pilar: "Uzbekistán ningunea a España en la puesta en marcha del AVE", *El País*, 30 de Agosto de 2011, en http://www.elpais.com.

Norte, Asia y Pacífico". Además, eso sería más coherente con la inclusión de Asia Central en los sucesivos Plan Asia.

Aunque exista un embajador en misión especial para Asia Central[68], la ubicación dentro del organigrama ministerial revela que se trata de un asunto poco importante, muy por detrás de los grandes asuntos de interés para la Política Exterior Española como son Europa, el Mediterráneo, Iberoamérica y el vínculo trasatlántico. Tanto Asia Pacífico, como Asia Central o incluso África Subsahariana, han atraído poco su atención tradicionalmente.

Si antes de 2008 había perspectivas de que se le podía dar un fuerte impulso a este apartado dentro del Ministerio y dentro del diseño de la Política Exterior por parte del Gobierno, la crisis económica y financiera mundial impuso un freno a la innovación, traducido en un recorte del gasto presupuestario. Aunque se esperaban reformas, cerrando algunos consulados en Europa poco útiles ya, que permitieran la apertura de una embajada en Uzbekistán, dichas reformas no llegaron; en parte por la crisis económica, en parte por la precaria situación política interna que ha debilitado el sistema institucional, con un Gobierno que se desprestigia a sí mismo anunciando cada mes el final de la crisis, con una oposición centrada en adelantar las elecciones generales, y con una población que en lugar de exigir ese adelanto de elecciones innovó saliendo a las calles para participar en la vida pública de manera diferente a como se venía haciendo en España (sólo en las urnas, eventualmente recurriendo a manifestaciones puntuales). La crisis económica ha traído una crisis institucional donde el *establishment* está desprestigiado desde dentro y desde fuera, por parte de la propia clase política y por una porción de la ciudadanía muy descontenta, indignada, con los abusos del sistema político y económico español.

No obstante, el Ministerio de Asuntos Exteriores sigue haciendo una serie de gastos difíciles de justificar, especialmente en época de crisis, desviando fondos a proyectos que poco tienen que ver, a primera vista, con la Política Exterior[69] en vez de dirigirlos a gastos más racionales, como podría ser el impulso de las relaciones políticas y comerciales con Asia, centro del desarrollo de este siglo XXI, como queda expuesto en todos los *Plan Asia*.

En lo que se refiere a nuestra representación diplomática en la región, conviene repasar el BOE y hacer un par de aclaraciones. En primer lugar, se puede observar que, como es lógico, en un primer momento (1992) quien ostentaba la representación de España ante la Unión Soviética, la ostentará ante la nueva Rusia y los nuevos países nacidos de la caída de la URSS[70]. De esta manera, el puesto en Moscú implicaba la acreditación múltiple ante las naciones de Asia Central, lo que explica qué consideración tenían a comienzo de los años 90:

[68] Este puesto lo han ocupado sucesivamente Santiago Chamorro y Fernando de la Serna Inciarte. Ver en el BOE nº 39 de 14/2/2009, p. 15622, el RD 171/2009, de 13 de febrero, por el que se designa Embajador en Misión Especial para Asia Central a don Santiago Chamorro y González-Tablas, y ver también en el BOE nº 227 de 18/9/2010, p. 79379 el Real Decreto 1182/2010, de 17 de septiembre, por el que se designa Embajador en Misión Especial para Asia Central a don Fernando de la Serna Inciarte.

[69] Algunos ejemplos: un bus pro-aborto en Bolivia, asistencia a los gays y lesbianas de Tanzania o fuertes subvenciones a la Fundación *Ideas* (vinculada al PSOE). Ver el BOE nº 195 del jueves 13 de agosto de 2009, pp.68859ss. Ver también "Sigue el despilfarro en Exteriores: 82 millones en subvenciones en tres meses", *Libertad Digital*, 12 de Agosto de 2011, en http://www.libertaddigital.com. Ver también "Exteriores subvenciona con 9000 euros el respeto a las transexuales en el Caribe: Asociaciones homosexuales reciben otros 26.000 euros", *La Razón*, 18 de Agosto de 2011, en http://www.larazon.es.

[70] Eugeni Bregolat Obiols fue designado embajador ante la Federación Rusa por RD 130/1992, de 14 de febrero (ver BOE n. 42/1992, de 18 de febrero, pp. 5587s). Después, fue designado embajador en Turkmenistán por RD 485/1992, de 8 de mayo; en Uzbekistán por RD 486/1992, de 8 de mayo (ver BOE n. 115/1992, de 13 de mayo, p. 16161); en Kirguistán por RD 611/1992, de 5 de junio (ver BOE n. 138/1992, de 9 de junio, p. 19334); y finalmente en Kazajistán por RD 1224/1992, de 9 de octubre (ver BOE n. 245/1992, de 12 de octubre, p. 34519).

un simple apéndice de Rusia. No obstante, poco a poco, España va tomando conciencia, por un lado, de la importancia, del potencial que le ofrecen a nuestro país aquellas tierras y, por otro lado, de que los nuevos países desean reafirmar su independencia marcando cierta distancia con la Federación Rusa. Hay que tener en cuenta, además, que la embajada en Rusia es un destino de primera categoría junto a las embajadas ante EE.UU. y la Santa Sede, por lo que en ocasiones ha sido utilizada como premio a los servicios prestados (obviamente, en otras ocasiones se ha puesto al frente de Moscú a diplomáticos de carrera muy competentes para resolver situaciones delicadas).

Es en 1999 cuando la representación de Kazajstán (a la que irán aparejadas Kirguistán y Tayikistán)[71] se desgaja de la de Moscú. Sin embargo, Rusia y Uzbekistán (junto a la de Turkmenistán) irán, hasta la fecha, juntas. Esta es una muestra de cómo las cancillerías europeas entienden que no pueden mantener a la misma persona al frente de las legaciones en Kazajstán y Uzbekistán por incompatibilidad de intereses, pero sí en Uzbekistán y Rusia. No obstante, esta especie de "agravio comparativo" no podrá mantenerse por mucho tiempo y más temprano que tarde (cuando pasen los efectos de la presente crisis económica o se incremente considerablemente el volumen de negocio con aquel país) se creará una misión diplomática permanente propia en Uzbekistán separada de la de Moscú. No parece de recibo haber tenido acreditada en España como embajadora a Gulnara Karimova, hija del Presidente de la República de Uzbekistán, y no tener ni siquiera un embajador propio allí.

<table>
<tr><th></th><th>Rusia</th><th>Uzbekistán</th><th>Kazajstán</th></tr>
<tr><td>1987</td><td colspan="3">José Cuenca Anaya</td></tr>
<tr><td>1992</td><td colspan="3">Eugeni Bregolat Obiols</td></tr>
<tr><td>1996</td><td colspan="3">José Antonio de Yturriaga Barberán</td></tr>
<tr><td>1999</td><td colspan="2">José Luis Crespo de Vega</td><td rowspan="3">Francisco Pascual de la Parte</td></tr>
<tr><td>2001</td><td colspan="2">José María Robles Fraga</td></tr>
<tr><td>2004</td><td colspan="2" rowspan="2">Francisco Javier Elorza Cavengt</td></tr>
<tr><td>2005</td><td rowspan="2">Santiago Chamorro y González-Tablas</td></tr>
<tr><td>2007</td><td colspan="2" rowspan="2">Juan Antonio March Pujol</td></tr>
<tr><td>2008</td><td rowspan="2">Alberto Antón Cortés</td></tr>
<tr><td>2011</td><td colspan="2">Luis Felipe Fernández de la Peña[72]</td></tr>
</table>

[71] Por RD 2536/1998, de 27 de noviembre, se crea la Misión Diplomática Permanente de España en la República de Kazajstán (ver BOE número 297 de 12/12/1998, p. 41379). Por RD 709/1999, de 30 de abril, se designa a Francisco Pascual de la Parte Embajador de España en la República de Kazajstán (ver BOE número 104 de 1/5/1999, p. 16118).

[72] A fecha 30 de agosto, el embajador Fernández de la Peña asistió a la inauguración del primer tren de alta velocidad en Asia Central construido por Talgo en Uzbekistán, que unirá las ciudades de Taskent y Samarcanda, sin haber recibido aún el *placet* para ser embajador ante Uzbekistán. Ver Bonet, *op. cit.*. Su nombramiento ha

Algo que también se deduce de este cambio de estructura de las misiones diplomáticas de España en el exterior es que las relaciones con Kazajstán recibieron un fuerte impulso con José María Aznar debido a que por ambas partes existía (y aún hoy existe) un gran interés por profundizar en dichas relaciones. Para entrar más en detalle, no es comparable la estabilidad[73] que se le ha dado a la misión diplomática en Astaná con la de Moscú-Taskent, ya que el promedio para la primera es de 4-5 años mientras que para la segunda es de 2-3 años.

4. Asia Central en los "Plan Asia"

Además de los acuerdos firmados con algunos Estados de Asia Central, los sucesivos Gobiernos de España han diseñado desde el año 2000 una estrategia, una reflexión en torno a cuestiones básicas de un Política Exterior que se precie (qué objetivos se persiguen, qué intereses hay que proteger, qué se quiere hacer, dónde, cómo, por qué, con qué dinero se cuenta para ello), una propuesta que se torna posteriormente en acción de gobierno, en ejecución del diseño planteado y que, posteriormente, debe ser evaluada. Los distintos *Plan Asia* responden a estas preguntas con datos concretos, además de las habituales consideraciones de carácter general.

Decía Henry Kissinger que el eje geopolítico oscilaría del Atlántico al Pacífico[74] y, a la vista de los datos, razón no le falta. Como recoge el *Plan Asia I (2000-2004)*, la región de Asia Pacífico alberga a cerca de la mitad de la población mundial y acumula un alto porcentaje del PIB mundial. Además, sus sociedades, en plena expansión económica, serán el motor del consumo para este siglo XXI. Sus fuentes de energía (principalmente gas, petróleo, uranio) hacen de esta región un objeto codiciado por los países desarrollados y también por los que están desarrollándose y necesitan de manera sobreabundante de esos recursos naturales. El Gobierno de Aznar, en su segunda legislatura, diseñó una acción de gobierno que se centrara, por primera vez en la Historia de España, en la región descrita anteriormente.

Sin embargo, en este *Plan Asia I*[75] no aparece Asia Central como objeto de la Política Exterior. Esto se debe a que todavía no se había puesto en práctica ninguna acción de gobierno ordenada hacia aquella región y se vio en seguida que era un error dejar fuera de este plan a una de las regiones del planeta más ricas en hidrocarburos y que seguía una lógica más parecida a la del resto de Asia que a la del resto de Europa Oriental.

En el *Plan Asia II (2004-2008)* se afirma que se estudiaría

> la creación, en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de una subdirección general de Asia Central y Meridional que dé coherencia al seguimiento de lo que acontece en

despertado polémica entre los diplomáticos españoles, ver "El Gobierno cambió a la mitad de los embajadores en el último año", *ABC*, 12 de Septiembre de 2011, en http://www.abc.es.

[73] Las Relaciones Internacionales en general y la Política Exterior en particular se basan en la confianza mutua, más bien en saber de quién te puedes fiar y de quién no puedes hacerlo. Precisamente, mantener a la misma persona al frente de una legación implica que, si hace bien su trabajo, tiene tiempo suficiente para trabar un entramado de relaciones personales que faciliten las relaciones institucionales, esto es, las relaciones de Estado a Estado. Obviamente, si una persona permanece en el cargo un año o dos apenas habrá tenido tiempo para empezar su labor.

[74] *"In our age, the rise of China as a potential superpower is of even greater historical significance, marking as it does a shift in the center of gravity of world affairs from the Atlantic to the Pacific"*. Ver Kissinger, Henry A.: "America's Assignment: What will we face in the next four years?", *Newsweek*, 8 de Noviembre de 2004.

[75] Su nombre oficial es *Plan Marco Asia Pacífico 2000-2002*.

> esa región y en Irán, como consecuencia de nuevos escenarios geoestratégicos en el continente, que actualmente se trata desde tres direcciones generales distintas en el MAEC.[76]

Efectivamente, esto habría sido una buena noticia si se hubiera llegado a producir, pero lamentablemente tal subdirección general jamás llegó a crearse, aunque sí se creó una más general referida a Asia continental, pero dentro de la Dirección General de Política Exterior para Asia y Pacífico[77].

Las referencias a Asia Central quedan reducidas en el *Plan Asia III (2008-2012)* al seguimiento del cumplimiento de los compromisos en materia de Derechos Humanos adquiridos por los países centroasiáticos con la UE en su Estrategia de 2007 y sus respectivos diálogos[78]. No obstante, en la presentación del Plan Asia III en la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado por parte del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Ángel Lossada Torres-Quevedo, hizo hincapié en que nuestro interés en la zona no se limita sólo a la promoción de los Derechos Humanos sino que buscamos allí garantizar la estabilidad y seguridad de la zona, conscientes de que es esencial para la estabilidad de Europa:

> Otro elemento que también ha sido subrayado por todos –y considero de gran importancia que se produzca esta coincidencia– es la preocupación por los temas sobre seguridad junto a los grandes temas económicos; seguridad en relación con los equilibrios más tradicionales de fuerzas y la forma de abordarlos, así como en relación con las amenazas emergentes u otras situaciones más estructurales: terrorismo, criminalidad organizada y trata de seres humanos, sin olvidar el elemento destacado de la seguridad en Asia central, la cuestión de Afganistán, tan importante, y las cuestiones relativas a la proliferación derivadas de la situación en la India, Pakistán o Corea.[79]

Así queda reflejado también en el *Panorama estratégico 2011-2012* elaborado por el Ministerio de Defensa: "Limitar el conflicto y su solución a Afganistán y Pakistán es una estrategia restrictiva. Sin salirnos de la región, son actores externos del nuevo juego Pakistán, Irán, India, Rusia, las repúblicas centroasiáticas, China e incluso Arabia Saudita".[80]

En definitiva, podemos esperar que el próximo *Plan Asia IV*, que seguro llegará, tomará más en serio la región de Asia Central, siguiendo la tendencia iniciada por Aznar y continuada por Zapatero, ya que estar presentes en Asia no es una opción sino prácticamente una "obligación", y Asia Central se ha convertido en los últimos años en punto de referencia para garantizar el suministro energético.

---

[76] *Plan Asia II*, p. 44.

[77] Ver *Real Decreto 1124/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*, art. 7, p. 10.

[78] *Plan Asia III*, p. 90.

[79] Ver la "Comparecencia del Secretario de Estado De Asuntos Exteriores, Ángel Lossada Torres-Quevedo, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, para presentar la Política Exterior Española hacia Asia: El Plan Asia Pacífico 3", *Diario de Sesiones del Senado*, no. 107, de 19 de Febrero de 2009, p. 15.

[80] Ver Enseñat y Berea, Amador: "Afganistán: el momento de la verdad", en Real Instituto Elcano: *Panorama estratégico 2011-2012*, pp. 176-77 y p. 180. Ver también Bustelo, Pablo: "Asia Central: Importancia estratégica y relaciones internas", *Análisis del Real Instituto Elcano* 85/2010 (19 de mayo de 2010).

5. Conclusiones

De todo lo dicho hasta ahora se desprenden una serie de ideas que nos permitirán comprender mejor la situación en Asia Central y nuestra Política Exterior hacia aquella zona:

1.- Los Estados de Asia Central se independizaron hace 20 años de la Unión Soviética. No obstante, es Rusia quien mantiene la mayor influencia (política, económica y cultural) en la región, a pesar de los intentos de otros Estados de penetrar en la región.

2.- Durante estos 20 años, las nuevas naciones han tenido que forjar un nuevo sistema de alianzas estratégicas y, algunas de ellas, han buscado romper su aislamiento iniciando relaciones con países distintos a los ya tradicionales (Rusia, China, Turquía, Irán) diversificando sus relaciones exteriores (EE.UU., Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Corea del Sur, India).

3.- Las relaciones de España con los nuevos Estados de Asia Central se remontan a los primeros momentos de la desintegración de la URSS, aunque fue con José María Aznar cuando recibieron el primer impulso serio y se han consolidado durante las legislaturas de Zapatero. A pesar de los esfuerzos realizados por parte de las administraciones españolas, Asia Central sigue siendo una gran desconocida.

4.- Dichas relaciones siguen dos vías paralelas: la estatal (incluimos aquí también el autonómico y el local) y la comunitario (a través de la UE), lo que hace que se dupliquen esfuerzos y se sea menos eficaz y menos eficiente.

5.- Sin lugar a dudas, nuestros socios prioritarios allí son, por orden de importancia, Kazajstán y Uzbekistán, a quien le siguen Turkmenistán, Kirguistán y Tayikistán. Nuestros intereses en la región son principalmente “energía, infraestructuras y seguridad”.

6.- Nuestras relaciones diplomáticas, especialmente en el caso de Kazajstán y de Uzbekistán, gozan de una excelente salud debida, en gran medida, a las buenas relaciones personales existentes entre los respectivos Jefes de Estado, quienes transmitieron a sendos Gobiernos su deseo de que se impulsaran las relaciones políticas (incluidas las de Defensa) y comerciales.

7.- El futuro de la presencia española en Asia Central depende de las facilidades y garantías que se le ofrezcan a las empresas españolas para instalarse allí, para que realicen inversiones en aquella región.

8.- La apertura de un Instituto Cervantes o de un Aula Cervantes supondría un gran avance en la implantación y difusión del español en las naciones centroasiáticas, apoyando la labor que ya realizan lectores españoles en algunas universidades, como por ejemplo la Facultad de Lengua Española o en la Universidad de la Economía Mundial y la Diplomacia, ambas en Taskent.

9.- Aunque ya existen convenios de colaboración entre universidades (especialmente activa en este campo es la de Santiago de Compostela), deberían impulsarse más intercambios de profesores, alumnos e investigadores aprovechando para ello los fondos europeos disponibles para tal fin. También deberían incentivarse los *cluster* de grupos de investigación, pudiendo ser financiados también por la UE.

10.- El impulso del turismo entre ambas partes ayudaría a revitalizar las relaciones económicas y comerciales en ambos lados.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA HACIA ÁFRICA SUBSAHARIANA A TRAVÉS DEL ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS PLANES ÁFRICA

María Ángeles Alaminos[1]
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Resumen:
El aumento de la atención de España hacia África Subsahariana durante los últimos años se ha visto reflejado en la elaboración de sucesivos planes de acción dotados de objetivos e iniciativas hacia el continente, destacando la elaboración del "Plan África 2006-2008" y el actualmente en vigor "Plan África 2009-2012". No obstante y aunque se ha activado la agenda política española en África Subsahariana, no se ha conseguido mirar hacia África con un enfoque comprehensivo y un diálogo a todos los niveles que nos permita conocer las necesidades concretas para poder adecuar de forma más eficaz los objetivos en sectores específicos y las políticas adaptadas a las distintas regiones o países.

Palabras clave: Política exterior, España, África Subsahariana, Plan África.

Title in English: *"Spain´s Foreign Policy towards Sub-Saharian Africa seen through a Critical Assessment of the Africa Plans".*

Abstract:
The Spanish increased attention to sub-Saharan Africa in recent years has been reflected in the successive development of action plans with different initiatives and objectives for the continent. We would highlight the development of the "Africa Plan 2006-2008" and the current "Africa Plan 2009-2012". However, and in spite of the growing Spanish political agenda in Sub-Saharan Africa, it has not espoused a comprehensive approach to Africa nor has it provided an all levels dialogue. This dialogue at all levels would enable the Government to meet specific needs in order to more effectively align targets within specific sectors and would allow policies to be tailored to different regions or countries.

Keywords: *Foreign Policy, Spain, Sub Saharan Africa, Africa Plan.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] María Ángeles Alaminos Hervás es becaria de investigación en la Universidad Complutense de Madrid e investigadora de UNISCI.
Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. E-mail: ma_alaminos_h@hotmail.com.

1. Introducción: Del escaso interés tradicional por Africa, al establecimiento de una nueva relación

En el nuevo milenio, la atención de España hacia África Subsahariana se ha visto incrementada y reflejada en la elaboración de sucesivos planes de acción dotados de objetivos e iniciativas hacia el continente, desde la aprobación del "Plan de Acción para África Subsahariana" del año 2001 hasta la elaboración del "Plan África 2006-2008" y el actualmente en vigor "Plan África 2009-2012".

Si bien "la presencia y las relaciones institucionales de España con el África Subsahariana han sido tradicionalmente escasas y, en algunos casos, meramente testimoniales", en el nuevo milenio se intenta establecer una nueva relación y compromiso con el continente.[2] Sin embargo, esta mayor implicación, ¿constituye una "urgencia ética" de la comunidad internacional centrada en el establecimiento de "relaciones de igualdad y respeto, así como en el reconocimiento de la soberanía e idiosincrasia de cada uno de estos países"[3] o responde a la, en ocasiones, errónea percepción de amenazas provenientes del continente y desafiantes de la seguridad internacional, como "la proliferación de los "Estados fallidos", la conflictividad endémica, el crecimiento incontrolado de la población, los movimientos migratorios, el tráfico de drogas, las situaciones de hambruna, las enfermedades de alto riesgo, principalmente el sida, la piratería y el terrorismo de carácter islamista"?.[4] En el presente texto trataremos de dar respuesta a estos interrogantes mediante el análisis crítico de los Planes África.

Si los objetivos generales, las prioridades y las principales líneas de acción de la política española hacia África se mantienen prácticamente estables en los Planes África 2006-2008 y 2009-2012, podemos observar algunas diferencias significativas en la formulación de las prioridades geográficas así como disonancias relevantes en la adecuación de los objetivos con las prioridades geográficas y en la divergencia con los respectivos Planes Directores de la Cooperación Española. Intentaremos hacer explícitos algunos elementos de la política exterior española para reflejar la distancia entre el discurso institucional y las posibilidades reales de implementación en el terreno.

La política emprendida por el Gobierno español pretende además estar en la misma línea de acción que la política de la Unión Europea (UE). Las relaciones UE-África se han incrementado notablemente en los últimos años, favoreciendo el diálogo político y reforzando la cooperación. Algunos documentos fundamentales han visto la luz desde la celebración en El Cairo de la primera Cumbre UE-África, en el año 2000. Tras idear una "Estrategia para África" en 2005, la UE y África han redefinido su asociación, pasando de una estrategia "para" África a una asociación estratégica "con" África en 2007.

La Estrategia Conjunta UE-África (JAES) ha tratado de establecer una nueva relación entre Europa y África adoptando un enfoque comprehensivo que considera a África en su unidad y totalidad, se asienta sobre las relaciones de la Unión Europea con la Unión Africana como interlocutor privilegiado en el continente, y se cimienta en la construcción de un diálogo político profundo y a todos los niveles. Analizaremos las aspiraciones de la política exterior

[2] Moratinos, Miguel Ángel : "El compromiso ético y político con África", Real Instituto Elcano, *Análisis* (20 de diciembre de 2005), p.1, en http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/868/868_Moratinos.pdf
[3] *Ibid.*, p.1.
[4] Fuente Cobo, Ignacio: "Visión geopolítica de África: "Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa", en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional *Documentos de Seguridad y Defensa*, vol. 1 (2006), p. 22, en http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/1.pdf.

española en paralelo con las de la UE en su intento de establecer una política exterior estructural hacia el continente africano. Las nuevas aproximaciones hacia África pretenden que el desarrollo no sea el único centro de las relaciones (en el marco del Acuerdo de Cotonú, 2000), sino que se amplíen los asuntos de interés mutuo y la cooperación a nivel político, económico y de seguridad. Abordaremos estos asuntos intentando desglosar las asimetrías y limitaciones institucionales.

2. El Plan África 2006-2008. La retórica de la lucha contra la pobreza vs la realidad de la acción exterior basada en los intereses políticos, económicos y estratégicos

2.1. La formulación del Plan África 2006-2008 en el contexto internacional de la transformación de la agenda de desarrollo hacia África Subsahariana

El Plan África 2006-2008 vio la luz en un momento fundamental de transformación de la agenda internacional de desarrollo[5] y un año después de la formulación de la Estrategia de la UE para África y del Plan Director de la Cooperación española 2005-2008, influenciado por la Declaración del Milenio (2000) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados durante dicha cumbre.[6]

Por un lado, la política africana de la Unión Europea tiene su origen en el Tratado de Roma y en la evolución posterior de una serie de acuerdos, comenzando por la Convención de Yaundé (1963-75), seguida de las Convenciones de Lomé (1975-2000) hasta llegar, en el año 2000, a la firma del Acuerdo de Cotonú con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). En el ámbito político, tras la celebración de la I Cumbre UE-África en El Cairo en el año 2000, que inició un diálogo político más estructurado entre los dos continentes, las relaciones avanzaron lentamente debido en parte a que los procesos de integración en ambos continentes se aceleraron. En 2001 se creó la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD) y, en 2002, la Unión Africana (UA).

Si bien la Unión Europea (o previamente la Comunidad Europea) ha mantenido relaciones institucionalizadas con África desde el principio del proceso de integración europeo, no fue hasta 2005 con la formulación de una Estrategia para África cuando la Unión adoptó un enfoque comprehensivo que enmarcara sus relaciones con el continente africano como un todo.[7] La Estrategia para África supone "la respuesta de la Unión Europea al doble reto que consiste en volver a situar a África en la vía del desarrollo sostenible y en alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de aquí a 2015"[8]. Para lograr el desarrollo

[5] Nos referimos entre otros documentos a la Nueva Agenda de la Ayuda (Declaración de París de 2005)

[6] "La Declaración del Milenio y otros acuerdos derivados de las Cumbres de Naciones Unidas ratificadas por España son los principales referentes del Plan Director", *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, p.5 , en http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola/Publicaciones/Plan_Director_Esp.pdf.

[7] Keukeleire, Stephan y MacNaughtan, Jennifer (2008): *The Foreign Policy of the European Union*, Houndmills, Palgrave Macmillan, p.288.

[8] Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico Social Europeo: *Estrategia de la UE para África :Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África*, COM (2005) 489 final, Bruselas, 12 de octubre de 2005, p.44, en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0489:FIN:ES:PDF.

sostenible de África, la Unión Europea identifica las condiciones previas indispensables: la paz y la seguridad.

Por otro lado, el Plan Director de la Cooperación española 2005-2008 se planteó el refuerzo "notable" de su compromiso con África Subsahariana, la "atención a las necesidades especiales de África" y "un incremento del esfuerzo y la calidad de la ayuda en el África Subsahariana, sin que ello incida en una excesiva dispersión geográfica".[9] El Plan Director estableció tres categorías de áreas geográficas y países de actuación: prioritarios (que en el caso de África Subsahariana incluían Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde), con atención especial (R.D. Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Sudán y Guinea Bissau), y preferentes (Santo Tomé y Príncipe, y Sudáfrica).

A pesar del mencionado interés en África Subsahariana, éste sigue siendo marginal y el plan especifica que "la ayuda responderá a los objetivos de la política exterior del Estado" y por tanto África Subsahariana no será una prioridad para la cooperación española, siendo áreas geográficas de actuación preferente "los países de Iberoamérica, los países árabes del Norte de África y de Oriente Medio, y aquellos otros de menor desarrollo con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico y cultural".[10]

2.2. Objetivos y prioridades geográficas

El Plan África 2006-2008 planteó siete objetivos generales ambiciosos de la política española en África:[11]

1. Participación española en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad en África

2. Contribución de España a la lucha contra la pobreza y a la agenda de desarrollo de África Subsahariana

3. Fomento de la cooperación para ordenar los flujos migratorios

4. Participación activa en la Estrategia de la Unión Europea para África

5. Promoción de los intercambios comerciales y de la inversión. Especial atención a las relaciones pesqueras y la seguridad energética

6. Fortalecimiento de la cooperación cultural y científica y realización de proyectos culturales al servicio de los objetivos del desarrollo

7. Refuerzo de la presencia política e institucional española en África

En cuanto a las prioridades geográficas, el Plan establece cuatro categorías distintas: los países de interés prioritario (Guinea Ecuatorial, Senegal, Malí y Nigeria en África Central y Occidental; Angola, Namibia, Sudáfrica y Mozambique en África Austral; Kenia y Etiopía en África Oriental; Mauritania), los países de interés específico (Cabo Verde, Camerún, Gabón,

[9] *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, pp. 5, 17 y 23
[10] *Ibid.*, p. 72.
[11] *Plan África 2006-2008*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, pp.30 y ss., en http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Home/LIBROPLANAFRICA.pdf.

Gambia, Ghana, Guinea–Bissau, Níger, República de Guinea, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles y Tanzania), países de especial seguimiento (Chad, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Sudán y Zimbabue) y organizaciones regionales prioritarias (Unión Africana y la CEDEAO: Comunidad Económica de Estados de África Occidental).[12]

Lo primero que observamos es que la definición de estas cuatro categorías de países no se corresponde con la denominación en tres categorías del Plan Director de la Cooperación Española y además los países incluidos en dichas categorías son también diferentes.

Tampoco hay coincidencia con el enfoque de la Estrategia de la UE para África, que pretende adoptar un enfoque comprehensivo y tratar al continente como a un todo. A pesar de que uno de los objetivos generales es la participación activa en la Estrategia de la Unión Europea para África, el Plan español se centra únicamente en África Subsahariana.

2.3. Avances limitados en el fortalecimiento de las relaciones con África Subsahariana

Al margen de estas contradicciones institucionales y a la vista de la amplia selección geográfica, no sólo podemos percibir la potencial dificultad de implementar el Plan en tan vasta extensión territorial, sino también la predominancia de algunos de los objetivos e intereses securitarios y económicos sobre otros objetivos de la política exterior española como la lucha contra la pobreza. "A cualquier observador se le generarían muchas dudas sobre la importancia de la lucha contra la pobreza como criterio determinante. De hecho, parece ser que son los intereses económicos (especialmente pesqueros y energéticos) y su relevancia estratégica como país de tránsito y origen de la inmigración los que determinan la condición de país de interés prioritario o país de especial seguimiento".[13]

Aunque el Plan supuso un documento de referencia para la nueva aproximación del Gobierno español al África Subsahariana, las limitaciones presupuestarias del Plan[14] y el "énfasis en el uso de facilidades financieras y recursos para la defensa de los intereses inversores y comerciales españoles (pesca y energía), el control migratorio y la lucha contra el terrorismo"[15] hacen que se aleje de la agenda de desarrollo de África Subsahariana y se enmarque en una perspectiva de la seguridad internacional propia de la posguerra fría que conlleva la fusión de los conceptos de desarrollo y seguridad. En esta óptica, el continente africano se ve por un lado como la fuente de diversas amenazas: subdesarrollo, inestabilidad, fragilidad de los Estados. Por otro lado, como el campo de acción e intervención internacional motivados por la necesidad de reaccionar y dar respuesta a dichas amenazas.

[12] *Plan África 2006-2008*, pp. 41 y ss., en http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Home/LIBROPLANAFRICA.pdf.
[13] Alberdi Bidaguren y Bidaurratzaga Aurre, Eduardo: "El Plan África 2006-2008: Cuestiones para el debate", *FRIDE: Foro AOD* (25 de septiembre de 2006), p. 6, en http://www.fride.org/publicacion/330/el-plan-africa-2006-2008--cuestiones-para-el-debate.
[14] 120 millones de euros para 2008 no parece suficiente para abordar todos los retos enumerados.
[15] Alberdi Bidaguren y Bidaurratzaga Aurre, *op. cit.*, p. 2.

3. El Plan África 2009-2012: mismos objetivos, mismos intereses

3.1. En movimiento hacia un enfoque más regional: el auge de África Occidental como región prioritaria

"El continente africano se ha convertido en una prioridad estratégica y política de la acción exterior española", así comienza el Plan África 2009-2012, que pretende establecer una política exterior hacia África Subsahariana más coherente que la del plan precedente.

En paralelo, el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012), siempre con la referencia de los ODM, pretende, enlazando "de forma armónica con el anterior" plan, ser el "el PD la calidad y eficacia de la Cooperación Española".[16] El PD recoge los compromisos de la Agenda de Acción de Accra (2008) y el compromiso de la UE con la eficacia de la ayuda: el Consenso Europeo sobre Desarrollo y el Código de Conducta de la UE sobre Complementariedad y División del Trabajo. En este sentido, y debido a la ausencia de lazos históricos en el continente similares a los de otros Estados miembros de la UE, "España, en un marco de complementariedad, debería considerar las oportunidades que existen para establecer asociaciones entre donantes - ya sea como socio silencioso o activo - en África Subsahariana".[17]

El PD define prioridades geográficas a nivel de país[18] y a nivel regional. Debemos destacar, a nivel regional, la consolidación de África Occidental como "región prioritaria" para la Cooperación Española, y la puesta en marcha de "un programa regional de cooperación, dotado de estructura, con una vertiente multilateral (CEDEAO) y otra bilateral que centrará su atención en estados en situación de fragilidad o posconflicto". Este enfoque centrado en África Occidental se ve reflejado también en el Plan África 2009-2012, y demuestra la continuidad de la influencia del nexo seguridad-desarrollo en la formulación de la política exterior española hacia África Subsahariana.

En la elaboración del Plan África actual se manifiesta asimismo la influencia del marco de relaciones de la UE con África bajo el prisma de la Estrategia Conjunta UE-África (JAES) y del enfoque holístico centrado en el triángulo buen gobierno-desarrollo-seguridad. La JAES pretende superar los anteriores marcos de relación y asociación entre la UE y el continente africano, estableciendo una verdadera asociación entre iguales enfatizando la importancia del diálogo político al más alto nivel y considerando al continente africano en su unidad y totalidad. Sin embargo, la aplicación práctica de la Estrategia se ha visto limitada por diversos

[16] *Plan Director de la Cooperación Española*, p.3 , en http://www.casafrica.es/casafrica/Inicio/PlanDirectorCooperacionEspanola09-12.pdf.
[17] *Ibid.*, p.188.
[18] Se establecen tres categorías de asociación diversas de las del anterior PD. Por un lado la llamada "asociación amplia" que en el caso de África Subsahariana incluye Etiopía, Malí, Mozambique, Senegal, Cabo Verde y Níger. Por otro lado una "asociación focalizada" (Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea Bissau, Gambia, Angola, República Democrática del Congo y Guinea Conakry) y por último la categoría de "asociación con países de renta media para la consolidación de logros de desarrollo" (Namibia).

factores de índole político, institucional y financiero que han derivado en una política incoherente hacia el continente.[19]

3.2. Objetivos y prioridades estratégicas regionales

El Plan África 2009-2012 establece, prácticamente sin diferencias, los mismos objetivos y prioridades que el Plan 2006-2008.[20]

Por otro lado, el Plan África 2009-2012 introduce, aunque de forma poco concreta, un enfoque regional en el marco de las prioridades geográficas. Se distingue la dimensión continental (mediante la intensificación de la relación con la Unión Africana), la dimensión regional (CEDEAO, IGAD (Inter-Governmental Authority on Development), SADC (Comunidad de Desarrollo del África del Sur) y la Comunidad Económica de Estados de África Central) y la atención por países (veinticinco países parte de las anteriormente mencionadas comunidades económicas regionales).[21]

Nuevamente encontramos, como en el caso del Plan anterior, un excesivamente extenso ámbito territorial que dificulta la aplicación de políticas concretas y adaptadas a las diferentes regiones, en lugar de "apostar decididamente por un mayor nivel de concentración geográfica

[19] Véase al respecto Alaminos Hervás, María Ángeles (2010): "Aproximación a las relaciones contemporáneas entre la Unión Europea y África: La estrategia conjunta UE-África en el contexto de la Presidencia española del Consejo de la UE", en *La Política Exterior de Seguridad y Defensa Común de la Unión Europea II: Resultados de la Presidencia española*, UNISCI Papers 36, Madrid, UNISCI, pp. 125-148.

[20] Los principales objetivos y prioridades enumerados en el Plan África 2006-2008 y 2009-2012 (marcaremos estos últimos con letra en cursiva para la comparación) incluyen, respectivamente:
1. Participación española en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad en África
Objetivo 1: Apoyo a los procesos de consolidación de la democracia y construcción de la paz y la seguridad en África
2. Contribución de España a la lucha contra la pobreza y a la agenda de desarrollo de África Subsahariana
Objetivo 2: Contribución a la lucha contra la pobreza en África
3. Fomento de la cooperación para ordenar los flujos migratorios
Objetivo 4: Consolidación de la asociación con África en materia migratoria
4. Participación activa en la Estrategia de la Unión Europea para África
Objetivo 5: Refuerzo de la relación España-África por la vía multilateral y Unión Europea
5. Promoción de los intercambios comerciales y de la inversión. Especial atención a las relaciones pesqueras y la seguridad energética
Objetivo 3: Promoción de las relaciones comerciales y de inversión entre España y África, y del desarrollo económico africano
6. Fortalecimiento de la cooperación cultural y científica y realización de proyectos culturales al servicio de los objetivos del desarrollo
7. Refuerzo de la presencia política e institucional española en África
Objetivo 6: Consolidación de la presencia política e institucional española en África. Casa África y otras formas de diplomacia

[21] "En África Occidental: además de Mauritania, los países de la CEDEAO, en especial Senegal, Malí, Gambia, Costa de Marfil, Níger, Nigeria, Guinea Bissau, Guinea, Ghana y Cabo Verde. En el Cuerno de África: los países de IGAD, y en especial, Etiopía, Kenia y Sudán. En África Central: los países de CEEAC, y en especial, Guinea Ecuatorial, Camerún, Gabón y Santo Tomé y Príncipe. En el Sur de África: los países de SADC, y en especial, Sudáfrica, Namibia, Mozambique, Angola, Zimbabue, Tanzania y República Democrática del Congo". *Plan África 2009-2012*, MAEC, p. 69, en http://www.maec.es/es/Home/Documents/PLAN%20AFRICA%202009-2012_web.pdf.

y sectorial, y especialmente sin pasar antes por una dispersión de la acción exterior que dificulte el proceso de concentración en el medio plazo".[22]

De forma reincidente observamos también la elección de los países bajo criterios más estratégicos y económicos que orientados al desarrollo, el fin de la pobreza o la consolidación de la democracia. La política exterior española no se centra en la cooperación al desarrollo sino en otros intereses de índole securitario y económico, lo cual hace diverger el Plan África y el PD. Podemos entrever el énfasis en el control de los flujos migratorios en África Occidental, el criterio económico y comercial en el Sur de África y los vínculos históricos con Guinea Ecuatorial. En el Cuerno de África las relaciones con Etiopía y Kenia favorecen las acciones multilaterales y el compromiso con Sudán es difícil debido al complejo contexto político sudanés, aunque España mantiene presencia política y de la AECID en su Embajada en Jartum.

3.3. La necesidad de una mayor simetría y coherencia

El nexo y la fusión de los conceptos de seguridad y desarrollo son patentes en la agenda exterior de España en África Subsahariana. El Plan Director de la Cooperación Española y el Plan África 2009-2012 se muestran divergentes y contradictorios en función de los intereses de uno y otro.

Para adquirir una mayor coherencia entre el discurso del Gobierno y la implementación real de las políticas "se necesita una firme voluntad política que lleve, por ejemplo, a ligar los nuevos Marcos de Asociación País de la AECID con el resto de acuerdos comerciales y de explotación (energética, pesquera, de recursos minerales), de modo que se beneficien los países africanos".[23]

La misma situación de incoherencia la encontramos en el caso de la JAES. Si bien la estrategia plantea como una de sus prioridades estratégicas el fortalecimiento de la integración regional[24], en la práctica "la negociación por parte de Europa de Acuerdos de Asociación Económica (AAE) con Estados africanos se viene realizando de modo que menoscaban los objetivos de integración regional de la estrategia conjunta."[25] La firma de acuerdos bilaterales dificulta la integración regional y se muestra incoherente con los objetivos de la JAES, al limitar la coordinación con los acuerdos regionales.

Además, si España quiere centrar su interés y apoyar la integración regional de África Occidental, debe reflexionar sobre las modalidades concretas de ofrecer ayuda efectiva para fortalecer (tanto mediante actuaciones bilaterales como multilaterales) las capacidades institucionales que permitan un mayor desarrollo e integración de la región. Los criterios

[22] Olivié, Illiana y Oya, Carlos: "Plan África 2009-12: se necesita más coherencia y concentración", *Política Exterior*, nº130 (Julio/Agosto 2009), en http://www.politicaexterior.com/archives/5568.

[23] Manrique, Manuel: "La política exterior española en África: momento de recalibrar el enfoque", *FRIDE Policy Brief*, nº 46 (Noviembre 2010),p. 4, en http://www.fride.org/publicacion/821/spain%27s-foreign-policy-in-africa:-time-to-reassess-the-vision.

[24] La UE pretende la integración socio-económica y política del continente que resulte en:
"An accelerated integration process with the participation of all stakeholders, including those in the informal sector; Improved coherence and convergence of the integration processes between the AU Commission and the RECs; Enhanced African capacities to implement the integration agenda; Synergies between African integration processes and the EPAs, the Euro-Mediterranean Partnership, and bilateral trade agreements." *The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy*, p. 42, en
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_joint_strategy_en.pdf.

[25] Bello, Oladiran: "La asociación UE-África: Una encrucijada estratégica", *FRIDE Policy Brief*, nº 37 (Mayo 2010), p.3.

centrados en el control de los flujos migratorios y en el terrorismo internacional se muestran polémicos y pueden obstaculizar la colaboración con los socios africanos.

4. Conclusiones

En el momento actual de las relaciones entre España y África Subsahariana, centrándonos fundamentalmente en documentos básicos como son los Planes África, podemos concluir que no se ha establecido el nuevo tipo de relación o asociación con el continente que se pretendía. El discurso institucional y la formulación de la política exterior española hacia África Subsahariana no se han correspondido con el compromiso firme con la agenda de desarrollo africana.

En este sentido, la agenda política española hacia África Subsahariana, que aúna los conceptos de seguridad y desarrollo y propone políticas comprehensivas, se ha visto ensombrecida en esta perspectiva analítica por la distancia insalvable entre la retórica de las declaraciones y la implementación efectiva en el terreno. Ello ha traído consigo la falta de una estrategia política real y la desconexión entre la formulación de objetivos universalistas y la realidad de la implementación de las operaciones en el terreno.[26]

La comunidad internacional ha elaborado un enfoque holístico que aúna los conceptos de seguridad, desarrollo económico y buen gobierno: "the idea that drives this triangular approach is that development can only be achieved in a secure and democratic environment, conducive to long-term investments".[27]

Sin embargo, este enfoque holístico triangular se caracteriza por la vaguedad y la ausencia de un verdadero enfoque político y "the loss of a strategic framework rather than the creation of one".[28] Como expone un informe del International Peace Institute (Academy) "there is continued disconnect between the policy rhetoric about integrated security-development approaches at the international level and policy realities at the sectoral level".[29]

En nuestro caso de análisis podemos concluir que la política exterior de España hacia África Subsahariana sigue condicionada por intereses políticos y estratégicos en lugar de mirar hacia África con un enfoque comprehensivo y un diálogo a todos los niveles que nos permita conocer las necesidades concretas para poder adecuar de forma más eficaz los objetivos en sectores específicos y las políticas adaptadas a las distintas regiones o países.

[26] Marriage, Zoe (2006): *Not breaking the rules, not playing the game: International assistance to countries at war*, London, Hurst y Chandler, David (2006): *Empire in denial: The politics of state-building*, London, Pluto.
[27] Bagoyoko, N. y Gibert, Marie (2009): "The linkage between security, governance and development: The European Union in Africa", *The Journal of Development Studies*, vol. 45, no. 5 (2009), 789-814, p. 789.
[28] Chandler, David: "The security-development nexus and the rise of "anti-foreign policy"", *Journal of International Relations and Development*, vol. 10, nº4 (2007), pp. 362-386, p. 364
[29] IPA (2006): "The Security-Development nexus: Research findings and policy implications", *Program report*, New York, International Peace Academy, p.3.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA HACIA EL MEDITERRÁNEO EN LA ÚLTIMA DÉCADA. UNA EVALUACIÓN

Antonio Marquina[1]
Director de UNISCI

Resumen:
La política de España hacia el Mediterráneo ha tenido desde mediados de los años noventa un componente bilateral y un fuerte componente multilateral. El artículo explica los cambios y transformaciones producidos en el espacio mediterráneo en la última década y explica las políticas puestas en práctica y los errores y carencias detectables. El artículo señala la necesidad de repensar y planificar de forma más rigurosa las políticas a desarrollar por España en los próximos años.

Palabras clave: Política exterior de España, Mediterráeo.

Title in English: *"Spain´s Foreign Policy towards the Mediterranean. An Assessment".*

Abstract:
Spain's policy towards the Mediterranean has maintained since the mid-nineties a bilateral component and a strong multilateral component. The article explains the changes and transformations that took place in the Mediterranean in the last decade and explains the policies implemented, including an assessment of detectable errors and shortcomings. The article points out the need to rethink and plan more rigorously the policies to be implemented by Spain in the next coming years.

Keywords: *Spain´s Foreign Policy, Mediterranean.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Antonio Marquina es Director de UNISCI y catedrático de Seguridad y Cooperación en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Sus principales áreas de investigación son: seguridad en Europa, el Mediterránea, Asia-Pacífico y control de armamentos. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es.

1. Introducción

La política exterior española hacia el Mediterráneo ha tenido un componente bilateral y multilateral desde mediados de los años noventa. El Mediterráneo es una zona de interés preferente en la política española y esto explica la complejidad de relaciones y compromisos que España tiene en esta región y lo complicado de llevar a cabo políticas coherentes, bien pensadas y planificadas, asunto donde España muestra serias y, en algún caso como veremos, muy serias carencias, que han acabado afectando a los intereses nacionales. La política exterior como la de defensa exige excelentes expertos de reconocida valía intelectual, con una preparación auténticamente multidisciplinar en los centros de planificación, centros, por otra parte, escasamente dotados en España. Y exigen también una dirección muy exigente, con menos improvisación, más conocimiento de los temas y dosieres del Ministerio o Ministerios, y más tiempo para la reflexión. Algunas de las políticas y realizaciones de la última década, como veremos, permiten cuestionar no sólo su puesta en práctica, sino la planificación desarrollada y los apoyos y alianzas buscados o mantenidos.

2. De la Conferencia de Barcelona a la Unión por el Mediterráneo

Durante la presidencia española de la UE en el segundo semestre de 1995 tuvo lugar la Conferencia de Barcelona sobre el Mediterráneo, lanzándose un proceso para afrontar los nuevos desafíos políticos, económicos y sociales en el Mediterráneo. Asimismo España contribuyó de forma muy significada al lanzamiento del diálogo mediterráneo de la OTAN en 1994. Posteriormente, una vez finalizada la guerra civil argelina, y levantadas las sanciones a Libia por los atentados terroristas de un avión de la PANAM y otro de la UTA, el diálogo 5+5 reanudó su andadura a partir de 2001. Asimismo se desarrollaron otras iniciativas como el Foro Mediterráneo.

Una evaluación desapasionada de estos procesos y aproximaciones nos presenta un panorama poco convincente en cuanto a realizaciones. El proceso de Barcelona entra rápidamente en crisis en la cumbre de Malta de 1996, al irrumpir el conflicto entre israelíes y palestinos en la conferencia y se intenta revitalizar bajo presidencia británica, en la reunión ministerial de Palermo, el 3 y 4 de junio de 1998. En el discurso-declaración de Robin Cook, que quedó consensuado, se dejó bien sentado que el proceso de Barcelona y el proceso de paz de Oriente Medio tenían que ser considerados como complementarios, añadiendo un largo párrafo sobre la preocupación y el compromiso de los participantes en una paz justa y duradera, incluyendo el principio de tierra por paz. Luego, se intentaron abrir nuevas vías. Por primera vez se introdujo el concepto de medidas de asociación, que nuestro grupo de investigación UNISCI había propugnado y promovido, pero dándole un significado poco apropiado y poco ambicioso, convirtiéndolo luego los altos funcionarios en un concepto de vuelo raso, desnaturalizado y poco operativo. Y se llega a la cumbre ministerial de Stuttgart en abril de 1999 con la aprobación de las guías para la Carta de paz y estabilidad, Carta que la posterior presidencia francesa no puede conseguir consensuar en Marsella al iniciarse la segunda intifada. A partir de este momento el proceso de Barcelona queda ya muy tocado en cuanto a sus posibilidades, irrumpiendo en el proceso de forma absolutamente condicionante, el conflicto palestino-israelí y árabe-israelí.

Posteriormente tendrán lugar los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, induciendo la adopción de nuevas políticas y nuevas aproximaciones al mundo musulmán a nivel global.

España aprovechará la presidencia de la UE en 2002 para relanzar el proceso de Barcelona con la declaración de Valencia, el plan de actuación, la creación de una Asamblea Parlamentaria Euro-mediterránea y de una Fundación Euro-mediterránea para el Diálogo entre las Civilizaciones, para al año siguiente entrar en un proceso bastante irreconocible para los Estados árabes, como consecuencia de la guerra y ocupación de Iraq por Estados Unidos y su coalición. El cerrado alineamiento del gobierno de Aznar con la política de la Administración Bush en el asunto de Irak, aparte de chocar con las políticas y posiciones anteriormente mantenidas por España en las relaciones con los gobiernos de Saddam Hussein, significaba desmarcarse también de la opinión pública española que abrumadoramente estaba contra la guerra y entrar en colisión con el eje franco-alemán en el caso de la Unión Europea. Era un cambio casi copernicano en la política exterior.

A partir de esta guerra y con el lanzamiento de la política de vecindad europea en 2004, el proceso de Barcelona quedó ya muy tocado. En el capítulo político se había privilegiado desde el principio la economía sobre la política y hubiese sido fundamental cambiar esta orientación. En el mismo capítulo, en el campo de la seguridad, se había intentado proyectar la agenda europea en un espacio de seguridad muy mal diseñado para el tratamiento de las armas de destrucción masiva y se habían adoptado principios y conceptos que no podían ser operativos. Hay que resaltar un notable inmovilismo en el tratamiento de las cuestiones de seguridad, de forma especial, pero no única, en la seguridad militar y las armas de destrucción masiva. En estos asuntos no hubo ningún intento de hacer un replanteamiento que la nueva situación en el Mediterráneo Oriental hacía perentorio[2].

De esta forma, al cumplirse el décimo aniversario de la firma de la Declaración de Barcelona, el nuevo gobierno español trató de relanzar el proceso de Barcelona.

Un balance desapasionado incluía los siguientes elementos:

- Escasos avances en la transformación de los regímenes autoritarios de los estados del sur del Mediterráneo.
- Políticas contradictorias de apoyo a la democratización por parte de la Unión Europea.
- Liberalización comercial favorable a los Estados de la Unión Europea.
- Muy limitados avances en los intercambios sur-sur.
- Incremento de la desigualdad económica entre el norte y el sur del Mediterráneo.
- Fracaso inicial de la asignación de fondos MEDA.
- Fracaso en la modernización de la infraestructura económica de los estados del sur del Mediterráneo como motor para la atracción de la inversión privada.
- Fracaso en la regulación de los flujos migratorios.
- Muy escasa efectividad del diálogo cultural al ser selectivo y esencialmente unidireccional, sin un compromiso e interés efectivo de los estados del Sur del Mediterráneo, y centrado en productos culturales.
- Diálogo cultural orientado a las minorías intelectuales más cercanas a los estados occidentales, sin que estas minorías tengan tampoco en múltiples casos un compromiso serio con estos diálogos, contentándose en la mayoría de los casos a figurar como socios en actividades en las que de hecho participan como un elemento casi de adorno para viajes, reuniones y discusiones.

[2] Véase a este respecto Marquina, Antonio: "La asociación de seguridad de la Conferencia Euro-Mediterránea diez años después: la anábasis", *UNISCI Discussion Papers*, nº.9 (octubre de 2005), en http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI9Marquina.pdf.

El resultado de la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, en el décimo aniversario de la conferencia de Barcelona, el 27 y 28 de noviembre de 2005 fue algo decepcionante y el encuentro bastante caótico. No supuso una auténtica renovación. Los Estados árabes enviaron representantes de segundo nivel. Y, aunque la cumbre se realizó bajo presidencia británica, el equipo del Ministerio de Asuntos Exteriores no hizo un análisis adecuado de las posibilidades y avances que eran posibles realizar en aquel momento, tras la ocupación de Irak y el desarrollo de la insurgencia en este país que empeoraron la solución del conflicto árabe-israelí y palestino-israelí . El hecho de que al final de la cumbre se tuviera que recurrir a una declaración de la presidencia, recogiendo párrafos enteros de la declaración de Barcelona de 1995, fue revelador de la situación en que se encontraba el proceso. El énfasis inicial en esta declaración en el proceso de paz árabe-israelí y palestino-israelí no dejaba de ser también revelador de la situación. Hay que hacer notar, no obstante, la aprobación de un programa de trabajo a cinco años y un código de conducta de lucha contra el terrorismo, que si bien dejaba en el aire diversos elementos, significaba un paso adelante[3].

Por parte española, el nuevo equipo del Ministerio de Asuntos Exteriores mantenía una filosofía consistente en avanzar en cooperaciones concretas, siguiendo la política de pequeños pasos, en espera de llegar un día a conceptualizaciones de conjunto. La ceguera era colosal, dado que, independientemente de la falta de resultados de cierta entidad, los cambios introducidos en el Mediterráneo con la creciente presencia de actores no europeos y la guerra de Irak hacían perentorio un cambio de filosofía y planteamientos que permitieran desarrollar las cooperaciones o políticas más prioritarias en un conjunto bien estructurado y con un objetivo bien delimitado.

De esta forma desde 2005 a 2008, cuando Francia lanza la iniciativa "Unión para el Mediterráneo" asistiremos a un proceso inercial, tratando de evitar que la política europea de vecindad y que la nueva asociación estratégica para el Mediterráneo y Oriente Medio desvirtuase esta iniciativa y, posteriormente, a un intento de acomodarse a la nueva filosofía que intentaba introducir Francia, intentando mantener el proceso de Barcelona y la impronta europeísta que había permitido a España jugar un papel relevante en el proceso. Esto puede ejemplarizarse en las manifestaciones del Ministro de Asuntos Exteriores en Malta en 2007, cuando se estaba fraguando la iniciativa de Sarkozy. Según la reseña oficial, el ministro de Asuntos Exteriores, en su discurso académico, tras recibir el doctorado *honoris causa* por la Universidad de La Valetta, abogó por que los países mediterráneos se movilizaran en la búsqueda de la paz en el conflicto de Oriente Medio. También apostó por relanzar la agenda mediterránea y avanzar hacia una "Comunidad Euro-mediterránea" basada en "valores compartidos". En esta línea, el ministro español pidió la puesta en marcha de un Consejo Euro-mediterráneo en el que los jefes de Estado y de Gobierno tomaran decisiones estratégicas y políticas. Una comisión se encargaría principalmente de las responsabilidades de orden socioeconómico, como la promoción de una zona de libre cambio y libre circulación para el año 2010 y consolidaría y expandiría también el espacio de libertad, seguridad y justicia creado en la Cumbre de Barcelona de 2005. Una Asamblea Parlamentaria, el "ágora euro-mediterránea", sería el hogar común de la democracia y los derechos y libertades de los ciudadanos euro-mediterráneos.

[3] Véase, "10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit", *Chairmain´s Statement*, Barcelona (27 and 28 November 2005), en http://www.consilium.europa.eu/policies/foreign-policy/third-countries-and-regions/the-eu-and-the-mediterranean-region.aspx?lang=en.

Estos planteamientos de "valores compartidos" y "Comunidad Euro-mediterránea" iban más allá de lo hasta entonces propugnado por el proceso de Barcelona: una asociación, pero, como en tantos discursos y manifestaciones españolas, no tenía ningún planteamiento de fondo detrás que diera credibilidad a estas afirmaciones. Más interesante era la aceptación de la necesidad de institucionalización del proceso de Barcelona, manteniendo la primacía de la Unión Europea sobre otras políticas nacionales. Pero el "nuevo espacio geopolítico capaz de responder con mayor eficacia a los desafíos del siglo XXI" que se pretendía desarrollar exigía una mayor homologación e interacción de los Estados no europeos para dar eficacia al proceso, independientemente de que el espacio mediterráneo en términos económicos ya era un espacio de mayor competición económica de actores no europeos.

Al año siguiente, la aprobación de la iniciativa de Sarkozy "Unión por el Mediterráneo" significaba ya un cambio institucional importante y un cambio de filosofía en una dirección más correcta, centrada en proyectos comunes, que devaluaba la relevancia que España había querido mantener en el proceso y la política de pequeños pasos que, estaba suficientemente claro, no producían avances apreciables, faltando un diseño de a dónde se quería ir, cómo afrontar de forma efectiva los desafíos políticos, económicos, sociales y también geopolíticos en el Mediterráneo que se encontraba en notable transformación, y, de forma especial, cómo avanzar en la solución del conflicto palestino-israelí y árabe israelí, donde tanto España como, de forma especial, la Unión Europea seguían manteniendo una política de gesticulación, incapaces de encauzar mínimamente estos conflictos y utilizar las poderosas palancas económicas de que la Unión Europea dispone. La Unión Europea, dada su división, se había convertido en un convidado de piedra. Había que romper con esta situación y salir de la gesticulación en el Cuarteto.

La reorientación de la iniciativa mediterránea realizada por Francia significaba el reconocimiento de fallos de cierta envergadura. Dejaba ya de lado un engranaje como EuroMesco que se había mostrado poco operativo y que no había llegado a ser un laboratorio de ideas adecuado, siendo su contribución en el relanzamiento del primer capítulo poco imaginativa y, sobre todo, poco operativa. En el campo económico la brecha entre el norte y el sur del Mediterráneo había crecido sustancialmente; nuevos actores no europeos eran cada vez más activos en la zona y era cuestión de afrontar esta cuestión crucial de forma diferente. Y en el campo social y cultural el diálogo se había centrado en los productos culturales, teniendo como interlocutores las élites occidentalizadas y los grupos más laicos a los que artificialmente se pretendió dar un peso que no tenían en las sociedades árabes. La cuestión migratoria se había acabado de encauzar mínimamente, pero de forma reactiva.

Teniendo en cuenta las experiencias anteriores hubiera sido necesario una política más imaginativa española o una crítica española más severa a la iniciativa "Unión por el Mediterráneo". Este no fue el caso. El tema del desarrollo político no aparecía en la iniciativa e incluso se mantenía literalmente el primer capítulo del texto de la conferencia de Barcelona. Era algo aberrante[4]. Los riesgos a la seguridad inducidos por la creciente apatía de la gente, en especial de jóvenes diplomados y de la baja clase media, la pérdida de control político y la búsqueda de alternativas no se tomaron en consideración. A esto vino a añadirse la crisis

[4] Véase Marquina, Antonio: "La Declaración Conjunta de la Cumbre de París para el Mediterráneo. Un Documento Claramente Mejorable en Asuntos de Seguridad", *UNISCI Discussion Papers*, nº 19 (enero 2009), en http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2019%20-%20MARQUINA%20MEDITERRANEO.pdf.

económica, la falta de avances en el proceso de paz entre árabes e israelíes y el arreglo institucional.

España consiguió la secretaría de la Unión, pero el sistema institucional no resultó suficientemente operativo para hacer frente a la nueva situación, teniendo en cuenta la carencia de medios adecuados, los planteamientos árabes y la presencia institucional de Israel. Tampoco Egipto fue suficientemente permeable a los intereses y planteamientos españoles.

Con las revueltas árabes el proceso ha quedado congelado y habrá que pensar en iniciativas mejor pensadas y más adecuadas al nuevo contexto mediterráneo que se abre, evitando dilapidar esfuerzos y dinero del contribuyente.

En el diálogo mediterráneo de la OTAN, España ha tenido un protagonismo de cierta relevancia, primero en su lanzamiento en 1994, luego en su impulsión, intentando darle un mayor contenido, tanto en le cumbre de Madrid de 1997, como en la cumbre de Washington de 1999, como en la cumbre de Praga de 2002. Como en el caso de la Conferencia de Barcelona, a pesar de los esfuerzos y los programas anuales de actividades, crecientemente abultados, el problema ha consistido en encontrar un encuadre y planteamientos adaptados a los cambios internacionales producidos. Curiosamente la ministro de Defensa, Carmen Chacón, ha reconocido recientemente que los Estados del diálogo mediterráneo no saben qué pedir y los Estados de la OTAN no saben qué ofrecer. Esta situación es sencillamente el reconocimiento de un mal planteamiento.

España también ha apoyado el diálogo 5+5 que ha desarrollado numerosas actividades de forma especial a partir de la Cumbre de Túnez de 2003 donde se centraron los asuntos de cooperación:

- Estabilidad y seguridad en el mediterráneo Occidental.
- Cooperación económica e integración magrebí.
- La cooperación en los campos social y humano.
- Diálogo de culturas y civilizaciones.
- La concertación política sobre los grandes temas de la actualidad Internacional.

A partir de esta cumbre, el diálogo 5 + 5 se ha ido abriendo progresivamente, intentando aprovechar su carácter informal y flexible para impulsar cooperaciones reforzadas entre los países del diálogo 5 + 5, de carácter eminentemente operativo y práctico, que se pudieran plasmar en acciones concretas, en los siguientes campos: asuntos de interior, migraciones, relaciones parlamentarias, defensa, turismo y transportes.

Esta iniciativa, si bien parece tener más porvenir que los procesos euro-mediterráneos, adolece también de unos objetivos claros en la transformación de las relaciones en el Mediterráneo occidental.

3. Las relaciones con Argelia y Marruecos[5]

En el campo bilateral la política española hacia el Mediterráneo ha mantenido al Magreb como la zona de importancia prioritaria y a Marruecos como el interlocutor fundamental en el diálogo político y la cooperación. Si durante la presidencia de José María Aznar la relación de España con Argelia y Marruecos se acabó equilibrando, en medio de fuertes desencuentros con Marruecos y que dieron lugar a la crisis de la isla de Perejil, durante los años de Rodríguez Zapatero, esta relación quedó seriamente desequilibrada, mejorando las relaciones con Marruecos a cambio de la realización de un giro notable en la posición española con respecto a la descolonización definitiva del Sahara Occidental, por más que se dijera que se respetaban los principios.

El ministro Miguel Angel Moratinos informó ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso el 19 de mayo de 2004 de las líneas generales de la política a desarrollar por su Ministerio. El ministro resaltó en primer lugar la necesidad de recomponer las relaciones con Marruecos y que, por esta razón, el presidente del Gobierno había viajado a Casablanca, inmediatamente después del debate de investidura, en su primer viaje fuera de España. Para el ministro, recuperar el diálogo, el entendimiento, la fluidez en las relaciones, la transparencia y el respeto por el otro habían sido los objetivos de este primer encuentro. Ello, según el ministro, no era un obstáculo en el desarrollo de relaciones con Argelia que se querían también privilegiar, así como con los demás países del Magreb para recuperar una política global hacia el Magreb. En este sentido iban a promover la concertación en la Unión Europea, de forma especial con Francia, para fomentar la integración regional e iban a impulsar el desarrollo de la Unión del Magreb árabe y la revitalización del proceso de integración regional. El ministro quería y se proponía hacer del Magreb un área de diálogo, de cooperación, de estabilidad, de prosperidad y de desarrollo económico y social sostenido[6].

La cuestión era cómo desarrollar la capacidad de movilizar medios y actores para afrontar estos desafíos. Esto sólo podía hacerse, como reconocía el ministro, con un fuerte apoyo de la Unión Europea, que no estaba claro poder movilizar, y la experiencia del proceso de Barcelona era suficientemente concluyente. El apoyo de Francia era importante, pero no decisivo, y aquí radicó posteriormente una de las principales debilidades del plan inicial de Sarkozy de convertir la iniciativa para el Mediterráneo en una mera iniciativa regional. Además estaba sin solucionar un problema central, el conflicto no resuelto del Sahara Occidental. El ministro señaló en su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso que el Gobierno iba a propiciar el diálogo entre todas las partes en el conflicto del Sáhara occidental, de acuerdo con la Resolución 1495 del Consejo de Seguridad que recogía el Plan Baker II para la libre determinación del pueblo del Sáhara. El ministro reconocía que, aunque la intermediación y los buenos oficios correspondían al secretario general de Naciones Unidas y a su enviado especial, el señor Baker, el Gobierno español iba a contribuir en la búsqueda de un consenso entre las partes para buscar una solución política al conflicto, de acuerdo con la Resolución 1541, y recomponer el diálogo[7].

[5] Sobre la política hacia el Magreb véase de Larramendi, Miguel Hernando y Mañé Estrada, Aurelia (eds.) (2009): *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, Barcelona, Ariel.

[6] "Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuaybé, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento, la política que piensa desarrollar en el Ministerio, las prioridades y políticas que piensa impulsar en relación con las materias vinculadas a esta Comisión durante la presente Legislatura", BOCG nº 24 (19 de mayo de 2004).

[7] *Ibid.*

En otra intervención en el Pleno del Congreso, el ministro de Asuntos Exteriores, respondiendo a una pregunta del diputado Gustavo de Arístegui, el 19 de mayo de 2004, señaló que la voluntad de este Gobierno, sin olvidar en ningún momento el marco esencial de Naciones Unidas y el apoyo a los esfuerzos del secretario general y de su enviado especial, era la de facilitar una solución justa, duradera, consensuada, una solución política, en la que todas las partes pudieran sentirse satisfechas, que favoreciera la estabilidad del Magreb y la relación entre el Magreb y Europa. El Gobierno no quería tener una neutralidad activa y quería comprometerse en la solución.

La realidad resultó mucho más rocosa y menos transitable de lo que presentaba el ministro. La pretensión de fomentar el gran Magreb por parte española contribuyendo a solucionar este contencioso resultó un asunto demasiado arduo y excesivamente voluntarista. Esto producirá un enfriamiento de relaciones con Argelia e inducirá de nuevo medidas de retorsión por parte de Argelia. Los problemas de REPSOL con SONATRACH se han visto siempre desde una perspectiva más política que económica. En realidad, Argelia sigue siendo la asignatura pendiente española en el Magreb, yendo más allá de la energía, la cooperación policial y judicial, los flujos migratorios y el Instituto Cervantes, no siendo comparable ni la cooperación ni el tejido de relaciones creado con Marruecos con la cooperación y el tejido de relaciones existente con Argelia.

4. La cuestión del Sahara Occidental

Hay que recordar que España había defendido desde 1975 que el proceso de descolonización del Sahara Occidental era un proceso inconcluso que sólo se resolvería con la realización de un referéndum de autodeterminación.

Esta línea se mantendrá incluso cuando Francia en 2001 trató de persuadir a la Unión Europea para que apoyase una autonomía limitada del Sahara occidental dentro de Marruecos. España acabó arrastrando a Portugal, Irlanda, Suecia y Finlandia para mantener el apoyo a la realización de un referéndum de autodeterminación. Y Estados Unidos apoyó finalmente la fórmula de la autodeterminación**.**

Por otra parte, el plan Baker II tuvo también una vida corta, dada la oposición de Marruecos y James Baker acabó dimitiendo en junio de 2004, un mes después de que el ministro español hiciese público su apoyo a un plan que no se podía poner en práctica. El nuevo enviado especial personal del secretario general de la Naciones Unidas, Alvaro Soto, tuvo una duración limitada en el puesto y traía mala fama de su anterior actuación en Chipre por los retoques realizados al plan de arreglo de Chipre. En julio de 2005 tuvo lugar el nombramiento como representante especial de Peter van Walsum quien, como todos los representantes anteriores, empezó manteniendo contactos con las partes y los Estados vecinos para recabar sus opiniones sobre 1os próximos pasos que deberían darse. Al poco tiempo, de octubre de 2005 a marzo de 2006 tuvieron lugar incidentes en El-Aaiún y en algunas de las principales ciudades del Sahara occidental, produciéndose denuncias por la violación de los derechos humanos por parte de Marruecos. La situación en vez de mejorar, empeoraba.

En esta tesitura, Peter van Walsum hizo un repaso de los actores y admitió que la posición del Frente Polisario, que contaba con el apoyo general de Argelia, era que el único modo de avanzar consistía en aplicar el plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental o el plan de arreglo. Ambos habían sido aprobados o apoyados por el

Consejo de Seguridad y contemplaban la libre determinación mediante un referéndum que incluyera la independencia entre las opciones a elegir. Cualquier otra alternativa sería inaceptable para el Frente Polisario. Mauritania había reiterado su estricta neutralidad[8]

En su opinión cabían dos opciones: la prolongación indefinida del estancamiento existente, en espera de una realidad política diferente, o las negociaciones directas entre las partes.

Para la mayoría de los Estados estaban en juego dos factores: el hecho de que el Sáhara Occidental no constituyera una prioridad en sus agendas políticas nacionales; y el hecho de que se concediera gran importancia a la continuidad de las buenas relaciones tanto con Marruecos como con Argelia. La combinación de estos dos factores constituía una poderosa tentación para aceptar la continuidad del estancamiento, al menos durante algunos años más. Mientras el Sáhara Occidental no adquiriese una mayor prioridad en sus agendas políticas, muchos Estados seguirían considerando que el statu quo era más tolerable que cualquiera de las posibles soluciones. Había también una tercera opción posible, que el Consejo de Seguridad impusiera una solución, obligando a Marruecos a aceptar un referéndum, con la independencia como una de las opciones. No obstante, las consultas ulteriores confirmaron que esta solución no era realista.

Así se llegó a la Resolución 1754 del Consejo de Seguridad de 30 de abril de 2007 que exhortó a las partes a entablar negociaciones sin condiciones previas, teniendo presentes los acontecimientos de los últimos meses, con miras a lograr una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que condujera a la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental y el 18 de junio tuvo lugar la primera reunión del proceso de negociación en la finca de Greentree en Manhasset, Nueva York. Una segunda reunión se celebró en agosto sin conseguirse avances.

Estaba ya claro, que frente a lo que mantenía Peter Van Walsum, ("Argelia desempeña un papel preeminente y dominante") Argelia no quería aparecer como parte en la negociación y era también meridianamente claro que España no había conseguido modificar el contexto y que no tenía capacidad de influencia suficiente. De esta forma, se mantuvo la cuestión del derecho de autodeterminación, dado que la anexión no encontró apoyos suficientes.

En enero de 2008 se produjo la tercera reunión y la cuarta en marzo. El Frente Polisario no dudó en plantear la independencia. En este contexto, Peter Van Walsun manifestó en abril en el Consejo de Seguridad que el Frente Polisario debía adoptar una actitud realista y renunciar a la independencia. De inmediato el Polisario pidió la dimisión de Van Walstun. Y, como era de esperar, el ministro Miguel Ángel Moratinos apoyó a Van Walstun. El resultado fue la ruptura del proceso. La política española quedaba en evidencia frente a lo que el ministro de Asuntos Exteriores en su día defendió, señalando que "España, por su capacidad de influencia en la región, puede aportar un plus para encontrar una salida".

Esta pretensión acabó por ser devaluada aún más por el empuje de los grupos pro-saharauis españoles que han dejado un estrechísimo margen de maniobra al gobierno, obligando al partido socialista a adoptar una posición de mayor compromiso con el Frente Polisario. El caso de Aminattou Haidar así como las continuas denuncias de violaciones de

[8] También había mantenido consultas con las autoridades del Reino Unido, España, Francia, y los Estados Unidos de América en Londres, Madrid, París, y Washington, D.C., así como con Alpha Oumar Konare, Presidente de la Comisión de la Unión Africana, en Addis Abeba y con altos cargos de la Unión Europea en Bruselas

los derechos humanos por Marruecos y los enfrentamientos entre los habitantes del Sahara Occidental y las fuerzas policiales de Marruecos han obligado al gobierno a tomar una mayor distancia en este asunto.

En términos generales podemos decir que España consiguió sin ningún género de dudas unas relaciones más fluidas con Marruecos, favoreciendo también unas especiales relaciones de Marruecos con la Unión Europea, privilegiando la cooperación económica gubernamental y no gubernamental, la apertura de mercados y obteniendo, como cuestiones fundamentales, la renovación del acuerdo de pesca, una colaboración en el tema de lucha contra la emigración ilegal, con sus altos y bajos, y una colaboración en el tema terrorista que los atentados del 11 de marzo de 2004, de impronta claramente marroquí, habían puesto sobre la mesa como asunto prioritario. Pero la política global quedaba desequilibrada con respecto a Argelia, lo que obliga a replantear la, así denominada, "visión global".

5. Oriente Próximo

Con respecto a Oriente Próximo el nuevo Gobierno socialista, tal como había prometido, decidió poner fin a la participación militar española en Irak, pero lo hizo de forma brusca, e incluso alentando a terceros Estados que tenían tropas en Irak a que siguieran la decisión de España de retirar sus efectivos militares de este país porque así se abriría "una expectativa más favorable". El presidente José Luis Rodríguez Zapatero hizo esta consideración en la conferencia de prensa que cerró la Reunión de Alto Nivel hispano-tunecina el 13 de septiembre de 2004. Esto produjo la indignación de los Estados Unidos. El presidente Bush ya ni siquiera devolvió las llamadas al presidente español. Sobre el terreno, la invasión de Irak por la coalición no favoreció la solución de los conflictos árabe-israelí y palestino israelí, antes bien la empeoró.

España, con el nuevo gobierno socialista, apoyó la permanencia de un Irak unido, estable, seguro, democrático y próspero, subrayando que era necesario que el pueblo iraquí recuperase cuanto antes el control sobre su propio país.

Sobre el proceso de paz de Oriente Próximo, el gobierno se propuso avanzar mediante la colaboración entre los Estados del Mediterráneo y el mundo árabe, restableciendo la confianza entre los pueblos, favoreciendo una negociación entre las partes y respetando las resoluciones de Naciones Unidas, los principios de la Conferencia de Paz de Madrid y los acuerdos posteriores aceptados por las partes. De este modo, decía el ministro de Asuntos Exteriores en su primera comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, "podrá alcanzarse un acuerdo de paz definitivo basado en la existencia de dos Estados soberanos, viables y seguros, dentro de fronteras seguras y reconocidas, tal como establece la Hoja de Ruta, y el Gobierno seguirá apoyando los esfuerzos del cuarteto".

En realidad las posibilidades de influencia española en estos conflictos han sido siempre limitadas. Por otra parte, ni la Unión Europea, que ha estado siempre divida, y que, como dijimos, se ha dedicado más que a hacer política a la gesticulación en este asunto, ni los Estados Unidos durante la Administraciones del presidente Bush y del presidente Obama han conseguido reorientar la posición israelí, siempre manteniendo enormes reservas sobre el resultado de las negociaciones, mucho más tras la elección del presidente Netanyahu quien no cree en el proceso de paz.

Para España una paz global y duradera en la región también tenía que incluir una solución para los problemas de Siria y Líbano, de acuerdo con las resoluciones de Naciones Unidas.

En términos más generales, la visión del Ministerio de Asuntos Exteriores, tras los procesos electorales llevados a cabo en 2005 y 2006 en la zona, se concretó en que existía una interdependencia entre los conflictos en la región, que el conflicto central, a pesar de las consecuencias de la guerra de Irak, era el conflicto árabe-israelí y así lo dijo el presidente José Luis Rodríguez Zapatero ante la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2004: "no habrá seguridad ni estabilidad en el mundo mientras sangre el conflicto de Oriente Próximo, que es el tumor primario de múltiples focos de inestabilidad"; y para la resolución de estos conflictos había que pasar de la gestión de crisis al fomento y creación de espacios de cooperación e integración.

En este esquema se ha movido la política española. España se integró en la FINUL, desplegándose un contingente español de 1.100 efectivos tras el cese de hostilidades entre Israel y el Líbano, el 15 de septiembre de 2006. La cuestión es la efectividad de este tipo de despliegues, cuya lógica es ayudar a las partes a que encuentren una solución, no una permanencia en la zona sin ningún avance en la solución del conflicto entre las partes. En cualquier caso, dado el interés de España por el Mediterráneo, no podía quedar fuera de una iniciativa que tenía una impronta europea.

España y la Unión Europea apoyaron asimismo al presidente Abas frente a Hamas como representante legítimo de los palestinos. Además, a pesar de los problemas que Irán ha creado en la zona, se intentó desde el primer momento mantener abiertas las vías de diálogo con el gobierno de Irán, tal como había pretendido el gobierno del presidente Aznar, en un contexto de política interna iraní diferente.

Desde el punto de vista de las relaciones con Israel la voluntad de acercamiento manifestada por el ministro Moratinos ha venido lastrada por el peso de la opinión pública española más favorable a la causa palestina.

Digno también de mención ha sido el desarrollo de las relaciones con Turquía, favoreciendo su integración en la Unión Europea, desarrollando las relaciones económicas y lanzando ambos presidentes la iniciativa Alianza de Civilizaciones, una iniciativa interesante, pero inicialmente muy mal planteada teóricamente[9] dando lugar a un amplio desinterés, a pesar del dinero invertido en su promoción, su obligatoriedad de estudio en currículos oficiales; iniciativa a la que el propio presidente del gobierno, inasequible al desaliento, se ha agarrado hasta el final.

En otro orden, el nuevo gobierno socialista creó en Madrid la Casa Árabe y, posteriormente, la Casa Sefarad, en un intento de reforzar el conocimiento del mundo árabe y el mundo judío en España.

[9] Véase a este respecto Marquina, Antonio: "Nota Editorial", *UNISCI Discussion Papers*, nº 14 (mayo 2007), en http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI14Nota.pdf.

6. El contencioso de Gibraltar y las ciudades españolas de Ceuta y Melilla

De forma simultánea veremos la realización de un giro adanista español en el contencioso de España sobre Gibraltar y la creación del Foro de diálogo sobre Gibraltar. Este es un tema especialmente vidrioso, dados los bandazos que el gobierno socialista desde los años noventa ha realizado en este tema sin ningún escrúpulo, incluso recurriendo a la desinformación[10] y la incuria con que se ha llevado este tema en los Ministerios de Asuntos Exteriores y también de Defensa, a pesar de mantenerse que el estrecho de Gibraltar es una zona de interés estratégico primordial de España.

España durante los gobiernos del presidente José María Aznar impulsó el proceso de descolonización incidiendo en el tema de la soberanía. Tras el fracaso de las negociaciones llevadas a cabo por los gobiernos español y británico entre 2001 y 2002 en un intento de llegar a un acuerdo de cosoberanía, siendo ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, la cuestión gibraltareña quedó bloqueada. El acuerdo no se llegó firmar, pues las autoridades gibraltareñas convocaron un referéndum donde, como era previsible, fue ampliamente rechazado.

Ante dicho bloqueo, aceptado por el Foreign Office, el nuevo ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos manifestó inicialmente ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso que el Gobierno tenía el firme propósito de recuperar e impulsar el diálogo y la negociación en el contexto del proceso de Bruselas, con el espíritu que alentó el ministro hasta julio de 2002, añadiendo "Con ese objetivo mañana mismo voy a reunirme en Londres con el secretario del Foreign Office, Jack Straw, con el que voy a abordar la cuestión de Gibraltar en sus dos aspectos más relevantes: la soberanía y la cooperación. Estoy convencido de que mediante el diálogo podemos avanzar en el proceso negociador y conseguir beneficios para todas las partes implicadas en la cuestión de Gibraltar, incluyendo por supuesto a la región circunvecina, es decir, al Campo de Gibraltar"[11].

Pero al poco tiempo, en octubre de 2004, hace su aparición el Foro Tripartito de Diálogo sobre Gibraltar[12], creándose formalmente en diciembre de 2004, desechándose por parte española la condición de que debía haber progresos en soberanía para que hubiera a su vez progresos en cooperación. En el Foro quedaban representados España, el Reino Unido y Gibraltar y el diálogo era a tres bandas, con agenda abierta, y donde Gibraltar tenía voz propia y las decisiones en asuntos de cooperación habían de ser acordadas por los tres participantes. El 18 de septiembre de 2006 se firmaron los acuerdos de Córdoba que incluían la utilización por España de la pista de aterrizaje de Gibraltar[13], el tránsito por la verja construida por el

[10] Véase a este respecto Antonio Marquina: La otra batalla de Gibraltar, UNISCI Discussion Papers, nº 4 (enero de 2004), en http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/Gibraltar.pdf.

[11] "Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuaybé, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento, la política que piensa desarrollar en el Ministerio, las prioridades y políticas que piensa impulsar en relación con las materias vinculadas a esta Comisión durante la presente Legislatura", BOCG nº 24 (19 de mayo de 2004).

[12] Véase Inmaculada García, Alejandro del Valle (2010): *Gibraltar y el Foro Tripartito de Diálogo, Madrid, Dykinson*, S.L.-Libros.

[13] Sobre la importancia de la pista de aterrizaje y los aspectos estratégicos de Gibraltar véase Romero, Luis: "Lo estratégico en la cuestión de Gibraltar", *UNISCI Discussion Papers*, n º12 (octubre 2006), en http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCIRomero12.pdf.; Marquina, Antonio: "La pista de aterrizaje de Gibraltar y la base militar", *UNISCI Discussion Papers*, nº 19 (enero 2009), en http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2019%20-%20MARQUINA%20GIBRALTAR.pdf.

Reino Unido, las pensiones a los españoles que trabajaron en Gibraltar y las telecomunicaciones.

Posteriomente, el 21 de julio de 2009 tuvo lugar la primera visita oficial a Gibraltar de un miembro del Gobierno español, Miguel Ángel Moratinos, asunto que levantó una importante polémica y dividió a las fuerzas políticas españolas, dado que el tema de la soberanía seguía aparcado y significaba dar un espaldarazo a las autoridades de la colonia, mientras se seguía produciendo la expansión de Gibraltar en aguas españolas, expansión convertida en un mal endémico, con el apoyo español al utilizarse tierras y materiales traídos desde España en proyectos faraónicos, que en 2006 se evaluaba su coste en más de mil millones de libras, sin que el gobierno español les pusiera coto, la política británica de legitimación de hechos consumados, con el otorgamiento de una nueva Constitución, las afirmaciones del ministro principal sobre no reconocimiento del Comité de Descolonización de Naciones Unidas, la cuestión de los submarinos atómicos que seguían recalando en Gibraltar, los vertidos y la polución de la bahía por accidentes y las actividades de bunkering en Gibraltar, y un largo etcétera de incidentes que fueron creciendo en los meses posteriores entre las patrulleras de la Guardia Civil y los buques de la Marina británica en aguas situadas en las tres millas cercanas a la costa de Gibraltar, aguas nunca cedidas por España.

El colmo del disparate tuvo lugar cuando el ministro principal de Gibraltar retó al ministro de Asuntos Exteriores español a llevar esta disputa a la Corte Internacional de Justicia.

El Foro permitió que Peter Caruana se colocara en una situación de igualdad con los otros dos ministros sin ofrecer nada a cambio. De los seis campos de cooperación acordados en la visita del ministro español a Gibraltar sólo se había avanzado en tres: fiscal; educativo y cultural; y visados, mientras que los capítulos de cooperación policial, judicial y aduanera; medio ambiente; y comunicaciones y seguridad marítima estaban atascados, siendo los de más interés para España.

El resultado del adanismo español ha sido un desastre sin paliativos. El planteamiento alternativo que se trató desarrollar confundía los deseos con la realidad.

En el caso de Ceuta y Melilla las posiciones españolas se han mantenido formalmente. En este asunto las posiciones tradicionales del partido Popular y del Partido Socialista han sido dispares, no cabe decir otra cosa[14].

En los últimos años, aparentemente y teóricamente la posición de estas ciudades españolas se han visto fortalecidas con las visitas de Rodríguez Zapatero a ambas ciudades en 2006 y del Rey en 2007, pero el proceso de venta de propiedades a ciudadanos de origen marroquí se ha incrementado. El resultado acabará siendo una cesión silenciosa.

7. Las relaciones económicas con los Estados del sur del Mediterráneo

En el campo económico la presencia española en el mundo árabe, saliendo del Magreb sigue siendo una asignatura pendiente- yendo más allá de la venta de armamento- y en el campo de

[14] Véase a este respecto García Flórez, Dionisio (1999): *Ceuta y Melilla, Cuestión de Estado*, Ciudad Autónoma de Melilla. García, Dionisio (1998): *Ceuta y Melilla en la política española. Perspectivas futuras*, UNISCI Paper, nº13, Madrid, UNISCI.

la cooperación sería oportuna una mejor distribución de recursos entre países. Una excepción en el Mediterráneo lo constituye Turquía, pero Turquía no es un Estado árabe.

Hay que hacer notar que la crisis económica lo que está permitiendo es la presencia económica de grupos inversores árabes, asunto interesante que hubiera exigido una mejor planificación española.

Las cifras de inversiones y exportaciones de la última década son suficientemente concluyentes. En Argelia se ha pasado de exportar por un valor de 548 millones de euros en el año 2000 a 2.037 en el año 2010, mientras que las importaciones han pasado de los 3.094 millones a 4.551, teniendo un pico en 2008 de 6.431 millones, con lo que el gap comercial se ido recortando. En el caso de Marruecos, por el contrario, se ha pasado de unas exportaciones de 1.371 millones de euros en el año 2000 a 3.449 en 2010 y las importaciones han crecido también muy sustancialmente pasando de los 967 millones a los 2.775. En el caso de Libia las importaciones han subido de 2.030 millones de euros en el año 2000 a 3.352 en 2010, pero las exportaciones han crecido muy poco, pasando de 119 millones a 259 en los mismos años, siendo el gap comercial muy grande. Con Túnez las cifras comerciales son favorables a España y en el caso de Egipto se ha pasado de un superávit en la balanza comercial en el año 2000 a un desequilibrio muy notable a partir del año 2005, alcanzando las exportaciones españolas la cifra de 912 millones de euros frente a las importaciones de 1.345 millones en 2010. La balanza comercial es favorable a España en el caso de Líbano y Jordania y bastante equilibrada en el caso de Siria, si bien los montantes de exportaciones e importaciones en el Mediterráneo oriental son algo mediocres con la excepción de Israel. Más allá, con los Estados del Golfo e Irán la balanza comercial está profundamente desequilibrada en la mayoría de los casos. España tiene esta asignatura pendiente desde hace más de una década.

En cuanto a inversiones españolas, los flujos de inversión bruta española en la década del 2000 son significativos, siendo Marruecos (3.247 millones de euros) el Estado más beneficiado, a gran distancia del segundo que es Egipto (694 millones), el tercero es Túnez (265 millones), el cuarto Argelia (258 millones) y ya el quinto a gran distancia es Arabia Saudita (127 millones). En Libia, Líbano, Siria e Israel la inversión es reducida y casi ridícula.

8. Conclusión

Como indicamos al inicio de este artículo esta última década ha supuesto cambios de importancia en la política española hacia el Mediterráneo. Lamentablemente hay que decir que España ha perdido fuerza en sus políticas mediterráneas y de forma especial en el Magreb y el estrecho de Gibraltar, exigiéndose nuevos diseños, planteamientos más ajustados a las posibilidades españolas, acercamientos a los Estados emergentes con presencia en el Mediterráneo y más refinadas alianzas a nivel europeo y con los Estados Unidos. La primavera árabe abre incógnitas y exigirá unos planteamientos distintos en muchos casos para adaptarse al nuevo contexto geopolítico, socio-económico, religioso y cultural mediterráneo, un Mediterráneo ampliado y diferente al de las últimas décadas.

LOS PARTIDOS ISLAMISTAS, ¿NUEVOS INTERLOCUORES?

Beatriz Tomé[1]
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Resumen:
En este artículo analizamos la aproximación del gobierno socialista de Rodríguez Zapatero (2004-2011) al Islam Político moderado o reformista en el arco mediterráneo. Sostiene que no existe un plan global y comprehensivo para abordar el fenómeno y que la actuación del Ejecutivo sigue dos grandes líneas generales de actuación exterior: (a) europeización de su política exterior y adhesión –e impulso- de los marcos de cooperación multilaterales de la Unión Europea, como el Proceso de Barcelona; (b) y primacía de las relaciones bilaterales con los gobiernos de la zona, lo que dificulta el equilibrio entre intereses y valores. La Alianza de Civilizaciones, convertida en una iniciativa política y cultural, no es un marco válido de análisis ni actuación. Es necesario recurrir, por tanto, a otros elementos e instrumentos de la política exterior española. En el caso del Magreb, se analiza el lugar que ocupan las organizaciones islamistas en las políticas de promoción de la democracia y defensa de los derechos humanos. En Oriente Medio, la implicación española en el proceso de paz y la inclusión o rechazo de los actores de referencia islamista en el mismo.

Palabras clave: Política exterior de España, FPA, Alianza de Civilizaciones, Islam Político, partidos islamistas, Magreb, Oriente Medio.

Title in English: *"Islamist Parties as new Interlocutors?*

Abstract:
This paper analyzes the Rodríguez Zapatero socialist government (2004-2011) approach to Moderate or Reformist Political Islam in the Mediterranean. It argues that it does not exist a global and comprehensive strategy to deal with the issue. Instead, two main approaches are followed: (a) Europeanization of the Spanish foreign policy and promotion of multilateral cooperation forums related to the European Union, such as the Barcelona Process; (b) priority to bilateral and intergovernmental relations, which make difficult the equilibrium between values and interests. The Alliance of Civilizations is not an appropriate analysis frame. Therefore, it is necessary to analyze other instruments of the Spanish foreign policy. We discuss Democracy Promotion and its implication for Islamic organizations in the Maghreb. And, on the other hand, we focus on Spanish promotion and involvement in the Middle East Peace Process and the inclusion or exclusion of the Islamist actors.

Keywords: *Spanish Foreign Policy, FPA, Alliance of Civilizations, Political Islam, Islamist Parties, Maghreb, Middle East.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Beatriz Tomé Alonso es becaria FPU del Ministerio de Educación e investigadora de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid.
Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail*: beatriz.tome@hotmail.com.

1. Introducción

El análisis de la política exterior española en las últimas décadas no ha prestado especial atención a la relación con el Islam Político moderado sino de forma tangencial. A pesar de ser un fenómeno en auge en la escena internacional, crecientemente debatido entre académicos y decisores políticos, este olvido relativo no está exento de buenos motivos. En el contexto mayoritariamente autoritario o semi-autoritario[2] de sus respectivos escenarios nacionales, los islamistas desempeñan un papel secundario. La acción exterior sigue siendo un "domain reservé" de los regímenes. De ahí la preeminencia de las relaciones bilaterales con un componente marcadamente inter-gubernamental.

Este trabajo pretende visibilizar los movimientos islamistas (es decir, aquellos que ven en el Islam una ideología política[3]) *reformistas* o *moderados* en la acción exterior española durante las últimas dos legislaturas socialistas (2004-2011). Centramos nuestra atención en el marco mediterráneo por la evidente relevancia de esta área geográfica para la política exterior española[4]. Nuestra tesis principal sostiene que no existe un plan global para abordar el

[2] Si atendemos a la clasificación de Freedom House, la mayoría de los países de la región MENA (Middle East and North Africa) es "no libre"; sólo Marruecos, Líbano y Kuwait encajarían en la categoría de "parcialmente libre". Ver Freedom House (2011) *Freedom in the World 2011. The Authoritarian Challenge to Democracy*, en http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=594. El mismo documento insiste en la preocupación ante "los continuos malos resultados de los países de Oriente Medio y el Norte de África. La región, que ha sido foco de políticas para estimular las reformas democráticas bajo la Agenda para Libertad del ex-presidente de Estados Unidos George W. Bush, aumentó su declive de los últimos años desde un punto de partida democrático ya bajo."

[3] Existen numerosos intentos de definición de los movimientos islamistas. Para Luz Gómez García, son el "(c)onjunto de proyectos ideológicos de carácter político cuyo paradigma de legitimación es islámico. El término sirve para caracterizar una panoplia de discursos y tipos de activismo que tienen en común la reivindicación de la charía como eje jurídico del sistema estatal y la independencia del discurso religioso de sus detentadores tradicionales (ulemas, alfaquíes, imanes). El islamismo, los islamismos, recorren el arco que va de las propuestas políticamente pluralistas y teológicamente inclusivas a modelos autocráticos y excluyentes. (…) caben partidos políticos, movimientos de liberación, grupos paramilitares, células terroristas o asociaciones civiles y culturales. (…) en puridad deberíamos llamar 'islamismos', por la pluralidad de sus orígenes, naturalezas y manifestaciones.", en Gómez García, Luz (2009): *Diccionario de Islam e Islamismo*, Madrid, Espasa-Calpe, p. 165. International Crisis Group (ICG) apunta en la misma dirección al señalar que "el Islamismo –o activismo islámico- tiene un número de muy diferentes manifestaciones, de las cuales sólo unas pocas y sólo una minoría justifica la confrontación", International Crisis Group (ICG), en ICG, "Understanding Islamism", *Middle East/North Africa Report*: 37 (March 2005), en http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/North%20Africa/Understanding%20Islamism.pdf. Otros autores prefiren definiciones con mayor carga ideológica. Para Guilain Denoux, el Islamismo es "una forma de instrumentalización del Islam por individuos, grupos u organizaciones que persiguen objetivos políticos (…) [el Islamismo] provee respuestas políticas a los retos sociales de hoy imaginando un futuro, reinventando conceptos prestados de las tradiciones islámicas", en Denoeux, Guilain: "The Forgotten Swamp: Navigating Political Islam", *Middle East Policy*, vol. 9, nº (June 2002). Para Graham E. Fuller, "Islamista es aquel que cree que el Islam como cuerpo de fe tiene algo importante que decir sobre cómo política y sociedad han de orientarse en el mundo contemporáneo musulmán y que busca implementar esta idea de alguna manera.", en Fuller, Graham E. (2004): *The future of Polical Islam*, New York, Palgrave-MacMillan.

[4] A pesar de que el partido en el gobierno es considerado por muchos la "vanguardia" del islamismo moderado, Turquía queda excluida del análisis de este trabajo. Los motivos son varios: (1) tradicionalmente no pertenece a la zona MENA; (2) sus particularidades políticas, económicas y estratégicas dificultan el planteamiento de cuestiones generales que sí afectan, sin embargo, a la mayoría de los países referidos; (3) las propias peculiaridades del Partido de la Justicia y el Desarrollo –AKP-, que, según un amplio consenso, no puede, al menos únicamente, ser definido en términos islamistas (sus miembros prefieren calificarlo como "conservador democrático"). En todo caso, existen buenos trabajos sobre las relaciones bilaterales hispano-turcas. Ver, entre otros, Soler i Lecha, Eduardo: "Las relaciones hispano-turcas: buena sintonía pese al estancamiento europeo",

fenómeno y que las líneas generales de la actuación exterior del gobierno de Rodríguez Zapatero siguen dos grandes tendencias: *europeización* de su política exterior y adhesión –e impulso- de los marcos de cooperación multilaterales de la Unión Europea, como el Proceso de Barcelona; y primacía de las relaciones bilaterales con los gobiernos de la zona, lo que dificulta el equilibrio entre intereses y valores.

Pese a los discursos oficiales que abogan por incluir en el diseño de la política exterior española a representantes de la sociedad civil, los partidos y organizaciones islamistas, en tanto ajenos a la estructura gubernamental o absorbidos por ella –pero con escasa capacidad de maniobra- permanecen relegados a un segundo plano.

Aunque ambas tendencias –inserción en el marco europeo y fortalecimiento de lazos intergubernamentales- conviven sin conflicto, en Oriente Medio la política exterior española actúa bajo el paraguas de la Unión Europea mientras que en el Magreb las relaciones bilaterales son protagonistas. Si bien el Mediterráneo es entendido como una unidad geopolítica[5], el norte de África ha sido tradicionalmente área prioritaria debido a su relevancia para España en cuestiones relativas a la seguridad global y energética[6], las migraciones[7] o los tráficos ilícitos.

Este trabajo pretende analizar el lugar que las políticas gubernamentales centrales de las dos últimas legislaturas le han reservado. Quedan por tanto excluidos, necesariamente, elementos clave para entender de forma comprehensiva la relación entre España y las fuerzas islamistas. Este análisis no refleja la acción exterior de actores gubernamentales no centrales -como las comunidades autónomas, crecientemente relevantes en el sistema político español y con instrumentos de actuación e intereses propios y bien definidos, especialmente en materia de cooperación- y de las organizaciones no-gubernamentales, como las ONGs, con gran implantación en el Magreb, especialmente en Marruecos[8].

---

en VV.AA. (2011) *Anuario Internacional CIDOB 2011. Turquía, perfil de país*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 427-433.

[5] Respecto a la pertinencia de incluir Oriente Medio y el Norte de África en un mismo espacio geopolítico, ver Marquina Barrio, Antonio and Günter Brauch, Hans (eds.) (2001): *The Mediterranean space and its borders: geography, politics, economics and environment*, Madrid, UNISCI.

[6] España importa hidrocarburos del área mediterránea en mayor medida que el conjunto de la UE. Casi el 40% del gas importado a lo largo de este año procede de Argelia. La información sobre importaciones de hidrocarburos por áreas geográficas, distribuídas por meses y años, puede consultarse en las Estadísticas de CORES, en http://www.cores.es/esp/estadisticas.html. Ver Escribano, Gonzalo: "Energía en el Norte de África: vectores de cambio", *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 13/2011*, (julio 2011), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt13-2011.

[7] El Magreb es una de las principales áreas geográficas de procedencia de los inmigrantes en España, tal y como se indica en Instituto Nacional de Estadística (INE) (2008): *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: una monografía*, Madrid, INE, en http://www.ine.es/prodyser/pubweb/eni07/eni07.htm. De los cuatro millones y medio de residentes extrajeros, 606.105 proceden del Norte de África, y de éstos, casi 540.000 de Marruecos.

[8] Para ampliar el estudio a actores no gubernamentales, ver López, Bernabé : "La sociedad civil y las relaciones con Marruecos: el Comité Averroes, ¿un instrumento para el acercamiento entre las sociedades o la retórica de la mediación civil?", en Hernando de Larramendi, Miguel y Mañé Estrada, Aurèlia (eds.) (2009): *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, Madrid, Ariel-Real Instituto Elcano. Para un estudio sobre las comunidades autónomas, ver, en el mismo volumen: Desrues, Thierry y Moreno Nieto: "La proyección exterior de la Junta de Andalucía: intereses, complementariedad y competencia en las relaciones con Marruecos"; Thieux, Laurence y Jordá, Oliver: "La cooperación no gubernamental española en el Magreb: influencias mutuas entre las ONGD y la política de cooperación"; Durán Parra, Irene: "Las empresas españolas, actores de la política exterior en Marruecos".

2. El auge del Islam Político moderado en la cuenca mediterránea

El área mediterránea es de vital importancia para la política exterior española. No sólo por los lazos históricos, políticos y económicos que la unen a ella, sino porque aquí se concentran buena parte de los riesgos y amenazas a los que es necesario hacer frente[9]. Desde la adhesión a la Comunidad Europea en 1986, "el Mediterráneo ha sido uno de los espacios geográficos en los que la diplomacia española ha mostrado mayor ambición, con el doble objetivo de fortalecer su posición como potencia regional y reforzar la defensa de sus intereses de seguridad en la región, concentrados en el Magreb."[10] La primacía diplomática y el consenso de las fuerzas políticas de centrar intereses y esfuerzos en el Mediterráneo, aunque con significativas tonalidades diferentes, parecen perderse con la decisión del gobierno de Aznar en 2002 de apoyar la invasión de Irak y con el alineamiento, en términos generales, con los planeamientos exteriores de la Administración Bush[11]. En este sentido, la legislatura iniciada en 2004 (después de una campaña electoral marcada por acalorados debates sobre diferentes visiones de España y su papel respecto a Europa y a la sociedad internacional que se convierten en señas identificativas de los principales partidos en pugna) ha sido entendida por algunos como la recuperación de la centralidad del Mediterráneo y de la dimensión europea en la política exterior española[12].

En el complejo escenario geopolítico mediterráneo es necesario contemplar el auge del Islam Político *reformista* o *moderado* como un factor crecientemente relevante. Estos adjetivos no están exentos de polémica. Resulta necesario, tal y como indica el International Crisis Group, discernir entre moderación en la doctrina y/ o moderación en la práctica

[9] En la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se afirma que "El Magreb (…) ha representado tradicionalmente uno de los pilares fundamentales de la política exterior de España, y ello en virtud de factores como la proximidad geográfica, la vinculación histórica o la densidad de los intercambios humanos, económicos y culturales. (…) debido a su vecindad, para España resulta de primordial interés que el Magreb sea un área de prosperidad y estabilidad. Las desigualdades económicas, la presión demográfica, la criminalidad organizada, el tráfico de drogas son desafíos a los que se enfrenta la región. En este orden de cosas la actividad de grupos terroristas islamistas próximos a Al Qaeda representa una amenaza directa a estos países y a los intereses españoles. Por todo ello, este aspecto constituye un apartado importante en nuestras relaciones bilaterales. Las autoridades españolas trabajan con sus homólogas magrebíes para identificar y prevenir riesgos, así como a nivel judicial con el fin de evitar la impunidad de aquéllos que delinquen.", en Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *Medio Oriente y Magreb*, en
http://www.maec.es/es/menuppal/paises/MOrienteyMagreb/Paginas/OrienteMedioyMagreb.aspx.
Para un análisis de la política exterior española durante las últimas dos legislaturas ver el artículo de Antonio Marquina en este mismo número de UNISCI Discussion Papers.

[10] H. de Larramendi, M. y Mañé Estrada, A., *op. cit.*, p. 9.

[11] Para Celestino del Arenal, "(s)e rompía con ello, de forma absolutamente unilateral, el consenso tácito que había caracterizado la política exterior desde mediados de los años ochenta del siglo XX y se abría una etapa de disenso total que se prolonga hasta nuestros días. (…) Un claro ejemplo de (…) ruptura del consenso lo encontramos en el giro que experimena la política exterior española a lo largo de 2002, como consecuencia del alineamiento incondicional del gobienro popular de Aznar con la estrategia internacional de la Administración Bush. (…) un camio que afecta a la prioridad que define todo el modelo de política exterior de España, que pasa de estar situada en la relación con Europa a situarse en la relación con EE.UU, con las consecuencias decisivas que ello tiene en relaicón a las líneas maestras de esa política –en concreto, debilitamiento de la dimensión europea y pérdida de los relativos márgenes de autonomía en las políticas iberoamericana y mediterránea- y a los principios básicos inspiradores – en concreto, abandono del multilateralismo y de la primacía del derecho internacional, que habían caracterizado la política exterior española desde 1976, y apuesta por el unilateralismo y la consolidación instrumental del derecho internacional.", en Arenal, Celestino del: "Consenso y disenso en la política exterior de España", *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 25/2008*, (junio 2008), p. 3, y pp. 7-8. Ver también Iglesias Cavicchioli, Manuel: "A Period of Turbulent Change: Spanish-US Relations Since 2002", *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. 8, nº. 2 (Summer/Fall 2007).

[12] Según Celestino del Arenal, supone la recuperación de " las líneas maestras y los principios básicos que habían inspirado la política exterior desde 1976 hasta 2002", Arenal, Celestino del, *op. cit.*, p.10.

política. "Los radicales religiosos pueden ser políticamente moderados o conservadores, y los radicales políticos pueden ser conservadores o moderados en materia religiosa. Además, la moderación o el radicalismo en la doctrina no son necesariamente las guías para la moderación (flexibilidad, pragmatismo) o el radicalismo (intransigencia, militancia, violencia) en el comportamiento."[13] Existe una opinión dividida sobre si "el Islam Político o el 'Fundamentalismo islámico' es un fenómeno polifacético y diverso o un riesgo uniformemente claro que ha de ser reprimido de manera consistente y persistente o erradicado. Mientras algunos hablan de la necesidad de distinguir entre moderados y extremistas, otros declaran que no hay moderados."[14] Para el fin de este trabajo, entendemos que el Islamismo *reformista* o *moderado* se refiere a aquellos movimientos que han renunciado a la violencia y se han integrado en los escenarios políticos de sus respectivos contextos nacionales[15].

Dejando a un lado la polémica por la pertinencia del término, lo cierto es que las características principales de estas fuerzas las convierten en actores relevantes en los escenarios de futuro. Son las únicas que han conservado en el marco de regímenes autoritarios o semi-autoritarios cierta capacidad de organización y de maniobra y aglutinan en torno a sí buena parte del apoyo popular. Así lo han demostrado recurrentemente en los procesos electorales a los que han concurrido, aunque conviene señalar que "los comicios celebrados en regímenes autoritarios no contemplan el principio de libre competición, carecen de garantías de seguridad juridical y están, por lo general, orientados a reproducir la distribución vigente del poder y a debilitar el sistema de partidos de la oposición." [16]

[13] International Crisis Group (ICG): "Islamism in North Africa I: The Legacies of History", *Middle East/ North Africa Briefing*, nº 12 (April 2004) en http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/North%20Africa/B012%20Islamism%20in%20North%20Africa%201%20The%20Legacies%20of%20History.pdf.

[14] Esposito, John L. (1997): *Political Islam: revolution, radicalism, or reform?*, Boulder, Colo, Lynne Rienner Publishers, p. 1

[15] Es decir, aquellos movimientos que cumplan al menos la primera condición a la que se refiere Khalil Al-Anani en Al-Anani, Khalil: "Moderate Islamists and the future of Political Reform in the Arab World", *The Brooking Institution*, (8 de septiembre de 2008): "they should play politically in a very peaceful way". Este mismo autor señala otras dos condiciones más para que los Islamistas puedan considerarse completamente moderados: "they should accept the democracy values, such as diversity, plurality, tolerance, and, of course, equality" y "they should accept the principle of rotation of power by elections". En todo caso, se trata de una noción muy discutida. Muestra de la falta de consenso es la multiplicidad de términos propuestos para clasificar un fenómeno 'en movimiento'. Brumberg, por ejemplo, propone tres grandes categorías: (a) "fundamentalistas radicales/ militantes", (b) "reformistas fundamentalistas" /"modernistas tácticos" y (c) "modernistas estratégicos". La segunda categoría engloba a los que persiguen el establecimiento de un Estado Islámico, pero que están de acuerdo en utilizar para ello instrumentos y discursos democráticos, mientras que la última representa a aquellos musulmanes con valores democráticos liberales que buscan extender las libertades religiosas en aquellos medios donde coexisten con otros movimientos políticos en un orden secular. Brimberg, D.: "Rethoric and Strategy: Islamic Movements in the Middle East", en M. Kramer (ed.) (2007): *The Islamism Debate*, Tel Aviv, Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies, citado en Düzgit, Senem Aydyn and Çakir, Rusen:"Turkey: A sustainable case of Deradicalisation?", en M. Emerson, K. Kaush and R. Youngs (eds.) (2009): *Islamist Raticalisation. The Challenges for Euro-Mediterranean Relations*, Bussels-Madrid: Centre for European Policy Studies-FRIDE, p.87.

[16] Martínez Fuentes, Guadalupe: "El islam político tunecino. Conflictos y cooperación electoral en los comicios presidenciales de 2004 y 2009", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 93-94, (abril 2011), p. 90.

Cuadro 1. Resultados electorales de los partidos de referencia islámica[17]

País	Año Elección (Legislativas)	Partido / Movimiento	Resultado: nº de escaños
Argelia	2007	MSP	51 (13,4% de los escaños)
	2002	MSP	38
		Islah	43 (a)
Marruecos	2007	PJD	46 (14,15% de los escaños)
	2002	PJD	42
Egipto	2005	Hermanos Musulmanes (b)	88
Jordania			
	2003	IAF	17
Líbano	**2005**	**Hizbullah**	**14**
		AMAL	15
	2000	Hizbullah	9
		AMAL	19
Palestina	**2006**	**HAMAS**	**74**
Turquía	2011	AKP	327 (49,83%)
	2002	AKP	341 (46,58%)
	2007	AKP	363

[17] El cuadro sólo refleja los resultados de las elecciones legislativas nacionales, no de las locales

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes: Madaville, Peter (2007): *Global Political Islam,* London, New York, Routledge. *Observatorio Electoral TEIM*, en http://www.observatorioelectoral.es/.

(a) "en las filas islamistas, la desaparición (¿temporal?) de Yaballah y de su partido (el Islah) como fuerza política de peso, (de 43 a 3 escaños, abandonando la tercera posición obtenida en 2002) no ha conllevado un ascenso significativo del también islamista MSP, como podía esperarse por su proximidad ideológica, tan sólo se ha traducido en un aumento del 7.05% al 9.6% de los votos (y de 38 a 51 escaños)", en Bustos, Rafael: "Ficha Electoral: Argelia/Legislativas", *Serie OPEX de Fundación Alternativas*, nº 2, (17 de mayo de 2007), en http://www.observatorioelectoral.es/ImgBase/FE_Argelia_Legislativas_2007.pdf.

(b) Los Hermanos Musulmanes, como partido político, están prohibidos en Egipto, sin embargo, sus miembros se presentan como 'candidatos independientes' a las elecciones.

3. La Alianza de Civilizaciones: un marco necesario, pero limitado

La Alianza de Civilizaciones (AC) ha sido una de las apuestas más destacadas y ambiciosas del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en política exterior. Presentada por sorpresa –no aparecía mencionada en el programa electoral del PSOE- por el propio presidente del Gobierno en su primer discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de septiembre de 2004[18], ha tenido una relativa buena acogida. En julio de 2005, fue asumida formalmente como iniciativa de Naciones Unidas con patrocinio hispano-turco[19].

La Alianza de Civilizaciones no es una iniciativa aislada. Forma parte del cambio de orientación de la política exterior que inicia el ejecutivo de Zapatero en 2004 y que pretende ser un modelo alternativo –en lo ideológico y en lo práctico- a la 'era Aznar'[20]. Materializa el compromiso del nuevo gobierno con el multilateralismo, la legalidad internacional, los organismos internacionales, la unidad europea y los derechos humanos[21]. De ahí la importancia del marco en el que se plantea y el éxito que supone que la iniciativa sea asumida como propia por Naciones Unidas. Constituye, por otra parte, un intento por recuperar- y aumentar- el poder blando de España[22].

Su mayor logro, además del nada desdeñable triunfo diplomático de convertir una iniciativa con impronta española en un programa de Naciones Unidas con amplio apoyo internacional, es proporcionar un marco de pensamiento y análisis alternativo al tan traído y

[18] *Intervención del Presidente del Gobierno, Excmo. Sr. Don José Luis Rodríguez Zapatero ante la Asamblea General de Naciones Unidas*, Nueva York, (21 de septiembre de 2004), en http://www.un.org/webcast/ga/59/statements/spaspa040921.pdf.

[19] Para saber sobre las etapas de la iniciativa, documentos relevantes, principales desarrollos o países y organizaciones internacionales adheridos, ver Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *Alianza de Civilizaciones*, en http://www.maec.es/es/Home/Alianza/Paginas/etapas.aspx.

[20] Lo que la profesora Paloma González del Miño ha denominado "*desaznarización* de la política exterior española", en González del Miño, P.: "La política exterior de España hacia el Magreb y Oriente Medio (2004-2007): Prioridades permanentes y nuevos desafíos", *Quórum: Revista de pensamiento iberoamericano*, nº. 19, (invierno 2007) , pp. 98-99.

[21] Partido Socialista Obrero Español (PSOE) (2004): *Programa Electoral Elecciones Generales 2004. Merecemos una España mejor*, en http://wwww.psoe.es/organizacion/docs/455008/page/programa-electoral-elecciones-generales-2004.html.

[22] Palacio de Oteyza, Vicente, "Cuatro años más de política 'exterior'?", *Política Exterior*, nº 121, (enero/febrero 2008), pp. 95-107.

llevado "Choque de Civilizaciones". La propuesta pretende "lanzar un movimiento que aglutine a la vasta mayoría de los pueblos que no se identifican con el extremismo que se observa en diversas sociedades" [23]. Aunque, tal como indica el *Documento de Planteamiento*, nace ligada a la estabilidad y la seguridad, de forma superficial y genérica[24], no reduce los conflictos a causas culturales, sino que enfatiza la naturaleza causal de los mismos[25] y aboga por afrontarlos desde la cooperación y no desde la lógica del enfrentamiento. La dimensión religiosa no adquiere visibilidad hasta una etapa posterior, con el informe del Grupo de Alto Nivel de la Alianza de Civilizaciones[26]:

> "La religión es una dimensión cada vez más significativa de muchas sociedades y una fuente importante de valores personales. Por ello puede desempeñar un papel decisivo en el fomento del aprecio de otras culturas, religiones y modelos de vida, con el objetivo de contribuir a crear la armonía entre ellos." [27]

La AC no reproduce el esquema de articulación argumentativa de Hungtinton, pero sí aprovecha un paralelismo de fácil calado y difusión. Pretende concebir un paradigma positivo en las relaciones Occidente – mundo islámico-musulmán basadas en el mutuo entendimiento y establecimiento de lazos y canales de comunicación y "despertar la conciencia mundial sobre los riesgos de que se eleve un muro de incomprensión entre Occidente y el mundo árabe e islámico y que el anunciado y temido "choque de civilizaciones" pueda hacerse realidad."[28]

En sus triunfos se encuentran, sin embargo, sus mayores limitaciones. Con su clara alusión retórica –y publicitaria- al "Choque de Civilizaciones" absorbe sus carencias teóricas. No son pocas las dudas sobre la pertinencia de términos como civilización o cultura o la falta de análisis sobre las múltiples realidades que se engloban bajo el término "Islam" y sobre sus aspectos más controvertidos. La AC presta desde el principio especial atención a las relaciones Occidente-mundo árabe y musulmán y equipara dos estructuras asimétricas. La religión, que está desapareciendo o en un segundo plano en el 'Occidente secularizado' "se

[23] Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2005): *Alianza de Civilizaciones. Documento de Planteamiento*, en http://www.spainun.org/binarydata/files/alianzacivilizaciones.pdf, p. 10.

[24] Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2005): *Alianza de Civilizaciones. Documento de Planteamiento*, en http://www.spainun.org/binarydata/files/alianzacivilizaciones.pdf. De los cinco objetivos planteados, dos están relacionados de forma directa con cuestiones de seguridad: "(1) Fortalecer la comprensión y el respeto mutuos en formas prácticas; (2) Contrarrestar la influencia de los que median en la exclusión y pretenden tener el monopolio de la verdad; (3) *Contrarrestar con medidas de ese tipo, la amenaza que constituye para la paz y la estabilidad mundial la tendencia al extremismo en las sociedades*; (4) *Crear conciencia de que la seguridad es indivisible y es una necesidad vital para todos y que la cooperación mundial es un requisito indispensable para la seguridad y la estabilidad, así como para el desarrollo*; y (5) Promover valores comunes entre los distintos pueblos, culturas y civilizaciones", p. 10.

[25] Ver Barreñada, I., "Alliance of Civilizations, Spanish Public Diplomacy and Cosmopolitan Proposal", Mediterranean Politics, vol.11, num. 1, (March 2006), pp. 99-105.

[26] En el Documento de Planteamiento lo religioso no se hace explícito, en todo caso se incluye en el objetivo de "(p)romover valores comunes entre los distintos pueblos, culturas y civilizaciones", Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2005), *op. cit.*, p. 10. Para una análisis crítico sobre la Alianza de Civilizaciones, ver Marquina Barrio, Antonio: "Nota Editorial", *UNISCI Discussion Papers*, n. 14 (mayo 2007), disponible en http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI14Nota.pdf.

[27] *Alianza de Civilizaciones. Informe del Grupo de Alto Nivel*, 13 de noviembre de 2006, en http://www.maec.es/es/Home/Alianza/Documents/INFORMEGRUPOALTONIVEL.pdf.

[28] Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2005): *Alianza de Civilizaciones*, en http://www.maec.es/es/Home/Alianza/Documents/ADC2005.pdf.

considera valor fundamental a respetar tal como es –no se menciona ninguna dinámica de cambio- nada menos que en un interlocutor que no es otro que "el Islam" [29].

Por otra parte, si bien la inserción en el marco de las Naciones Unidas le proporciona una gran proyección internacional y le dota de un profundo simbolismo –en tanto máximo exponente del multilaterlaismo y de la legalidad internacional-, conviene preguntarse si la propia estructura de la organización no mengua la capacidad de profundización de la AC. Toda iniciativa inserta en el marco-ONU se ve abocada a buscar acuerdos de mínimos, carece frecuentemente de instrumentos definitivos, reproduce la asimetría entre Estados y la ocultación de otros actores relevantes. Son varias las voces que advierten del riesgo de que acabe vacíada de su contenido político y conserve únicamente su valor como intercambio cultural y educativo[30].

Este temor parece constatarse ante el hecho de que el Informe del Grupo de Alto Nivel (2006) establezca las áreas de juventud, educación, migración y medios de comunicación como los ámbitos prioritarios de actuación[31]. A pesar de que en 2008 se aprueba un Plan Nacional de la Alianza de Civilizaciones que pretende integrar la iniciativa en la política exterior española, lo cierto es que sus concrecciones sólo se han reflejado en medidas exclusivamente internas haciendo cada vez más evidente que carece de desarrollos prácticos profundos[32].

Si el co-patrocinio de la iniciativa por parte de Turquía, gobernada desde el año 2002 por el AKP, hacía pensar que el Islamismo moderado podría alcanzar una posición de mayor preeminencia, estas esperanzas se han demostrado basadas en una mala interpretación del peso de la ideología y del discurso en política exterior. La necesidad de abordar "el papel de la religión en política", tal y como rezaba un artículo firmado por Erdogan y Zapatero[33], se ha diluido. Si bien las ventajas que la iniciativa ha granjeado a la diplomacia española no son en absoluto desdeñables, la Alianza de Civilizaciones se ha probado como marco insuficiente para abordar la complejidad de manifestaciones y desarrollos nacionales que toman como referencia la islámica en su discurso legitimador. La AC, por tanto, no puede ser entendia como un nuevo paradigma en relación al sur, sino como un elemento más en la acción exterior del gobierno socialista de Rodríguez Zapatero.

Ante la ausencia de un marco de relación coherente y unitario, se hace necesario analizar otras herramientas gubernamentales centrales relacionadas con las organizaciones de referencia islamista. En los últimos años, tal y como ya hemos visto, muchas de ellas se han convertido en máximas exponentes de la oposición a los regímenes autoritarios o semi-

[29] Marquina Barrio, Antonio: "Nota Editorial", *UNISCI Discussion Papers*, nº. 14, (mayo 2007), disponible en http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI14Nota.pdf.

[30] Ver, por ejemplo: Zulueta-Fülscher, Kimana:"La promoción de la Democracia durante el gobierno de Rodríguez Zapatero 2004-2008", *FRIDE*, en http://www.fride.org/publicacion/360/promocion-de-la-democracia-durante-el-gobierno-de-zapatero; Barreñada, I., "Alliance of Civilizations, Spanish Public Diplomacy and Cosmopolitan Proposal", Mediterranean Politics, vol.11, num. 1, (March 2006), pp. 99-105; González del Miño, P., *op. cit.*

[31] *Alianza de Civilizaciones. Informe del Grupo de Alto Nivel*, 13 de noviembre de 2006, en http://www.maec.es/es/Home/Alianza/Documents/INFORMEGRUPOALTONIVEL.pdf.

[32] Fernández Liesa, Carlos R.: "Perfiles de la política exterior española de derechos humanos", Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 6/2010 (17 de febrero de 2010), p. 10. El II Plan de Actuación de la Alianza de Civilizaciones declara ámbitos de actuación: (1) educación; (2) juventud; (3)migración; y (4) medios de comunicación. Ver "Orden PRE/1329/2010, de 20 de mayo, por la que se publica el Acuerdo por el que se aprueba el II Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones", *BOE*, nº 152, 22 de mayo de 2010.

[33] Erdogan, Recep Tayyip y Rodríguez Zapatero, José Luis: "Forjando una Alianza de Civilizaciones", *El País*, 13 de noviembre de 2006.

autoritarios, han obtenido resultados electorales aceptables y han mostrado su deseo de aumentar los records democráticos de sus respectivos países[34]. Convertidas en fuerzas políticas y sociales de primer orden, conjugan potencialidad y vulnerabilidad. Algunas voces sostienen que es incompatible promover reformas democráticas y excluir la tendencia islamista, con la que simpatiza un amplio sector de la clase media urbana musulmana[35]. En palabras de Burgat, "la participación de los islamistas aparece como una condición *sine qua non* de una verdadera transición democrática."[36] La marginalización del escenario político internacional no es ya sostenible. Su inclusión supondría el mejor incentivo para aclarar las 'zonas grises'[37] de su discurso y práctica. Desde esta visión 'integracionista', los partidos islamistas no serían *en esencia* ni demócratas ni autócratas, "pueden ser cualquiera de los dos, depende de los condicionantes"[38] e incluirlos en la competencia política promovería su moderación[39]. Su capacidad de movilización y su oposición manifiesta los convierte, en ocasiones, en exiliados o represaliados políticos.

En el Partido Socialista existen dos tendencias divergentes que reflejan una visión dicotómcia sobre el Magreb y la 'confrontación' entre fuerzas defensoras del 'Estado de derecho' y sus contrapartes 'confesionales'. Frente a los que optan por mantener el apoyo a partidos y organizaciones de la izquiera –como el Frente de las Fuerzas Socialistas (FSS) y la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP)- en la creencia de que la democracia ha de sustentarse en principios y desarrollos laicos, se sitúan aquellos que, reconociendo las limitaciones, fracasos y corrupciones de las últimas, abogan por ampliar el marco del diálogo e incluir a otras voces moderadas[40]. Esta última opción gana cada vez más adeptos. Para que

[34] Esta última afirmación, la que alude al compromiso con la democracia, tampoco escapa a la polémica. Para algunos autores, "… su servicio fingido a la democracia puede ser entendido como un valor. Aceptan la democracia como procedimiento de voto, pero están en contra de la cultura democrática", Tibi, Bassam (2008): *Political Islam, World Politics and Europe. Democratic Peace and Euro-Islam versus Global Jihad*, New York, Routledge, p. 99. La hipótesis de la democratización como estrategia se plasma en la máxima 'un hombre, un voto, una vez'. Ver, en este sentido, Lewis, Bernard (1994): *The shaping of the Modern Middle East*, New York-Oxford, Oxford Universit Press y Djerejian, Edward P.: "One man, one vote, one time is not democracy", *New Perspectives Quarterly*, vol. 13, nº. 4 (Fall 1996). Desde esta perspetiva, los islamistas que particpan en el sistema político y social son considerados 'caballos de Troya' que mantienen, aunque no aparezca en su discurso, una 'agenda oculta' para la progresiva islamización de sus respectivas sociedades.

[35] Ver, por ejemplo, Ternisien, Xavier (2005) : *Les Frères Musulmans*, Paris, Fayard; donde se afirma que "... la clientèle des Frères se recrute surtout parmi les classes moyennes urbaines et diplômées, il parait difficile de l'ignorer dans la construction d'un système démocratique", p. 327. "La *demonización* de los movimientos islamistas es improductiva y supone el bloqueo de la transición democrática del Magreb. No puede haber transición democrática sin la integración de los partidos islamistas. Contener al electorado aislado de la vida política es hacer el juego a los radicales que, de esta manera, pueden apelar al boicot de las elecciones", Martinez, Luis: "Maghreb: vaincre la peur de la démocratie", Cahier de Chaillot, nº. 115, (abril 2009), p. 55.

[36] Burgat, François (1996): *El Islamismo Cara a Cara*, Barcelona, Bellaterra; p. 209. Diaa Rashwan, del Centro de Estudios Políticos y Estratégicos de Al-Ahram da un paso más y afirma que "es un mito querer erradicar el movimiento islamista del mundo musulmán; es un mito querer promover regímenes puramente laicos. Será necesario encontrar un medio de tratar con los Hermanos", citado por Ternisen, Xavier (2005) *Les Frères musulmans*, *op. cit.*, p. 327.

[37] Según Brown, Nathan J.; Hamzawy, Amr; and Ottaway, Marina: 'Islamist Movements and the Democratic Process in the Arab World: Exploring Gray Zones', *Middle East Series nº 67* (March 2006), son 'zonas grises' aquellas áreas en las que los islamistas se pronuncian con ambigüedad y que desatan especulaciones sobre sus 'verdaderas' intenciones. Éstas comprenden la aplicación de la ley islámica, el uso de la violencia, el pluralismo democrático y los derechos de la mujer y las minorías religiosas.

[38] Zeghal, Malika and Willis, Michael: 'Democrats or Autocrats? Islamist in North Africa Politics', *CSIS Maghreb Roundtable*, en http://csis.org/files/media/csis/pubs/051122_maghreb.pdf.

[39] *Ibid.*

[40] Fernández Molina, Irene: "Los partidos políticos y la política exterior española hacia el Magreb. Los casos del PSOE y PP", en Hernando de Larramendi, Miguel y Mañé Estrada, Aurelia (eds.) (2009)*: La política exterior española hacia el Magreb*, Madrid, Ariel-Real Instituto Elcano, p.55-58.

dicha inclusión sean efectiva los incentivos ofrecidos han de ser lo suficientemente ventajosos y atractivos y significativas las pérdidas derivadas del hipotético abandono del sistema[41].

Esta inclusión no se ha hecho efectiva durante los últimos ocho años. Si bien el núcleo de los discursos españoles y las herramientas de su política exterior y de cooperación insisten en el apoyo a la reforma democrática en el Magreb –como área prioritaria-, completada por la "defensa efectiva y universal de los derechos humanos"[42], este 'compromiso'[43] tiene limitaciones.

> *España apoya avances* graduales *en el campo de la reforma institucional y en las cuestiones de derechos humanos (la condición de la mujer, la libertad de prensa). Los países de África del Norte pueden convertirse en líderes del proceso de reformas en la región Mediterránea y en el resto del mundo árabe*[44].

Las manifestaciones públicas de las autoridades españolas –en defensa de la democracia, los derechos humanos y el entendimiento cultural- no siempre corresponden a las actuaciones en política exterior, donde se tiende a proteger, desarrollar e incrementar las relaciones bilaterales intergubernamentales. La promoción de la democracia, por tanto, y las posibles medidas de las que pudieran beneficiarse las organizaciones islámicas quedan supeditadas al acuerdo previo de los gobiernos. Y es que, por encima de otras cuestiones, "para España resulta de *primordial interés* que el Magreb sea un *área de prosperidad y estabilidad*" [45]. En torno a este último concepto, el de *estabilidad*, el acuerdo entre los gobiernos democráticos del norte y los autocráticos del sur es casi unánime. Bajo él se amparan los primeros para no aplicar el criterio de condicionalidad e impulsar de una forma más eficaz las reformas democráticas. El mismo paraguas cubre a los segundos, que se mantienen en el poder presentándose como único bastión favorable a los intereses occidentales en sus respectivos países.

Siguiendo la pauta ideológica e institucional marcada desde la Unión Europea, las "reformas han deben llevarse a cabo por medio del diálogo político entre países del Norte y del Sur. Un diálogo entre iguales, institucionalizado y quizás derivado a redes sociales, que permita extender los valores democráticos por medio de un mecanismo de socialización, de

[41] Entrevista personal de la autora con miembros del gobierno socialista, Madrid, noviembre 2010. En todo caso, el debate en el seno del partido en torno al ascenso del Islamismo como opción política preferida y a la posición que debe ser adoptada no es muy frecuente. "Un dirigente del PSOE afirma que, en relación con Marruecos, y 'en el contexto del auge de los islamistas, el partido no sabe cómo enfrentarse a la situación'. 'No se habla sobre el tema del auge del islamismo, ni de las relaciones con los socialistas marroquíes', la intensidad de las relaciones entre el Gobierno y Marruecos 'descarta una mayor actuación del partido", ver Mathieson, David and Youngs, Richard: "La promoción de la democracia y la izquierda europea: ¿una confusa ambivalencia?", *FRIDE- Documento de Trabajo*, (diciembre 2006), en http://www.fride.org/publicacion/19/la-promocion-de-la-democracia-y-la-izquierda-europea:-%C2%BFuna-confusa-ambivalencia , p. 7.

[42] La "defensa efectiva y universal de los derechos humanos" es señalada en el programa electoral de 2004 como uno de los ejes prioritarios de la acción exterior del Partido Socialista. Ver Partido Socialista Obrero Español (PSOE), *op. cit*.

[43] En alusión al discurso de José Luis Rodríguez Zapatero: "En interés de España: una política exterior comprometida", *Real Instituto Elcano*, 16 de junio de 2008.

[44] Política Exterior de España en África del Norte, Principios y Objetivos, 2006, citado por Bustos García de Castro, *op. cit*.

[45] Fernández Liesa, Carlos R.: "Perfiles de la política exterior española de derechos humanos", *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 6/2010* (17 de febrero de 2010)., p. 18.

ósmosis, tal y como ocurrió tras la Conferencia de Helsinki en la Europa del Este."[46] Por tanto, la mayor parte de los recursos se destinan al aumento de capacidades institucionales y dejan al margen toda organización ajena a la estructura autoritaria. Este razonamiento ignora varios problemas que pueden derivarse de esta perspectiva 'institucionalista'. La insistencia en la liberación económica y en el fortalecimiento de las estructuras nacionales ignora el desarrollo de derechos políticos y sociales[47]. La sociedad civil permanece al margen.

Desde la perspectiva española, ni las reformas democráticas ni la promoción de los derechos humanos son una prioridad en sí. El objetivo último es la *estabilidad*. Esto afecta de forma fundamental a los islamistas. Entendidos frecuentemente como foco de inestabilidad y excluidos sistemáticamente del proceso político e institucional, a menudo se convierten en la excusa que permite a los regímenes autoritarios mantenerse en el poder sin reservas por parte europea[48]. "Además, las reformas *per se*, sin participación popular, pueden quedar vacías de contenido o ser autoritarias. Si las reformas son diseñadas de forma vaga, sin participación popular y sin calendario de finalización, se corre el riesgo bastante probable de que no conduzcan a ningún cambio político fundamental. Este es el peligro de un discurso "todo reformas" [49].

Para constatar la validez de estas afirmaciones basta con analizar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y los objetivos prioritarios de cooperación de los dos socios fundamentales del Magreb: Marruecos –como socio prioritario-, y Argelia –en segundo plano-.

[46] Bustos García de Castro, Rafael: "España y la promoción de la democracia en Argelia", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 79-80 (diciembre 2007), p. 175.
[47] Ver Bustos García de Castro, Rafael, *op. cit.*.
[48] En este sentido, "los atentados del 11 de septiembre aparecen como una 'providencia' para los regímenes tunecino y argelino que ven la oportunidad de capitalizar (…) su saber-hacer y su experiencia en materia de lucha anti-islamista.", Martinez, Luis, *op. cit.*, p. 13.
[49] Ibid., p. 176.

Cuadro 2. Objetivos de la cooperación española en Marruecos

Objetivo y Línea Estratégica (LE)	Objetivo/s estratégico/s para la LE en ese país	Objetivo estratégico (de prioridad horizontal) para dicha LE	Zona/s de intervención	Justificación de la alternativa elegida	Nivel de prioridad para la Cooperación Española de las LE (1 al 4)
Objetivo 1: Gobernanza Democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional					
LE.1.a. Promoción de la democracia, representativa, participativa, y del pluralismo político. Fortalecimiento de los procesos y mecanismos institucionales de diálogo social. Fortalecimiento de los procesos auto-organizativos y de empoderamiento de la sociedad civil (especialmente sectores más vulnerables)	Refuerzo de instituciones y experiencias civiles Fortalecimiento de la sociedad civil en sentido amplio y en particular los Sindicatos.		Nacional	Escasa participación en elecciones Debilidad mecanismos democráticos de Control del Ejecutivo. Creación en 1994 del Consejo para Seguimiento del Diálogo Social	1
LE. 1.b. Fortalecimiento del Estado de Derecho. Garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva Fortalecimiento de las instituciones públicas y mecanismos que velen por la seguridad jurídica y económica	Mejora de condiciones para acceso a asistencia jurídica de personas de sectores desfavorecidos	Mejora de acceso de mujeres a protección judicial. Apoyo a aplicación de nuevo Código de Familia.	Nacional	Programa hispano-marroquí de modernización de la Administración de Justicia. No está garantizado acceso a justicia y defensa jurídica a toda la población.	1
LE. 1.c. Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos. Descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales	Mejora de la capacidad de gestión de servicios públicos en el nivel central y especialmente local		Áreas prioritarias DEP	País fuertemente centralizado en proceso incipiente de descentralización . Experiencia española de estructuración territorial del Estado	1

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *Documento Estratégico de País (DEP) Marruecos, 2005-2008*, en www.maec.es/SiteCollectionDocuments/.../DEP_Marruecos.pdf

Marruecos es un país prioritario en el mapa de la cooperación español y en la legislatura de Rodríguez Zapatero ha adquirido una preeminencia mayor en la tradicional balanza de la política exterior española hacia el Magreb[50]. Las actividades del gobierno español no cruzan el límite de la soberanía marroquí y no afectan a las organizaciones islamistas. Si bien la representatividad, la participación y el pluralismo político aparecen como líneas estratégicas, la acción concreta se encamina, especialmente, al apoyo a los sindicatos y al diálogo social, ambos bajo control gubernamental. Las reformas marroquíes han estado hasta el momento destinadas más a que a la democratización del país, a afianzar y ampliar la autoridad real. Son además cambios cosméticos que pretender rebajar las críticas europeas y mantener un cierto sentido de 'evolución democrática'[51].

Una situación similar nos encontramos en Argelia, donde el apoyo a Buteflika es casi incondicional. Así se puso de manifiesto tras las últimas elecciones, con "(l)a aceptación franca y explícita de los resultados, a pesar de señales alarmantes de abuso de fondos públicos durante la precampaña electoral o las dudosas tácticas empleadas contra el candidato opositor, Ben Benflis, (lo que) abrió un nuevo periodo de apoyo internacional incondicional a Buteflika y sus reformas. Al hacerlo, los socios de Argelia limitaban su capacidad de crítica en caso de potenciales violaciones de derechos humanos o endurecimiento del régimen. (..) Las críticas procedentes de la sociedad argelina y de las organizaciones internacionales de derechos humanos sobre la aplicación de la Carta fueron desoídas en aras de la no-interferencia en los asuntos argelinos."[52] El escenario para la cooperación española es idéntico. El fortalecimiento de la sociedad civil aparece en un lugar destacado; sin embargo, las actuaciones concretas se limitan a cuestiones de género y formativas.

[50] En relación al peso de Marruecos en la política exterior mediterránea del gobierno ver el artículo de Antonio Marquina Barrio en este número de UNISCI Discussion Papers.

[51] "El organigrama institucional permanece prácticamente inalterado y en él la monarquía sigue ocupando el vértice superior con poca oposición en contra. En muchos sentidos incluso podemos afirmar que este control es hoy más completo, ya que tiene menos resistencia de sectores contestatarios. El ejercicio del poder ha cambiado sus formas y métodos: actualmente no resulta necesario el recurso a algunas de las viejas prácticas represivas para conseguir objetivos.", Feliu, Laura y Parejo, Mª Angustias: "Marruecos: la reinvención de un sistema autoritario", en Izquierdo Brichs (ed.) (2009): *Poder y regímenes en el mundo árabe contemporáneo,* Barcelona, Ediciones Bellaterra-Fundación Cidob, p. 105

[52] Bustos García de Castro, *op. cit*., p. 172 y 174.

Cuadro 3. Objetivos de la cooperación española en Argelia

Objetivo y Línea Estratégica (LE)	Objetivo/s estratégico/s para la LE en ese país	Objetivo estratégico (de prioridad horizontal) para dicha LE	Zona/s de intervención	Justificación de la alternativa elegida	Nivel de prioridad (1 al
OE 1: Aumentar capacidades sociales e institucionales					
LE 1.a. Fortalecimiento de los procesos auto-organizativos y el empoderamiento de la Sociedad Civil	Fortalecimiento de la Sociedad Civil	Especial atención a las iniciativas de mujeres y la incorporación de la mujer en la sociedad civil Formación en gestión y técnicas asociativas	Zonas urbanas del norte de Argelia	Sociedad Civil poco estructurada y con carencias en materia de gestión. Poca atención por parte del Gobierno. Incipiente y escasa intervención de actores internacionales. Existe una gran carencia de intercambios y conocimientos con sociedades civiles del norte del Mediterráneo	1
LE 1.c Apoyo a la planificación estratégica y gestión por resultados y mejora en la gestión de los recursos públicos de las administraciones locales	Fortalecimiento de las administraciones locales	Formación de funcionarios y cargos electos. Participación de la mujer en las administraciones locales del ámbito rural	Institucional/ Nacional	No hay políticas que favorezcan el desarrollo de la administración local. Esta carece de las herramientas materiales y humanas adecuadas. El Gobierno Argelino ha mostrado en la IV Comisión Mixta de Coop. su voluntad para colaborar en este ámbito con España. El INAP español ha mostrado su interés en llevar a cabo un diagnóstico de situación	1
LE 1.a. Fortalecimiento de las Instituciones y de la democracia representativa a través del intercambio y la formación	Fortalecimiento del Poder Legislativo	Formación de funcionarios y parlamentarios Incorporar la visión de género en todas las cuestiones parlamentarias	Institucional	Instituciones legislativas con graves carencias formativas de sus miembros. Existe un acuerdo de cooperación entre los parlamentos español y argelino.	3
LE 1.b Fortalecimiento de un sistema judicial y de unos	Fortalecimiento del Estado de Derecho	Formación de jueces, magistrados y personal técnico de las instituciones. Formación y	Institucional	Instituciones sin independencia del ejecutivo y con carencias en gestión y formación. Existe un acuerdo de	3

mecanismos de control del ejecutivo independiente		sensibilización acerca de la discriminación de la mujer.		cooperación entre los ministerios de justicia español y argelino. El Tribunal de Cuentas argelino ha mostrado su voluntad por establecer lazos de cooperación con su homólogo español.	

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *Documento Estratégico de País (DEP) Argelia, 2005-2008,* en www.maec.es/SiteCollectionDocuments/.../DEP_argelia.pdf.

Si bien es cierto que en los casos marroquí y argelino, la escasa implicación del legislativo español con valores como la democracia y la defensa de los derechos humanos puede justificarse por la defensa de intereses prioritarios, como el acceso a los hidrocarburos, la gestión de los flujos migratorios, la cooperación antiterrorista o la importancia de los acuerdos pesqueros, esta inactividad y disparidad entre discurso y práctica puede hacerse extensible a todo el Magreb. En Túnez, donde los intereses españoles no están tan comprometidos, las revueltas populares, la marcha de Ben Ali y la formación de un gobierno de transición así lo han puesto de manifiesto. A pesar de que se afirma que el "país sufre de carencias evidentes en materia de libertades y de Gobernabilidad, con una Administración centralizada y burocrática que mantiene índices elevados de paro juvenil y un reparto desigual de la riqueza", se insiste en su condición de 'alumno aventajado' "en materia de desarrollo económico y social" [53]. Las relaciones entre el gobierno tunecino y el español son próximas, tal y como queda patente en las declaraciones de Rodríguez Zapatero tras la visita del primer ministro de Túnez, Mohamed Ghannouchi en noviembre de 2008:

> *Túnez es un socio cercano a España. Nuestras relaciones bilaterales llevan años discurriendo muy favorablemente, nuestras relaciones comerciales crecen de manera considerable, el interés recíproco sobre la actividad empresarial en distintos ámbitos es creciente y, además, Túnez, por su posición de estabilidad en el Magreb, constituye un país vital para la perspectiva de mayor integración en este área que, como saben, forma parte de uno de los grandes objetivos de la política exterior española. (…) Túnez, además, es un buen socio de la Unión Europea. Saben que es el primer país de esa zona que firmó un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y ha ido incrementando esa relación a los campos económicos y a los campos de la cooperación en general*[54].

En el marco de las relaciones institucionales bilaterales, poco importó que medio centenar de políticos y personalidades tunecinas escribieran una carta de protesta al presidente del Gobierno español porque el Ministerio del Interior e instituciones judiciales habían revocado

[53] Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *Documento Estratégico País (DEP) Túnez 2005-2008*, en http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola/Publicaciones/DEP_tunez.pdf.

[54] Conferencia de Prensa del Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, y del Primer Ministro de Túnez, Mohamed Ghannouchi, después de la reunión de Alto Nivel Hispano-Tunecina, Madrid, 20 de noviembre de 2008.

el asilo político a las personas con vinculación al partido político islamista tunecino (al Nadha) por considerarla una organización cercana a Al-Qaeda, sin tener en cuenta que muchos de sus miembros son presos políticos[55].

En opinión de Bustos, son tres los factores que, en compañía de otros, explican mejor esta "inercia conservadora en materia de promoción democrática. (1) El pragmatismo de la política árabe de España heredado de la época de Franco y transmitido a los sucesivos gobiernos de la democracia. (2) La ausencia de una reforma integral del servicio exterior; lastre que se ha traducido en insuficientes capacidades humanas, pobre organización y valores ambivalentes, disimulados bajo el paraguas burocrático de la UE. El síndrome del segundo jugador en la región y la tendencia a seguir a Francia en su política exterior respecto a Argelia."[56]. A estos elementos hay que añadir un cuarto: el creciente cambio en la estructura política y económica internacional a favor de los denominados 'países emergentes'. Países cuyo objetivo prioritario es la inmersión económica en un tercero, sin consideraciones relativas a los valores democráticos, al respeto de los derechos humanos o a cuestiones de condicionalidad. En este contexto crecientemente competitivo, ligar acuerdos económicos y desarrollo político supone una desventaja comparativa[57].

Los partidos islamistas quedan por tanto fuera de esta ecuación basada en el pragmatismo y en la persecución de objetivos a corto plazo. Es coherente, por tanto, que muchos actores locales consideren "prediseñadas y limitadas en la práctica"[58] estas actuaciones. Piden no sólo la incorporación de nuevas líneas de cooperación –más en consonancia con los objetivos y necesidades locales- sino también la inclusión de nuevos actores –también más en consonancia con la propia naturaleza de las sociedades receptoras-. Los gobiernos del sur del Mediterráneo han conseguido convertirse en los primeros –y casi únicos- receptores de ayuda de promoción a la democracia mediante un doble argumento. Se han presentado como la única alternativa posible frente al 'peligro verde' –en alusión al auge de la opción islamista- y han situado en primer plano la condena a la injerencia de terceros sobre asuntos que se consideran relativos a la soberanía nacional. El gobierno español –al igual que sus homólogos europeos- ha evitado por tanto apoyar sus programas en opositores a los regímenes. "La cuestión aquí es que la manera en que los gobiernos han sido incorporados a los proyectos de reforma les ha permitido reprimir el potencial democrático de dichas iniciativas. Los donantes tienen razón al insistir en que la agenda de la democracia tiene que

[55] Ver Bustos García de Castro, *op. cit.*; y L.G.G/Efe: "El Gobierno deniega el asilo al ex presidente del Centro Islámico", *El País*, 1 de julio de 2005.
[56] Bustos García de Castro, *op. cit.*, p. 183.
[57] En lo que se refiere a Argelia, Bustos y Mañé lo explican de la siguiente manera: "Nos referimos a empresas públicas y privadas de países como China, Emiratos Árabes Unidos, Qatar e India. Estas empresas, por una parte, están aprovechando el actual maná petrolífero y las posibilidades de inversión en Argelia. Por otra parte, se posicionan para sacar ventaja de la apertura de la zona de libre comercio con la Unión Europea, inicialmente prevista para 2010. Así, si esta zona llega a crearse, los productos exportados desde Argelia y otros países de la zona euro-mediterránea entrarían en los mercados europeos sin imposición aduanera; algo que está provocando una auténtica carrera para salir en la mejor situación posible. No obstante, (…) las condiciones de instalación y concesión para estas empresas siguen siendo fijadas por las élites argelinas", en Bustos, Rafael y Mañé, Aurèlia: "Argelia: estructura postcolonial de poder y reproducción de las élites sin renovación", en Izquierdo Brichis, Ferran (ed.) (2009): *Poder y regímenes en el mundo árabe contemporáneo*, Barcelona, Ediciones Bellaterra-Fundación Cidob, p. 89. Ver, por ejemplo: "China leads Algeria construction boom", *The Washington Times*, 27 de enero de 2010; Wikileaks: "Tunisia-China Relations modest, but trade ties growing", *Cable 10TUNIS152*, en http://wikileaks.org/cable/2010/02/10TUNIS152.html.
[58] Youngs, Richard: "Cómo revitalizar la ayuda a la democracia: la perspectiva de los receptores", *FRIDE-Working Paper/ Documento de trabajo*, (junio 2010), p. 3.

ver con el fortalecimiento tanto del Estado como de la capacidad de la sociedad civil. Pero su modo de implementación favorece demasiado al Estado."[59]

Al situar al Islamismo en el centro de sus preocupaciones, las políticas exteriores europeas –también la española- dejan en segundo plano cuestiones que las recientes revueltas árabes han probado capitales. Los desafíos a la estabilidad del Magreb comprenden cuestiones socio-políticas como (a) la escasa representación popular; (b) los altos niveles de corrupción[60]; (c) los altos niveles de paro juvenil; o (d) la presión demográfica.

Si los partidos islamistas no han encontrado un lugar propio ni en los discursos ni en la acción exterior del gobierno socialista hacia el Norte de África, éste sí se ha visto obligado a fundamentar un discurso y una actuación más concretas hacia Oriente Medio ante el creciente protagonismo –político, social y estratégico- de Hezbolá y Hamás en un teatro complejo *per se*. Ambos escenarios, Líbano y Palestina, son prioritarios en la estrategia exterior española. En el primero se encuentran destacadas tropas en misión de Naciones Unidas –FINUL II- y los territorios palestinos son zona prioritaria de la cooperación española. Aunque el discurso oficial se centra en la contribución a la resolución del conflicto, las implicaciones de su actuación exterior sobrepasan este límite. Con sus manifestaciones públicas y sus relaciones con los actores islamistas más significativos del escenario medio-oriental, el gobierno español ha pretendido a lo largo de estos años (re)convertirse en un *actor europeo relevante* en la zona. Al énfasis sobre la reactivación del *poder blando* español se une la voluntad de recuperar la identidad europea. Se persigue un doble objetivo: aumentar el protagonismo español en la zona también en Europa, al hacerlo desde sus postulados. De ahí que la acción exterior española en Oriente Medio en relación a los partidos islamistas esté alineada con la de la UE. La implicación en el proceso de paz no sólo ha de ser española, sino europea, ya que ésta encuentra más apoyos que la desacreditada mediación estadounidense.

> *"En su larga tradición como país de entendimiento entre culturas y civilizaciones, el Gobierno español ha mantenido y mantiene una política exterior muy activa en la región de Oriente Próximo, estableciendo como una de sus prioridades la estabilización de la zona y la resolución de los conflictos existentes. (…) en su voluntad de promover la paz, la confianza, la concordia política y el desarrollo económico y social en Oriente Próximo, ofrece igualmente su apoyo en la búsqueda de soluciones a los distintos problemas regionales, ya sean de índole política, económica o social"*[61].

[59] *Ibid.*, p. 9.

[60] Tal es el nivel de corrupción en los países del Magreb, que se apunta como una de las causas de las recientes revueltas populares. "La segunda de las frustraciones viene motivada por una corrupción endémica, protagonizada por círculos de clanes y familias estrechamente asociados con los gobernantes, que ha corroído las estructuras estatales", en Álvarez-Ossorio, Ignacio, "Las revoluciones árabes: hacia un cambio de paradigma", en Mesa, Manuela (coord.) (2011): *El mundo a la deriva: crisis y pugnas de poder*. *Anuario 2011-2012*, Madrid, Fundación Cultura de Paz. Una serie de artículos de El País recogen la información revelada por Wikileaks en relación a la corrupción que afecta de forma muy especial al Norte de África. Ver: Ver Cembrero, Ignacio: "La corrupción alcanza a los Hermanos de Buteflica", *El País*, 16 de diciembre de 2010; Pérez-Lanzac, Carmen: "Túnez según los cables filtrados por Wikileaks. Los documentos del Departamento de Estado de EE UU filtrados dibujan un país enfermo por la falta de libertades y la corrupción. Los diplomáticos describen a la familia del presidente como una "cuasi mafia" que actúa y se enriquece con impunidad", *El País*, 14 de enero de 2011; "EE.UU. sitúa al Palacio en la cima de la corrupción en Marruecos", *El País*, 2 de diciembre de 2010.

[61] Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Oriente Próximo, en http://www.maec.es/es/menuppal/paises/MOrienteyMagreb/Paginas/OrienteMedioyMagreb.aspx.

La naturaleza de ambas organizaciones trasciende la definición propuesta de Islamismo *reformista* o *moderado*. Además de su éxito en tanto formaciones políticas concurrentes a las elecciones, se adscriben a la categoría de movimientos de resistencia nacional –o terroristas, desde la óptica opuesta- y han desarrollado una intensa labor social que le ha granjeado un amplio apoyo entre los sectores populares de sus respectivos escenarios. "… Son únicos dentro del espectro político el islam debido a su proximidad geográfica con Israel: su apoyo popular se ha nutrido de la resistencia a la violencia israelí y de la voluntad para terminar de manera efectiva con la ocupación israelí de partes de su territorio." [62] Ambas organizaciones han de ser analizadas en tanto ejemplifican las contradicciones que generan los grupos islamistas en la acción exterior de Estados que aún no tienen una estrategia clara para abordar los nuevos retos que suponen.

Cuadro 4. Resultados electorales Hezbolá y Hamás

	1992	1996	2000	2005	2006	Total escaños
Hezbolá	8 escaños (a)	9 escaños	9 escaños	14 escaños 2 miembros gabinete		128*
Hamás					74 (b)	132

* El número de escaños en el parlamento libanés adquiere mayor relevancia debido a su particular organización institucional comunitaria. El cargo de Presidente de la República recae necesariamente sobre un cristiano maronita, el Primer Ministro ha de ser suní y el Presidente del Parlamento chií.

(a) los 8 escaños que estaban en su lista electoral y que constituían el mayor bloque unitario en la Asamblea Nacional de 128 miembros.

(b) Frente a los 45 escaños de Movimiento para la Liberación Nacional de Palestina- Fatah, cada vez más desacreditado. Datos según "España ante el Gobierno de Hamas", "Hamas y Hezbolá: Reflejos de la resistencia, retos para la democracia" aporta cifras muy similares pero un poco diferentes.

La actitud española –amparada en la más general europea- ha sido dispar. Hacia Hezbolá ha adoptado una aproximación inclusiva, en la línea de buena parte de la comunidad académica, que entiende que estos grupos han de considerarse, más allá de como un problema, parte de la solución, especialmente si los comparamos con otros más violentos y menos dispuestos a adquirir un mínimo compromiso[63]. Desde esta lógica, la ideología no sería tan relevante como

[62] Reighelluth, Stuart: "Hamas y Hezbolá: Reflejos de la resistencia, retos para la democracia", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº. 93-94, (abril 2011), p. 149.
[63] Esposito, John (1999): *The Islamic Threat, Myth or Reality?*, Nueva York, Oxford University Press, citado por Reighelluth, Stuart, *op. cit.*, p. 149.

los condicionantes políticos externos y sería posible influir bien sobre la moderación bien sobre la radicalización[64].

El gobierno de Rodríguez Zapatero ha puesto en práctica en el escenario libanés la defensa del multilateralismo y el desarrollo de una actitud dialogante. La gira por Oriente Medio en julio de 2007 del entonces Ministro de Asuntos Exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, así lo corroboró. Se entrevistó con Naim Qassem, miembro de Hezbolá, en tanto actor relevante en el proceso de paz. Y, en una muestra de voluntarismo y compromiso de implicar a todas las partes, acudió a Damasco. La presencia en territorio libanés, bajo el amparo de las Naciones Unidas y especialmente de su resolución 1701, ofrecían al gobierno la oportunidad de "desempeñar un papel significativo en el concierto internacional, incrementando su implicación en la búsqueda de la paz y la seguridad internacional y entendiendo que la seguridad propia se juega no tanto en el interior de las fronteras nacionales sino, cada vez más, en el exterior"[65]

Son varios los motivos que explican el carácter inclusivo de la acción exterior española en Líbano: (1) Hezbolá no está incluida en la lista de organizaciones terroristas de la Unión Europea –sí en la elaborada por Estados Unidos-[66], por lo que el diálogo puede sostenerse sobre la voluntad de "traer a todos los actores a la mesa de la negociación" esgrimiendo su carácter político, representativo y protagonista. (2) Garantizar la seguridad de las fuerzas españolas, desplegadas en la FINUL II, es clave para el gobierno español. El diálogo con todos los actores que puedan contribuir a este fin es, por tanto, clave.

Esta vocación, sin embargo, no se ha desarrollado en el frente palestino, donde el gobierno de Rodríguez Zapatero se ha sumado al boicot de la comunidad internacional hacia Hamas, y ha optado por demostrar su compromiso con el proceso de paz mediante el apoyo al presidente de la Autoridad Nacional Palestina.

Desde la victoria de Hamás en las elecciones de enero de 2006, el ejecutivo socialista ha asumido como propia la actitud de la Unión Europa: *aceptación* en el discurso de los resultados y *condicionalidad* para aceptar a la organización como interlocutor político válido, pese a que unas declaraciones iniciales de Miguel Ángel Moratinos[67] hicieran dudar sobre la posición final.

Hay que respetar los resultados, como han hecho el Gobierno español y también la Unión Europea y el Cuarteto, pero asimismo hay que pedir a la nueva formación política en el momento que forme Gobierno que cumpla con sus obligaciones internacionales, que cumpla con la aceptación de los acuerdos firmados y que renuncie a la violencia e inicie su nueva

[64] *Ibid.*
[65] Núñez Villaverde, "La FINUL Reforzada, un Actor imperfecto en un Conflicto Inconcluso", citado por Amaia Goenaga: "El compromiso español en el Líbano: ¿un nuevo papel para España en Oriente Medio?", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº. 79-80 (diciembre 2007).
[66] Ver: "Posición Común 2004/309/PESC del Consejo de 2 de abril de 2004 por la que se actualiza la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se deroga la Posición Común 2003/906/PESC", *Diario Oficial de la Unión Europea*, en http://www.guardiacivil.org/terrorismo/documentos/docspdf/2004_309_PESC.pdf.
[67] En una entrevista al diario francés Le Monde, éste señalaba que "Por el momento, Hamas se encuentra en la lista de organizaciones terroristas de la UE. No hemos mantenido contacto con ella, pero si la sociedad palestina decide que esta organización debe tener representación en el Parlamento, entonces veremos", *Le Monde*, 19 de enero de 2006, citado por Álvarez-Ossorio Alvariño, Ignacio: "España ante el Gobierno de Hamas", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº. 79-80 (abril 2011), p.190.

trayectoria reconociendo a Israel y con el esfuerzo político que toda nueva formación política debe hacer para llevar la paz y la seguridad a Oriente Medio[68].

Algunos han calificado esta opción como "seguidista" y "cortoplacista", que en vez de alentar en el Ejecutivo de Ismael Haniye la participación política y el pragmatismo, han optado por seguir las tesis israelíes de sanciones y presión para ahogar al gobierno de la Franja de Gaza y forzar su cambio[69]. El gobierno español se sitúa de esta manera junto a las tesis israelíes, que insisten en que la comunidad internacional mantenga la presión sobre el movimiento islamista y lo excluya del diálogo y la participación política hasta que acepte las condiciones impuestas por el Cuarteto –formado por la ONU, Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea-: (1) abandono del terrorismo y la violencia; (2) reconocimiento del Estado de Israel; (3) reconocimiento de todos los acuerdos firmados por la Autoridad Nacional Palestina.

Con la victoria de Hamás en unas elecciones limpias, -"paradójicamente, bajo la represión de la ocupación israelí, (…) las elecciones más abiertas de todo el mundo árabe musulmán" [70] -, se ha producido lo que podríamos calificar de "paradoja democrática". Se aceptan los resultados electorales, pero no se permite que éstos se desarrollen. La credibilidad del compromiso con la democracia de España y de la Unión Europea queda, por tanto, en entredicho. Algunos hablan incluso de la transformación del Cuarteto desde un grupo que pretende guiar la aplicación de la Hoja de Ruta a uno que impone condiciones a un gobierno democráticamente electo. [71]

4. Conclusiones y escenarios de futuro

Las denominadas revueltas árabes han demostrado lo ilusorio que resulta jugar con la palabra *estabilidad*, lo perenne que se torna si está asentada sobre fundamentos vagos. Ha quedado patente la voluntad de cambio de buena parte de la sociedad civil. Si bien es cierto que existe cierta discrepancia sobre la participación de los actores islamistas en las circunstancias que han acabado con anquilosados dictadores[72], parece también patente que éstos no pueden ser

[68] "Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y del Cooperación Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, ante el pleno del Congreso para responder a la pregunta de la diputada Begoña Lasagabaster Olázabal, del Grupo Mixto, sobre cómo valora el Gobierno el resultado electoral de los comicios legislativos celebrados en Palestina el pasado 25 de enero", *BOCG*, nº. 147, 8 de febrero de 2006.

[69] Álvarez-Ossorio Alvariño, Ignacio, *op. cit.*, p. 191.

[70] *Stuart Reighelluth: "Hamas y Hezbolá: Reflejos de la resistencia, retos para la democracia", p. 156.* Así lo reconoce también el propio Ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos: "… que las elecciones se desarrollaron con plena normalidad, fueron libres, hubo gran participación, transparencia y todas las garantías democráticas, y que el pueblo palestino, en el uso de sus derechos, optó por la vía de darle la mayoría absoluta al grupo Reforma y Cambio, denominado Hamás, y que a partir de esos resultados se ha producido una situación política muy importante y muy significativa para el futuro de toda la región. (…)", en "Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y del Cooperación Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, ante el pleno del Congreso para responder a la pregunta de la diputada Begoña Lasagabaster Olázabal, del Grupo Mixto, sobre cómo valora el Gobierno el resultado electoral de los comicios legislativos celebrados en Palestina el pasado 25 de enero", *BOCG*, nº. 147, 8 de febrero de 2006.

[71] Álvarez-Ossorio Alvariño, Ignacio, *op. cit.*

[72] Afirmar que han terminado con los regímenes parece todavía precipitado. Para Olivier Roy "(l)a novedosa peculiaridad de la primera revolución popular pacífica capaz de derrocar una dictadura en el mundo árabe ha consistido en que no ha tenido nada que ver con el islamismo. (…) La nueva generación árabe no está motivada por la religión o la ideología, sino por la aspiración a una transición pacífica hacia un Gobierno decente, democrático y "normal", Roy, Olivier: "¿Dónde han ido a parar los islamistas?, *El País*, 5 de febrero de 2011. Para Carlos Echeverría, sin embargo "Al final, no porque Al Qaida no dirija las revueltas o porque en años de

excluidos de la ecuación democrática. Para que las transiciones sean efectivas, todos los actores –también los de referencia islámica- han de estar incluidos. El apoyo a las desacreditadas y corruptas élites nacionales se ha demostrado una práctica poco rentable. Esgrimir que constituyen "el mejor baluarte contra el fundamentalismo" ya no es ni válido ni fiable. Ha dejado de ser un escudo tras el que amparar –y consentir- constantes y sistemáticas violaciones de los derechos humanos y la falta de reformas destinadas a ampliar el espacio de participación civil. Conviene preguntarse si no son precisamente las circunstancias promovidas por los poderes 'amigos' el mejor combustible para la propagación de las tesis islamistas más radicales.

España –y también Europa- ha de estar a la altura de las circunstancias que se dibujan en el horizonte. Es necesario reformular la política exterior y seguridad común para hacer frente a los retos de la zona MENA. El triángulo de intereses formado por seguridad - energía – migraciones no es suficiente. Se necesita el diseño de una acción exterior que aborde la situación del Norte de África y Oriente Medio en toda su complejidad y amplitud. En este sentido, y con las máximas precauciones, algunas voces dentro del Partido Socialista abogan por adoptar una 'estrategia de incentivos', en la que las ventajas de la inclusión en el tablero político y las pérdidas ante un hipotético abandono sean suficientemente atractivas como para exiliar las posturas más radicales.

En el desarrollo de esta 'visión transformadora' se alude con frecuencia a las posibilidades del 'modelo turco', donde el discurso de las fuerzas islamistas de los noventa se ha diluido en el del interés nacional turco y se ha tornado más pragmático. Pero es necesario hablar también de sus limitaciones. El sistema turco conjuga equilibrios e ideologías (nacionalismo, kemalismo, islamismo…) que se complementan y forman un escenario único Su exportación es, cuanto menos, complicada.

Sí puede, sin embargo, llamar nuestra atención hacia la necesidad de una aproximación más pragmática hacia el fenómeno del Islam Político. Para algunos, el cambio democrático, la apertura y la inclusión activa de la sociedad civil son incompatibles con el credo y los postulados islamistas[73]. Los 'demócratas musulmanes' serían desde esta perspectiva 'caballos de Troya' que no han renunciado a su objetivo último de establecer el orden islámico -aunque sigan una estrategia distinta a la de la lucha violenta- y que buscan secuestrar la democracia para implantar la máxima de 'un hombre – un voto – una vez'. El gobierno español, y también los europeos, han de huir de interpretaciones maximalistas e ideológicas. Incurrir en 'paradojas democráticas' sólo mina su credibilidad. Para la inclusión política plena de organizaciones, grupos y partidos islamistas, se exigen 'credenciales democráticas'. Es decir, que la defensa del sistema electoral y de los valores que lleva anejos no sea sólo un instrumento para alcanzar sus propios objetivos. Pero, sin la condición previa de unas elecciones libres y abiertas y mientras permanezcan en el ámbito de una 'oposición tolerada o permitida', es difícil que este compromiso pueda sobrepasar lo verbal, al que, por otra parte, se le otorga escasa fiabilidad.

activismo no hayan conseguido derrocar a Jefes de Estado que sí lo han sido por la presión de las masas hemos de considerar a los terroristas como fracasados. (..).Instrumentos islamistas y sectores religiosos van haciéndose cada vez más visibles en los escenarios de las revueltas", en Echeverría de Jesús, Carlos: "¿Están o no presentes los islamistas en las revueltas árabes?, *GEES- Análisis*, nº. 8565 (30 de marzo de 2011).

[73] Ver, entre otros, Tibi, Bassam: 'Why they can't be democratic?", *Journal of Democracy*, Vol. 19, nº 3, (July 2008).

La coherencia entre discurso y actuación es la mejor herramienta para extender el 'poder blando' de España. Hoy, la distancia entre ambos es el mayor riesgo para su credibilidad[74].

En un entorno, el Mediterráneo, en el que previsiblemente el Islam Político ganará mayor protagonismo en los próximos años, España ha de diseñar una política de aproximación coherente y global, en el seno de la Unión Europea y adecuando discurso y acción exterior a una realidad política y social ajena en muchos elementos a los postulados meramente laicos como los mantenidos por el gobierno socialista en los últimos años.

[74] "El peligro de la actual política exterior española es que se produzca una distancia entre discurso y realidad. El discurso de la política exterior en derechos humanos elaborado en los distintos planes e intervenciones de los representantes gubernamentales es muy avanzado, idealista, casi utópico. Esto debe reflejarse en posiciones internacionales determinadas y tener instrumentos específicos, para que no quede todo en mera retórica", en Fernández Liesa, Carlos R.: "Perfiles de la política exterior española de derechos humanos", *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 6/2010*, (17 de febrero de 2010), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt6-2010.

EL NECESARIO REFUERZO DE LA COOPERACIÓN BILATERAL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO YIHADISTA

Patricia Rodríguez[1]
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Resumen:
Los atentados del 11 de marzo de 2004 organizados por una célula islamista asentada en España dejaron patente que la amenaza yihadista es real. Este artículo analiza la evolución de la política exterior española en relación con el terrorismo islamista en la primera década del siglo XXI. Dos presidentes y dos políticas diferenciadas: la primera, con José María Aznar, de vocación atlantista y estrecha relación con Estados Unidos; la segunda, con José Luis Rodríguez Zapatero, marcada por el pronunciado desencuentro con Washington y un refuerzo de sus relaciones con los países de la Unión Europea y el Magreb. La dificultad de alcanzar acuerdos en organismos internacionales por la ausencia de una definición de terrorismo consensuada a nivel internacional y por la presencia de algunos Estados musulmanes que no separan los movimientos independentistas de los grupos terroristas hace del refuerzo de las relaciones bilaterales un arma clave contra la amenaza del terrorismo islamista por su capacidad para materializarse en actos concretos.

Palabras clave: Política exterior, terrorismo islamista, España, Estados Unidos, Magreb.

Title in English: *"The Need to Reinforce Bilateral Cooperation in the Fight against Jihadi Terrorism".*

Abstract:
The terrorist attacks of March 11 in Madrid, organized by an Islamist cell based in Spain, made it clear that the Jihadist threat is real. This article analyzes the evolution of Spanish foreign policy in relation to Islamist terrorism in the first decade of the 21st century. Two presidents and two different policies: the first one, with José María Aznar, was characterized by its vocation Atlanticist and a close relationship with the United States. The second one, with Jose Luis Rodriguez Zapatero, was marked by the sharp disagreement with Washington and closer relations with the countries of European Union and the Maghreb. The difficulty of reaching agreement on international organizations because of the absence of an agreed definition of terrorism at an international level and because of the presence of some Muslim states that do not separate the independence movements of terrorist groups makes the reinforcement of bilateral relations a key weapon against the threat of Islamist terrorism for its ability to materialize into specific actions.

Keywords: *Foreign Policy, Islamist terrorism, Spain, United States, Maghreb.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Patricia Rodríguez Blanco es investigadora UNISCI, especialista en movimientos islamistas.
Email: rodriguez.blanco@gmail.com.

1. Introducción

La política exterior española en relación con el terrorismo islamista ha estado marcada en la primera década del siglo XXI por los atentados de Nueva York del 11 de septiembre de 2001 y por los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004, en los que perdieron la vida 191 personas y más de 1.500 resultaron heridas. Los ataques contra los trenes de Atocha, ejecutados por una célula islamista asentada en España, pusieron de manifiesto que los riesgos y amenazas del terrorismo internacional relacionado con la yihad neosalafista son de origen externo e interno. Proceden tanto de grupos y organizaciones vinculadas con redes, fundamentalmente norteafricanas, o por inmigrantes de origen magrebí -aunque aumenta la presencia de los de origen asiático-que viven en suelo español.[2]

En la actualidad, España y sus ciudadanos son objetivo de Al Qaeda, tanto dentro como fuera del territorio español. La organización terrorista, que hasta su muerte a manos de las tropas estadounidenses[3] dirigía Osama Bin Laden, interpreta la presencia de las tropas españolas en países musulmanes como una provocación, como un motivo para convertirla en blanco de sus agresiones, tal y como han manifestado públicamente a través de vídeos enviados a la cadena de televisión catarí Al Yazira o colgados en Internet.

Pero Al Qaeda también recurre a viejos motivos históricos en sus amenazas. La expulsión de los musulmanes de la península Ibérica en 1492 o la presentación de España como parte del imaginario del islam, que reivindica la recuperación del Al Andalus musulmán desaparecido hace más de cinco siglos, ha formado parte de la dialéctica desafiante de los terroristas durante la última década.

Las amenazas son conocidas. La primera de ellas tuvo lugar el 7 de octubre de 2001, pocos días después de los atentados del 11 de septiembre, a través de un vídeo en el que Al Qaeda llamaba a la *guerra santa,* y donde el entonces *número dos* de la organización terrorista, Ayman Zawahiri, comparaba la expulsión de los musulmanes de España a finales del siglo XV con la situación de los palestinos en territorios ocupados.

El 11de de marzo de 2004 se produjeron los atentados contra los trenes en Madrid. El Partido Popular, que realizó una pésima gestión de este ataque terrorista, perdió las elecciones generales que se celebraron tres días más tarde. Pero ni siquiera la victoria de su opositor, el socialista José Luis Rodríguez Zapatero, fue suficiente para que la organización terrorista dejara de considerar a España colaboradora de "los criminales de Bush y sus aliados"[4], a pesar de que la retirada de las tropas de Irak fuera uno de los ejes principales de la campaña electoral de Zapatero[5], y de que la victoria de éste supusiera, consecuentemente, la derrota del partido de su antecesor, José María Aznar, el presidente que autorizó, pese a la contestación de la opinión pública española, el apoyo a la invasión de Irak y la presencia posterior del ejército de España en Irak.

Así, el 2 de abril de 2004, coincidiendo con el hallazgo de un artefacto en la línea ferroviaria del AVE, con el mismo explosivo utilizado en el 11-M, se hizo público el envío de una carta de las Brigadas de Abu Hafs a la Embajada española en Egipto, en la que los terroristas señalaban que "las embajadas e intereses españoles" en el norte de África eran su

[2] Ceberio Belaza, M.: "Al Qaeda no tiene células operativas en España", *El País*, 11 de marzo de 2011.
[3] "Osama Bin Laden Dead", en el Blog de la Casa Blanca, en http://www.whitehouse.gov/blog/2011/05/02/osama-bin-laden-dead.
[4] Yoldi, J.: "Identificada la voz del vídeo que se atribuyó los atentados", *El País*, 17 de marzo de 2004.
[5] *Programa electoral del PSOE a las elecciones generales de 2004*, p. 13.

objetivo si España no retiraba en "cuatro semanas" sus tropas de Irak y Afganistán, donde llegaron a finales de enero de 2002 bajo mandato de la OTAN.[6] Y dos día más tarde, Ansar Al Qaeda en Europa amenazó, en una nota enviada al diario *ABC* con convertir España "en un infierno" si no cesaba el apoyo a Estados Unidos. Horas antes, siete terroristas se suicidaban en un piso de Leganés.[7]

El manifiesto rechazo del Gobierno socialista "al apoyo incondicional" que España había prestado bajo el mandato de Aznar a la "ilegal intervención militar de Estados Unidos y del Reino Unido en Irak"[8], tampoco contentó a los de Osama Bin Laden. Zapatero anunció el 18 de abril de 2004, un día después de haber sido investido presidente, la retirada del contingente español de Irak "en el menor tiempo posible"[9]. El anunció no calmó a la organización terrorista, aunque sí interrumpió sus ataques verbales por un tiempo.

No fue hasta el 12 de marzo de 2007 cuando Al Qaeda volvió a dirigirse a España y advirtió en un vídeo al Gobierno de Zapatero de que la presencia de soldados españoles en Afganistán "pone en peligro otra vez a su país".[10] Meses más tarde, el 20 de septiembre de aquel mismo año, en un vídeo difundido a través de varias webs islamistas, el lugar teniente de Bin Laden, Ayman Zawahiri, pidió "limpiar el Magreb islámico de los hijos de Francia y España".[11]

La amenaza de Al Qaeda se acercaba así a las fronteras españolas. Y se hizo real el 29 de noviembre de 2009, cuando un grupo de hombres armados que pertenecían a AQMI (Al Qaeda en el Magreb Islámico), secuestró en Mauritania a tres cooperantes españoles de la ONG catalana Barcelona Acció Solidària. El 8 de diciembre de ese mismo año los terroristas reivindicaron el secuestro a través de un comunicado que emitió la cadena Al Yazira.[12]

Al Qaeda no ha hecho nunca diferencias entre el Gobierno de José María Aznar (1997-2004) y el de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011). Tanto la participación de España en la posguerra de Irak, como la presencia de las tropas españolas en Afganistán, con mandato de Naciones Unidas, convierten España en blanco de los terroristas islamistas. ¿Cabe plantearse si España debe ceder ante estas amenazas para escapar de la violencia asesina de Al Qaeda? Todo lo contrario, la presencia española en misiones internacionales, como la de Afganistán, y siempre dentro de la legalidad internacional, no sólo refuerzan el papel de España en la esfera internacional sino que forma parte de la estrategia antiterrorista,[13] en la medida en que impide, como es en el caso del país asiático, que su territorio sea utilizado por Al Qaeda como base para adiestrar a sus miembros y para organizar e instigar atentados terroristas, sea contra España y sus intereses como contra los de otros países aliados.

---

[6] González, Miguel: "Trillo anuncia que España enviará tropas a Afganistán bajo mando de la OTAN", *El País*, 16 de noviembre de 2001.
[7] Basco, Sebastián: "Al Qaida advierte en un comunicado a ABC de que la tregua ha terminado y habrá más matanzas", *ABC*, 5 de abril de 2004.
[8] *Programa electoral del PSOE a las elecciones generales de 2004*, p. 13.
[9] R. Aizpeolea, Luis: "Zapatero anuncia la retirada de las tropas de Irak en "el menor tiempo posible", *El País*, 19 abril de 2004.
[10] "Al Qaeda amenaza a España por el envío de tropas a Afganistán", *El País*, 13 de marzo de 2007.
[11] Cembrero, Ignacio: ""Eliminad a España y Francia del Magreb", *El País*, 21 de septiembre de 2007.
[12] "Al-Qaeda group claims kidnappings", *Al Yazira*, 8 de diciembre de 2008, en http://english.aljazeera.net/news/africa/2009/12/20091287345403295.html.
[13] *Estrategia Española de Seguridad 2011*, documento facilitado por el servicio de prensa del Ministerio del Interior de España.

2. Estrategia antiterrorista: una aproximación desde la multilateralidad

Los atentados del 11 de marzo dejaron ya claro que las supuestas amenazas del terrorismo yihadista contra España trascienden el plano de las advertencias. El carácter global del terrorismo yihadista obliga a combatirlo desde una perspectiva también global. Los Estados no sólo deben hacer frente a las células instaladas dentro de sus fronteras sino a todos los actores que forman parte de la red de Al Qaeda, sus extensiones territoriales o los grupos que les son afines por su capacidad, tanto para atentar como para instigar atentados contra intereses occidentales.[14]

Sin embargo, abordar el terrorismo en foros internacionales es de una enorme complejidad, fundamentalmente por la falta de acuerdo entre los expertos a la hora de formular una definición del fenómeno.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas hizo un intento de aproximación en su resolución 1566, en la que condena "en los términos más enérgicos todos los actos de terrorismo, cualquiera que sea su motivación y cuando quiera y por quien quiera que sean cometidos". La misma resolución desliza un intento de definición cuando recuerda que "no admiten justificación en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar" los actos criminales, inclusive contra civiles, "cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo".[15]

A pesar de las dificultades y de su cuestionado resultado, España ha formado parte de distintos procesos orientados a fortalecer la colaboración internacional en materia de seguridad y de lucha antiterrorista. En el seno de Naciones Unidas, España ha desempeñado un papel activo en el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad, al conseguir colocar como director ejecutivo, en mayo de 2004, al embajador español Javier Rupérez. El Comité, que hoy en día preside Mike Smith, supervisa la aplicación de la resolución 1373 que contempla, entre sus objetivos principales, tipificar como delito la financiación del terrorismo, congelar los fondos de quienes participen en actos terroristas, denegar cualquier tipo de apoyo a grupos terroristas e intercambiar información y colaborar con otros Gobiernos en materia antiterrorista.

Dentro de los acuerdos que ambicionan un alcance global, España pertenece al Grupo de Acción contra el Terrorismo del G-8,[16] creado en 2003 por las ocho grandes potencias de la comunidad internacional -EE UU, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Canadá, Japón y Rusia- para actuar como autoridad supranacional, en materia antiterrorista, entre los países que se adhieran. El organismo se marcó como objetivos básicos impedir "la adquisición de

[14] Reinares, Fernando: "El terrorismo global, un fenómeno polimorfo", Real Instituto Elcano, *ARI*, nº 84, 23 de julio de 2008, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari84-2008.

[15] Resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en http://ftp.cnbs.gov.hn/uif_pdf/48_Resolucion_1566_Consejo_Seguridad.pdf.

[16] Discurso del ex-ministro español de Asuntos Exteriores Miguel Ángel Moratinos en el balance de Política Exterior 2006-2007, el 19 de junio de 2007.

armas de destrucción masiva por parte de terroristas y otros criminales" y fortalecer "la voluntad política internacional para combatir el terrorismo".[17]

A nivel europeo, España es miembro de la OSCE, organismo que presidió en 2007, y que persigue, entre sus fines prioritarios, contribuir a fortalecer la seguridad y los valores democráticos del continente, prestando especial atención a la lucha contra el terrorismo a través de la cooperación y el respeto a las reglas democráticas. Sin embargo, la decreciente capacidad de acción de la OSCE obliga a cuestionarse si es uno de los escenarios desde los que poder hacer frente al terrorismo yihadista.

España ha intentado tener un papel más influyente en la esfera internacional erigiéndose en impulsora de organismos con vocación de intervenir en los asuntos globales, como el Proceso de Barcelona, transformado posteriormente en una fracasada Unión por el Mediterráneo, que no termina de arrancar. Probablemente, su mayor logro en la lucha antiterrorista fue la firma en noviembre de 2005 del Código de Conducta Euro-mediterráneo sobre Contraterrorismo. Los países firmantes se mostraron unidos "en la lucha contra el terrorismo" y reiteraron "su total condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones" y su determinación a "erradicar y combatir a sus patrocinadores".[18] Sin embargo, el texto adolece de una definición de terrorismo, porque no todos los países lo entienden de la misma manera, e incluso entre algunos gobernantes árabes hay simpatía y hasta patrocino explícito de algunas organizaciones que la Unión Europea ha incluido en el listado de grupos terroristas.[19]

Sin embargo, es la Alianza de Civilizaciones la que mejor recoge la esencia del programa electoral de Zapatero en los comicios generales de 2004 en sus relaciones exteriores, donde apostó por el paraguas de la legalidad internacional para las operaciones militares fuera de España.[20] La Alianza de Civilizaciones fue una apuesta personal del presidente español, que copatrocinó junto con el primer ministro turco, Recep Tayip Erdogan, y que presentó en la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2004, apenas seis meses después de haber sido elegido como jefe del Ejecutivo. "Uno de los mayores retos que afrontamos actualmente es revertir la actual interacción negativa y desconexión entre Occidente y el mundo islámico, ruptura que está favoreciendo la involución hacia políticas basadas en la identidad en las que florece el extremismo", escribieron Zapatero y Erdogan en un artículo conjunto publicado en el diario EL PAÍS el 11 de noviembre de 2006. Según los copatrocinadores, la Alianza de Civilizaciones responde "a un amplio consenso entre naciones, culturas y civilizaciones de que todas las sociedades son interdependientes y su desarrollo, seguridad y prosperidad van unidos". Aunque el pasado 14 de febrero Zapatero y el Alto Representante de Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones, Jorge Sampaio, subrayaron la vigencia de la alianza, queda por analizar sus logros reales conseguidos. La Alianza de Civilizaciones carece, quizá, de suficiente entidad para contribuir a semejante fin.[21]

[17] "Terrorism", *G8 Information Centre*, en www.g8.utoronto.ca/evaluations/2005compliance_final/2005-16-g8-f-comp_terrorism.pdf.
[18] "Código de Conducta Euromediterráneo sobre Contraterrorismo", *Cumbre Euromediterránea 2005*, en http://www.euromedbarcelona.org/NR/rdonlyres/3F64E0D6-A00F-45E5-88C2-0CAA7D03D187/0/EUROMEDCodeConductFINAL28NOV.pdf.
[19] Reinares, Fernando: "Mediterráneo y terrorismo internacional: ¿un nuevo marco para la cooperación?", Real Instituto Elcano, *ARI*, nº 149, 12 de diciembre de 2005.
[20] *Programa electoral del PSOE a las elecciones generales de 2004*, p. 14.
[21] Reinares, Fernando: "¿Alianza de civilizaciones frente al terrorismo?", *El País*, 14 de diciembre de 2006.

En el seno de la Unión Europea, España trató de imprimir su huella en la lucha antiterrorista durante sus dos presidencias de la primera década del siglo XXI. En la primera, entre enero y junio de 2002, con José María Aznar como presidente, España se marcó la lucha contra el terrorismo, especialmente contra la financiación, como una de sus principales prioridades. Además situó entre sus objetivos el impulso de la colaboración entre jueces y de la cooperación entre las Fuerzas de Policía europeas, así como el fortalecimiento de la cooperación en materia policial y judicial con Estados Unidos.[22]

En su segundo mandato, durante el primer semestre de 2010, y ya con José Luis Rodríguez Zapatero al frente del Ejecutivo, uno de los mayores logros de la presidencia española en materia antiterrorista fue la firma de un acuerdo de seguridad aérea con Estados Unidos, la declaración de Toledo, como reacción al ataque contra el avión norteamericano con destino a Detroit, el 25 de diciembre de 2009. Los países firmantes se comprometieron a identificar materiales ilegales, fortalecer la seguridad a bordo e intercambiar información en casos de emergencia. Esta declaración ha servido como base para acuerdos bilaterales similares entre EE UU y los países miembros. Además, se aprobó una resolución para crear equipos multinacionales con terceros países para operaciones de contraterrorismo a escala internacional y la Unión Europea se comprometió a ayudar a la Administración estadounidense de Barack Obama a abandonar el concepto de "guerra contra el terrorismo".[23]

En cuanto a sus propias iniciativas como Estado soberano, España aprobó el Plan África el 19 de mayo de 2006 con el fin de apoyar los procesos de consolidación de la democracia y la construcción de la paz y la seguridad en África, contribuir a la lucha contra la pobreza, promover las relaciones comerciales y de inversión con España y del desarrollo económico africano, consolidar la asociación en materia migratoria, reforzar la relación de la Unión Europea con África y consolidar la presencia política e institucional española en el continente.[24] El plan, previsto en un primer momento para una duración de tres años, ha sido extendido, por el momento, hasta 2012. Por primera vez un instrumento de cooperación para una región determinada incluyó acciones específicas en el ámbito de la lucha contra el terrorismo en la medida en que reconoció que el peligro derivado de la difusión de ideologías extremistas y la posibilidad de implantación de redes de apoyo a terroristas en algunas regiones de África planteaban un reto para la seguridad de España.[25]

Si bien España no puede dejar de participar en foros, organismos y procesos internacionales contra el terrorismo, por su responsabilidad y su compromiso con la defensa de los derechos humanos, la expansión de la democracia y el cumplimiento de la legalidad internacional, su eficacia es discutible y dudosa porque los acuerdos no traspasan la esfera de los compromisos, carecen de carácter vinculante y en ellos participan, en muchas ocasiones, países cuyos gobiernos simpatizan con ciertos grupos que la Unión Europea y Estados Unidos consideran organizaciones terroristas. Además, aunque se han dado pasos importantes en un acercamiento sobre lo que constituye la definición del terrorismo, todavía queda el importante escollo de la separación que se tiende a realizar en el mundo árabe entre luchadores de movimientos de liberación y movimientos terroristas. Mientras que los países no resuelvan

[22] "Comunicado del Ministerio del Interior", 17 de enero de 2002.
[23] *Declaración Conjunta de Toledo*, en http://www.mir.es/DGRIS/Documentos/Documentos_ambito_europeo/Declaracion_Toledo_enero_2010.
[24] "Plan África 2009-2012", *Ministerio de Asuntos Exteriores*, en http://www.maec.es/es/Home/Documents/PLAN%20AFRICA%202009-2012_web.pdf.
[25] Barrenechea, Luisa: "El Plan África dentro de las iniciativas de la política exterior de España en la lucha contra el terrorismo", FRIDE, enero de 2007, en http://www.fride.org/publicacion/178/otras-publicaciones.

este obstáculo, las aproximaciones a la lucha antiterrorista desde una perspectiva multilateral quedarán en papel mojado.

3. Las relaciones bilaterales: el paso a la acción

Junto al fortalecimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con el desarrollo de planes operativos concretos para la lucha antiterrorista y, en particular, la amenaza yihadista, el refuerzo de las relaciones exteriores se convierte en una de las líneas estratégicas de acción esenciales,[26] tanto en el plano multilateral como en el bilateral, aunque es éste último el que se ha demostrado más efectivo o el que se ha materializado, en un mayor número de ocasiones, en acciones concretas en la lucha antiterrorista.

Son especialmente las relaciones bilaterales con los países del norte de África, y fundamentalmente con Marruecos y Argelia, las que interesan a España en este aspecto. Así lo demuestran la existencia de Estados fallidos en el África subsahariana, relativamente próximos a las costas españolas, que favorece el desarrollo de organizaciones y células terroristas, y su proximidad con el Magreb, caldo de cultivo para el terrorismo islamista al amparo de Al Qaeda –la aparición de AQMI (Al Qaeda en el Magreb Islámico) es la mejor muestra de ello-.[27]

Sin embargo, el antropólogo británico Jeremy Keenan vincula la aparición de AQMI a la acción de los servicios secretos argelinos en colaboración con Estados Unidos y no a la expansión de Al Qaeda.[28] Según Keenan, la política de guerra contra el terror desarrollada por la Administración de George W. Bush tras los atentados del 11-S necesitaba demostrar que el brazo de Osama Bin Laden se aproximaba a la frontera sur de Europa para militarizar África. Pero apenas había terrorismo en el continente, excluyendo los atentados en los hoteles de Mombasa (Kenia) en 1998, y algunos incidentes en Egipto, en el norte de África y en la costa argelina. Para extender la idea de que el terrorismo islámico operaba en la costa sur del Mediterráneo, no quedaba otra alternativa que fabricarlo. Y el encargado fue el Departamento de Información y Seguridad de Argelia (DRS, en su sigla en francés), que propició el secuestro de turistas europeos que viajaban por el Sáhara argelino.

No obstante, la amenaza de AQMI existe y España estima de capital trascendencia para la seguridad que en esta región impere el bienestar y la estabilidad, tal y como señala el Ministerio de Asuntos Exteriores, que subraya la importancia de la cooperación entre las autoridades españolas y magrebíes en el ámbito policial, para identificar y prevenir riesgos, y en el judicial, para evitar la impunidad de quienes delinquen.[29]

[26] *Estrategia Española de Seguridad 2011*, p. 47.
[27] *Ibid.*, p. 48.
[28] Entrevista de Amy Goodman a Jeremy Keenan, 6 de agosto de 2009, en http://www.democracynow.org/2009/8/6/keenan.
[29] "Política Exterior de España en África del Norte", *Ministerio de Asuntos Exteriores de España*, en http://www.maec.es/es/menuppal/paises/MOrienteyMagreb/Paginas/OrienteMedioyMagreb.aspx.

3.1. Marruecos

La relación que España mantiene con Marruecos es de carácter privilegiado. Es el primer país del Magreb con el que firmó un Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación (1991). Sin embargo, no ha estado exenta de enfrentamientos, especialmente durante los dos Gobiernos de José María Aznar (1997-2001 y 2001-2004), que priorizó las relaciones trasatlánticas por encima de las europeas, las iberoamericanas y, por supuesto, las de los países del norte de África.[30]

La crisis diplomática bilateral desencadenada durante la segunda legislatura de José María Aznar (2001-2004) no perturbó la colaboración en la lucha antiterrorista. Los servicios secretos españoles y marroquíes ya reforzaron su cooperación en este asunto tras los atentados del 11 de septiembre, según fuentes policiales de ambos países.[31]

Sin embargo, el empeoramiento de las relaciones hispano-marroquíes dejó su huella. El enfrentamiento ya había comenzado meses antes de los ataques contra las Torres Gemelas principalmente por los desencuentros en los acuerdos de pesca con la Unión Europea –Rabat se negaba a renovarlos para presionar en sus intereses sobre el Sáhara-, aunque la situación empeoró apenas un mes y medio después, el 27 de octubre de 2001, cuando el Reino de Marruecos llamó a consultas a su embajador. Alcanzó, no obstante, su mayor intensidad con la *crisis de Perejil*. El 11 de julio de 2002 un grupo de gendarmes marroquíes se instalaron en el islote, que los dos países reivindican, España llamó a consultas a su embajador y envió una unidad de operaciones especiales formada por 28 soldados, que tomaron la isla, expulsaron a los agentes marroquíes e izaron la bandera española. No sería hasta el 30 de enero de 2002 cuando los ministros de Asuntos Exteriores de los dos países decidieron la vuelta de los respectivos embajadores.

Aunque la crisis diplomática entre España y Marruecos no bloqueó la cooperación en la lucha antiterrorista, sí afectó al intercambio de información en materia de narcotráfico e inmigración ilegal. O al menos así lo reconoció el ministro del Interior marroquí, Mustapha Sahel: “Cuando llegué al frente de este departamento [en noviembre de 2002], pude constatar la carencia de reacción, por ambos lados, en algunos asuntos, como la emigración clandestina o la lucha contra el tráfico de droga”.[32]

También lo constatan los servicios secretos españoles, que se percataron, tras los atentados del 11 de marzo, de que existe una vinculación estrecha entre el terrorismo islamista y los delitos comunes. “El 11-M nos rompió los esquemas. Antes no vinculábamos jamás a un yihadista con un delincuente común, con un traficante de drogas o con redes de inmigración ilegal porque su propia doctrina condenaba estas acciones”, afirma en una entrevista en EL PAÍS el 11 de marzo de 2011 uno de los mayores expertos en terrorismo islamista en España, analista de la Comisaría General de Información de la Policía Nacional, que participó en la investigación y que prefiere no desvelar su identidad por razones de seguridad.[33] El politólogo Jean Pierre Filiu subraya esta dimensión de los terroristas islamistas, vinculados a otro tipo de delitos: “Los líderes de Al Qaeda recurren al islam para justificar sus acciones, pero sus objetivos son eminentemente políticos, en la medida en que buscan destruir y transformar

[30] Feliú, Laura: “España y El Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional”, FRIDE, mayo de 2005.
[31] Ignacio, Cembrero (2006): “El caldo de cultivo terrorista”, en *Vecinos alejados: los secretos de la crisis entre España y Marruecos,* Barcelona, Galaxia Gutemberg, pp. 142-158.
[32] *Ibid., Ídem.*
[33] Ceberio Belaza, Mónica: “Al Qaeda no tiene células operativas en España”, *El País*, 11 de marzo de 2011.

radicalmente las estructuras sociales, políticas, económicas y administrativas de los escenarios en los que actúan".[34] En definitiva, lo que importa son los fines.

La primera conclusión que se extrae es que la intensificación de la cooperación bilateral en la lucha antiterrorista, especialmente con los países árabes y musulmanes, se perfila como una de las herramientas más útiles en la batalla contra los grupos afines a Al Qaeda que operan en España o contra intereses españoles en el extranjero. Pero esta cooperación bilateral debe incluir el intercambio de información sobre otras formas de delincuencia.

La colaboración policial marroquí nunca alcanzará el nivel de la que España mantiene con Francia, no por la información intercambiada, sino por la calidad de la misma: información antigua, soplos imprecisos de los que difícilmente se pueden extraer conclusiones válidas para operaciones policiales y confesiones inverosímiles de los detenidos. "Los marroquíes trabajan con métodos cuyos resultados no siempre son aprovechables", explica un antiguo responsable del CNI que pidió permanecer en el anonimato. "Les basta con que un islamista cante bajo tortura para que un tribunal le condene", prosigue. "Las supuestas revelaciones y en general los datos que nos comunican son, con arreglo a la legislación de un Estado de derecho, bastante inservibles", confirma un alto cargo.[35]

A pesar de estos problemas, la colaboración de los servicios secretos de España y Marruecos ha dado algunos frutos, como sucedió en Leganés, el 3 de abril de 2004, cuando un grupo de terroristas vinculados con el 11-M se refugiaron en un piso de este municipio madrileño, donde horas más tarde se inmolaron. La policía española intervino sus móviles pero los terroristas hablaban en árabe dialectal, por lo que los agentes españoles pidieron ayuda a la Dirección de Vigilancia del Territorio (DST), la policía política marroquí, que pronto concluyó que se iban a suicidar. Jamal Ahmidan, *El Chino*, a quien la policía y la justicia españolas consideran el jefe del comando que había colocado las bombas en los trenes de Atocha, anunció entonces a su madre: "Dentro de nueve minutos me iré con Dios". A las 21:03 los siete terroristas atrincherados en el piso se inmolaron. En la explosión también murió el GEO (Grupo Especial de Operaciones) Francisco Javier Torronteras.[36]

La cooperación hispano marroquí ha continuado desde entonces. Por ejemplo, la DST ayudó a los servicios españoles a desmantelar una célula islamista en Sant Andreu de la Barca y en Mollet del Vallés (Barcelona), integrada por marroquíes que habían intentado adquirir 400 kilos de explosivos.[37]

La policía española reconoce que se han desarticulado células islamistas que, una vez condenadas en un tribunal, han resultado inocentes de pertenencia a un grupo terrorista. Sin embargo valoran este trabajo porque considera que estas desarticulaciones sirven para impedir que se formen estas células.[38]

La llegada al Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en 2004 supuso un mayor acercamiento a Marruecos. El 17 de febrero de 2005, el entonces ministro del Interior, José

[34] R. Blanco Patricia: "Al Qaeda camina "hacia su defunción y es imposible que la tendencia se revierta", *El País*, 30 de diciembre de 2008, en http://www.elpais.com/articulo/internacional/Qaeda/camina/defuncion/imposible/tendencia/revierta/elpepuint/20081230elpepuint_12/Tes.
[35] Cembrero, *op. cit.*, pp. 142-158.
[36] *Ibid.*, *Ídem*.
[37] González, Miguel: "La célula islamista detenida en Barcelona intentó comprar casi 400 kilos de explosivo", *El País*, 23 de diciembre de 2004.
[3838]Ceberio Belaza, Mónica: "Al Qaeda no tiene células operativas en España", *El País*, 11 de marzo de 2011.

Antonio Alonso, se reunió en Rabat con el rey Mohamed VI y con su homólogo Mustapha Sahel para reforzar la cooperación bilateral. Los dos ministros acordaron establecer una línea caliente de intercambio de información en tiempo real sobre terrorismo. Además de las lecciones aprendidas tras el 11-M sobre la vinculación entre terrorismo y otros delitos, se desprendieron importantes acuerdos en la lucha contra la delincuencia organizada, la inmigración irregular y el narcotráfico.[39]

El 24 de julio de 2007, España y Marruecos decidieron dar un paso más y ratificaron su propósito de impulsar la cooperación en materia de seguridad, lucha contra el terrorismo y contra la inmigración clandestina, con especial atención a la vigilancia de las fronteras, según anunció Interior.[40]

También hubo acuerdos en materia de Justicia. El 9 de junio de 2008, las fiscalías de España y Marruecos firmaron un acuerdo contra el terrorismo en el que se comprometían al intercambio de información sobre actividades criminales obtenidas en investigaciones o procedimientos judiciales y a la celebración de encuentros entre fiscales especializados. Días más tarde, el 24 de junio de aquel mismo año, el ministro de Justicia, Francisco Caamaño, firmó con su homólogo marroquí un nuevo convenio de asistencia judicial y otro de extradición, que sustituyeron a los acuerdos firmados en 1997. El primero permite el contacto directo entre autoridades judiciales de ambos países y el traslado de personas detenidas durante una investigación penal e incluye la excepción de los delitos de terrorismo al hablar de delitos políticos. El convenio de extradición contempla que la existencia de pena de muerte y de cadena perpetua es un motivo para denegar la extradición.[41]

El 23 de agosto de 2010, los ministros de Interior de España y Marruecos escenificaron el salto cualitativo que se había producido en las relaciones bilaterales entre los dos países con un nuevo compromiso de trabajar juntos en la lucha contra el terrorismo y con la firma de un acuerdo para la creación de comisarías conjuntas.

De las críticas sobre el trato condescendiente, y no de igual a igual como correspondería a un socio privilegiado, que Marruecos reprochó al Gobierno de José María Aznar tras la retirada en 2001 del embajador en Madrid[42], en 2010 el entonces ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, presentó a Marruecos como un "aliado estratégico, creíble y responsable" que ha realizado un "importante esfuerzo en la lucha contra las redes de tráfico ilícito de inmigrantes y de trata de seres humanos", esfuerzo que ha permitido disminuir los flujos migratorios ilegales. Además, Rubalcaba destacó el éxito marroquí en la reducción de la superficie de cultivo de cannabis, en el aumento de la incautación de "grandes cantidades de droga" y en el "desmantelamiento de un importante número de redes" de narcotráfico.[43]

3.2. Argelia

Las relaciones con Argelia tampoco han sido fáciles. Sin embargo, España debe fortalecerlas por su proximidad geográfica y por su papel estratégico en la región, donde compite en liderazgo con Marruecos. Además, de Argelia procede la principal amenaza de terrorismo islamista, Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), aunque, como se ha señalado

[39] "Comunicado del Ministerio del Interior", 17 de febrero de 2005.
[40] "Comunicado del Ministerio del Interior", 24 de julio de 2007.
[41] "Comunicado del Ministerio de Justicia", 24 de junio de 2008.
[42] Feliú, Laura: "España y El Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional", FRIDE, mayo de 2005.
[43] "Comunicado del Ministerio del Interior", 23 de agosto de 2010.

anteriormente, el antropólogo Jeremy Keenan atribuye la existencia de AQMI a la acción de los servicios secretos argelinos. No obstante, España está entre los objetivos de este grupo, que ha denunciado, a través de Abdelmalek Droukdel, la ocupación de Ceuta y Melilla. El secuestro de los tres cooperantes de la ONG catalana Barcelona Acció Solidària a finales de 2009 se encuadra en un objetivo de hostigamiento y chantaje a los gobiernos europeos.

En mitad de la crisis diplomática con Marruecos, el Gobierno de José María Aznar optó por una aproximación al Magreb "global y no de equilibrios", por lo que elevó las relaciones institucionales hispano-argelinas al mismo nivel que las marroquíes y firmó el 11 de octubre de 2002 un Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación con Argelia.

España había firmado también un tratado similar con Túnez, en 1995, por lo que tan sólo restaba Argelia, ya que las relaciones económicas con Mauritania y Libia, los otros dos países que integran el Magreb, se han desarrollado siempre en un nivel muy inferior. El Ejecutivo negó entonces que el estrechamiento de lazos con Argelia estuviera relacionado con la crisis con Rabat.[44] La firma del tratado coincidió, no obstante, con la aproximación entre Argel y la Unión Europea y Estados Unidos tras el 11 de septiembre.

Con la llegada al Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en 2004, y en la misma línea que con la política desarrollada hacia Marruecos, se ahondó en las relaciones con Argelia. Los días 24 y 25 de febrero de 2005, se celebró una cumbre hispano-argelina al más alto nivel, –la presidieron Zapatero y el presidente argelino Abdelaziz Buteflika-, donde los dos países acordaron crear un grupo antiterrorista de cooperación judicial y policial, similar al que ya operaba en Marruecos y Francia. Además, los dos mandatarios renovaron su voluntad de "continuar y profundizar" un "partenariado estratégico" de gran contenido económico.[45]

Las fricciones entre Argelia y España llegaron precisamente por la estrategia antiterrorista española. O más bien por los esfuerzos españoles por liberar a los tres cooperantes de la ONG, Barcelona Acció Solidària, secuestrados el 29 de noviembre por un grupo de hombres armados. AQMI reivindicó su secuestro.

El entonces ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, afirmó que "el Gobierno no pagaba rescates", ante las peticiones de Argelia en este sentido, durante un nuevo encuentro entre Zapatero y Buteflika en enero de 2010 en el que firmaron acuerdos para impulsar energías renovables en el país norteafricano.[46] Argel, que colaboró en la liberación de los cooperantes, rechazó públicamente el pago de rescates a AQMI porque podría servir como abono de nuevos secuestros para financiar las acciones terroristas, comprar armas, y, en definitiva, desestabilizar la región.

El Gobierno español se enfrentaba al dilema de no pagar y correr el riesgo de que los secuestradores asesinasen a los tres rehenes, o pagar y ser acusado de fomentar los ataques contra occidentales en el Magreb, y en especial en la región en la que se refugian los miembros de AQMI, entre Mauritania, Níger, Malí y Argelia. En el primer supuesto, el Ejecutivo de Zapatero se arriesgaba a un resultado similar al de Francia: atacó a una célula de

[44] Egurbide, Peru: "España eleva sus relaciones institucionales con Argelia al mismo nivel que las de Marruecos", *El País*, 7 de octubre de 2002.
[45] "República Argelina Democrática y Popular", *monografía del Ministerio de Asuntos Exteriores*, en http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Monografias/Argelia.pdf.
[46] Junquera, Natalia: "El Gobierno no paga rescates", *El País*, 7 de enero de 2010, en http://www.elpais.com/articulo/espana/Gobierno/paga/rescates/elpepuesp/20100107elpepunac_7/Tes

Al Qaeda que presuntamente mantenía retenido al ciudadano francés Michel Germaneau, en la misma época en la que dos de los tres cooperantes españoles seguían en manos de los terroristas, y los yihadistas ejecutaron al rehén en respuesta a la represalia, según anunció la organización terrorista.[47] La opinión pública no se lo hubiera perdonado y hubiera sido el blanco de los ataques de la oposición. Pero en el segundo supuesto, la opinión pública tampoco habría sido mucho más benévola. En cualquier caso, España, que logró la liberación de los tres rehenes, nunca ha reconocido el pago de un secuestro.

3.3. Estados Unidos

Las relaciones con Estados Unidos en los albores del siglo XXI pasaron de la plena sintonía entre el presidente español José María Aznar y su homólogo estadounidense George W. Bush, aun a riesgo de involucrar a España en un conflicto –la invasión de Irak de 2003- que carecía de los avales internacionales, al desencuentro más absoluto, con la retirada de las tropas de Irak en 2004. Mientras que en las legislaturas de Aznar, la política exterior española se caracterizó por su vocación atlantista, la de Zapatero trató de fortalecer los lazos con Iberoamérica con una política diferenciada respecto a su antecesor, y con sus vecinos del Mediterráneo, especialmente con Marruecos. Sin embargo, el acercamiento a Estados Unidos acabó siendo una prioridad del Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero y la búsqueda de la *reconciliación* con Washington no dejó de estar presente en la mente del presidente.

No obstante, y a pesar de la distancia entre Bush y Zapatero, los dos países nunca dejaron de colaborar en materia de seguridad. El exministro español de Asuntos Exteriores Miguel Ángel Moratinos aseguró, en su comparecencia en el Congreso de los Diputados el 19 de junio de 2007 para ofrecer el balance de la política exterior española entre 2006 y 2007, que una vez "superado el desencuentro que supuso la retirada de nuestras tropas de Irak, mediante el respeto de puntos de vista diferentes, los contactos a nivel político y diplomático se han incrementado significativamente". Y añadió: "Mantenemos una intensa cooperación bilateral, especialmente en la lucha contra el terrorismo y en el ámbito de la defensa. En esta área hemos logrado recientemente acordar con Estados Unidos las normas de actuación en España de los agentes de los servicios de información de la Marina y de la Fuerza Aérea norteamericanas, (presencia de inteligencia militar) cuyas actividades deberán ser aprobadas y supervisadas por nuestras autoridades. Por otra parte, mantenemos fuertes consultas bilaterales en asuntos internacionales de interés común como es Afganistán, Oriente Medio, norte de África e Iberoamérica".

Aunque las diferencias entre los Ejecutivos de Aznar y Zapatero en sus relaciones con Estados Unidos son ya conocidas, por el acercamiento del primero y el distanciamiento del segundo, en gran medida se produjeron más en un plano ideológico que en el práctico, especialmente en materia de seguridad y defensa porque España no puede permitirse descuidar su relación estadounidense, aliados naturales en seguridad y defensa y, por tanto, en la lucha contra el terrorismo. Y los vuelos secretos de la CIA son una buena prueba de ello.

El escándalo de los vuelos de la CIA, el tránsito clandestino por aeropuertos europeos de sospechosos de terrorismo capturados ilegalmente y torturados en centros de detención secretos que coincidieron con el Gobierno de Aznar, explotó a Zapatero en 2005. Sin embargo, y pese al distanciamiento del entonces presidente estadounidense, George W. Bush, tanto España como la Casa Blanca trataron de minimizar su efecto en la opinión pública

[47] Cembrero, *op. cit.*, pp. 142-158.

española, para no deteriorar aún más las relaciones entre ambos países, según revelaron los cables de Wikileaks publicados por el diario EL PAÍS.[48]

4. Conclusiones: Bilateralidad y Estado de derecho

La articulación de una política exterior para hacer frente al terrorismo islamista se convierte en un cometido especialmente complejo cuando el punto de partida es la ausencia de una definición de terrorismo consensuada a nivel internacional, más aún cuando algunos gobernantes de países musulmanes tienden a separar movimientos de liberación de grupos terroristas. Pero estas dificultades no eximen en ningún caso al Gobierno español de desarrollar y fortalecer sus lazos internacionales para combatir la amenaza, convertida en realidad con la matanza de los trenes de Atocha.

¿Cómo luchar entonces contra el fenómeno junto con otros países cuando no se ha alcanzado un acuerdo claro sobre cuál es el fenómeno a combatir? Aunque no existe una descripción exacta, sí que se ha logrado una idea muy aproximada, especialmente a partir de la resolución 1566 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Como fenómeno global, el terrorismo es una de las mayores preocupaciones de los organismos internacionales que abordan cuestiones de seguridad. España tiene la obligación, por su compromiso con la legalidad internacional y la defensa de los derechos humanos, de cooperar y participar en todos los procesos y foros internacionales que plantean estrategias antiterroristas. Sin embargo, los acuerdos alcanzados son más bien compromisos y carecen de carácter vinculante. Además, la presencia de países cuyas autoridades simpatizan con ciertos grupos que la Unión Europea y Estados Unidos incluyen en las listas de organizaciones terroristas desvirtúa la eficacia de estos acuerdos.

Por ello, los intentos españoles de promover iniciativas internacionales que fomenten la cooperación internacional –el caso más claro es la Alianza de Civilizaciones- constituyen un brindis al sol en materia antiterrorista. Fue uno de los puntos fuertes del programa electoral con el que José Luis Rodríguez Zapatero ganó las elecciones generales de 2004, con una clara apuesta por "reforzar y potenciar los mecanismos multilaterales desde los que se aúnan esfuerzos para afrontar retos planetarios". Pueden funcionar como campaña de *marketing* orientada a fortalecer la imagen de España como un país implicado en la defensa de los derechos humanos, pero parece poco probable que tengan un efecto importante en el ámbito internacional.[49]

No significa, sin embargo, que España no deba contribuir a reforzar los mecanismos multilaterales para resolver problemas globales. Un ejemplo son las misiones internacionales, amparadas siempre en la legalidad, como en el caso afgano, donde la presencia de tropas bajo el mando de la OTAN es un elemento clave de la lucha contra el terrorismo yihadista, en la medida en que impiden que Al Qaeda se esconda en el país asiático para organizarse, adiestrar a sus miembros y preparar atentados terroristas.

Uno de los flancos más débiles de España es el secuestro de sus ciudadanos en el extranjero. Aunque el Ejecutivo español nunca ha reconocido haber pagado rescates, la liberación de los tres cooperantes españoles de la ONG catalana Barcelona Acció Solidària

[48] González, Miguel: "Los españoles no ponen reparos a los vuelos secretos", *El País*, 01 de diciembre de 2010.
[49] *Programa Electoral del PSOE 2004*, pp. 13-14.

secuestrados por AQMI levanta sospechas. También es oscura la liberación de los marineros del buque *Alakrana* secuestrados el 2 de octubre de 2009 por piratas somalíes.[50] Aunque en este caso los responsables no fueron terroristas, quedó patente la idea de la rentabilidad de secuestrar ciudadanos españoles, una idea que debe ser borrada a toda costa.

Sin descuidar su presencia en los organismos internacionales, España debe fortalecer las relaciones bilaterales como parte de su estrategia en la lucha antiterrorista. Lo hizo Aznar, quien por su profunda desilusión en asuntos europeos y su mal entendimiento con el ex-presidente francés Jacques Chirac, acabó por girar mucho más hacia el eje atlántico al considerarlo más prometedor, pera esta reorientación atlantista y su viraje incondicional hacia Estados Unidos le hizo también tratar de equilibrar sus relaciones en el Magreb entre Marruecos y Argelia. También lo hizo Zapatero, que giró de nuevo hacia Europa, desequilibró las relaciones entre Marruecos y Argelia y entorpeció las relaciones con Estados Unidos, tras la retirada del contingente español de Irak. Tanto Estados Unidos, como Europa y los Estados del Magreb son aliados en la batalla contra el terrorismo yihadista. Ninguno debe ser orillado ni menospreciado.

Sin embargo, el refuerzo de las relaciones bilaterales con cada uno de ellos exige esfuerzos diferentes. España comparte con sus aliados estadounidenses y europeos valores comunes como la democracia y el respeto y protección de las libertades civiles y sociales y de los derechos humanos. No ocurre en el mismo grado con Marruecos y Argelia. Las prácticas llevadas a cabo, por ejemplo, por los agentes marroquíes en los interrogatorios no son las propias de un Estado de derecho, por lo que la información obtenida pierde calidad.[51] Y esta es una de las cuestiones más problemáticas de la lucha antiterrorista porque aunque España disponga de esta información, su utilidad es muy cuestionable. Por más que se profundice y por más que se hayan alcanzado importantes avances, la cooperación policial hispano-marroquí o hispano-argelina, por ejemplo, no podrá alcanzar el nivel logrado entre España y Francia, dos Estados de derecho. Por tanto, el trabajo en el refuerzo del Estado de derecho favorece no sólo la aparición de las bases para una democracia con garantías sino también la cooperación bilateral en la lucha antiterrorista.

Más allá de la calidad de la información, la estabilidad y el desarrollo cultural, social y económico en los países del Magreb y del África subsahariana construyen una barrera a la expansión de los grupos terroristas. “Al Qaeda está en el corazón de la cultura musulmana, ofrece una patria sin fronteras, la *umma*, a los jóvenes sin esperanza”, sostiene el exlíder del Grupo Islámico Combatiente Libio Noman Benotman. La seguridad también pasa por el progreso.

[50] González, M. y Junquera, N., “Zapatero: "El 'Alakrana' navega libremente hacia aguas seguras", en *El País*, 17 de noviembre de 2009, en http://www.elpais.com/articulo/espana/Zapatero/Alakrana/navega/libremente/aguas/seguras/elpepuesp/20091117elpepunac_2/Tes.

[51] Cembrero, *op. cit.*, pp. 142-158.

DIEZ AÑOS DE POLÍTICA MIGRATORIA: AVANZANDO HACIA LA RESPONSABILIDAD

Gloria Inés Ospina[1]
UNISCI

Resumen:
Durante la última década, los gobiernos españoles han ido aprendiendo de la inmigración una lección simple, como es que los estados no deben ir a remolque de la pauta marcada por los flujos migratorios. Diez años en los que las políticas migratorias han pasado de ser fundamentalmente securitarias a integradoras, aunque en los últimos cuatro años se han ido convirtiendo en políticas migratorias más controladoras y persecutorias que nunca. España, en estos 10 últimos años ha tenido, a nuestro juicio, una política migratoria con una línea de continuidad, marcada por el control de la inmigración y la persecución a la inmigración ilegal, como una clara divisa de su pertenencia al espacio europeo Schengen.

Palabras clave: Inmigración, flujos migratorios, securitarias, control, persecución, Schengen.

Title in English: *"The Years of Migratory Policy: Moving on towards Responsibility".*

Abstract:
During the last decade, Spanish governments have been learning a simple lesson from immigration: States must not go behind the migration flows guideline. In these ten years, migration policies have changed from being basically securitarian to being inclusive, despite in the last four years they have been reconverting to the most controlling and persecutory migration policies ever. In our opinion, Spain has had a continual migration policy in the last 10 years, marked by the immigration control and the persecution of the illegal immigration; this is a clear sign of its belonging to Shengen Area.

Keywords: *Inmigration, migration flows, securitarian, control, persecution, Schengen.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Gloria Inés Ospina Sánchez es Historiadora y Geógrafa de la Población, Investigadora UNISCI, SECCIÓN Inmigración. Dirección: Facultad de CC. Políticas. Dpto. de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas. 28223 Madrid, España. E-mail: ginesos@hotmail.com.

1. Introducción

Durante la última década, los gobiernos españoles han ido aprendiendo de la inmigración una lección simple, como es que los estados no deben ir a remolque de la pauta marcada por los flujos migratorios.

Diez años en los que las políticas migratorias han pasado de ser fundamentalmente securitarias a integradoras, aunque en los últimos cuatro años se han ido convirtiendo en políticas migratorias más controladoras y persecutorias que nunca.

Desde la ley de extranjería que promulgó el partido Popular, que fue rechazada por importantes colectivos especializados en inmigración, hasta el reglamento actual que pone en funcionamiento la ley de extranjería, aprobada en 2009, el acento se pone en el control y en "la descalificación del inmigrante ilegal". Ley de extranjería que, por cierto, ha sido consensuada y "dado el visto bueno" por los sindicatos de izquierda.

Como lo estipula claramente el reglamento de 30 de abril último, cuando se refiere a la necesidad de crear una "cultura de la legalidad" dentro del colectivo inmigrante, sea éste legal o ilegal.

La ley de extranjería de diciembre de 2009, tiene en cuenta las normativas europeas que afectan al derecho de extranjería de los estados que integran la UE, de forma que esta ley es una forma de ajuste jurídico con las normas que se aprueban en la UE.

Entre las normativas, destaca por su importancia, la firma del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, refrendado en el Consejo Europeo, el 16 de octubre de 2008, por los 27 países de la UE, en el cual se establecen como principales objetivos conseguir una inmigración legal y ordenada, luchar contra la inmigración ilegal y favorecer la integración de los inmigrantes legales, mediante un equilibrio entre derechos y deberes.

En el texto se insiste en lo positivo de la reforma y la necesidad de contar con un marco normativo europeo común en materia de inmigración.

A este respecto se tuvieron en cuenta para la redacción del nuevo texto todas las normativas que desde el año 2003 al 2008, fueron aprobadas en el Consejo y el Parlamento de la UE y que regulaban aspectos tan dispares como, por ejemplo, La asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea. (Directiva 2003/110/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003. (DOUE de 6 de diciembre de 2003); la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas. (Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, DOUE de 6 de agosto de 2004); las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación ilegal. (Directiva 2008/115/CEE, de 16 de diciembre de 2008, del Parlamento Europeo y el Consejo. DOUE de 24 de diciembre de 2008), entre otras.

Me parece conveniente echar la vista atrás y recordar aquel denominado Plan GRECO, o Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España, que fue diseñado por el gobierno del presidente Aznar, para el período 2001-2004. Plan que coordinaba la "*regulación de la inmigración y la integración de los inmigrantes residentes y legales*", así como el mantenimiento del sistema de protección de refugiados y desplazados en nuestro país.

Iniciativa que se enmarcaba dentro de las directrices europeas, estructurándose en base a cuatro líneas de desarrollo plurianual y de coordinación con todas las administraciones y agentes sociales, aunque, a decir verdad, el peso específico lo tenía fundamentalmente el ministerio del Interior, más concretamente el departamento de Inmigración.

Las líneas de desarrollo eran:

-Desafío global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España en el marco de la UE.

-Integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país.

-Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española.

-Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

En opinión del secretario de Estado de Extranjería, Enrique Fernández-Miranda, se trataba con este programa de "*convertir el círculo vicioso de la inmigración ilegal, en un círculo virtuoso"*, para facilitar la integración social y legal en la sociedad española. Se hablaba también en esos años, de programa para la convivencia multicultural.

Programa que fue duramente criticado por la secretaria de Políticas Sociales e Inmigración del PSOE, Consuelo Rumí, alegando que el plan GRECO carecía de contenido y se limitaba a simples enunciados.

Precisamente, con el cambio de gobierno en 2004, Consuelo Rumí fue nombrada Secretaria de Estado de Inmigración, que pasaría a depender del ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. [2]

En esta nueva etapa se presentaba "una cara amable" a la inmigración, que ahora dependía del ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y fue durante su gestión cuando se realizó una de las más controvertidas regularizaciones, que en opinión de los responsables europeos, tendría consecuencias inesperadas. Regularización de inmigrantes que el gobierno del presidente Rodríguez Zapatero llevó a cabo en el año 2005, y que más tarde fue defendida por Consuelo Rumí, "por la cantidad de inmigrantes trabajando en la economía sumergida, que en su opinión era la herencia de la mala gestión del partido Popular".[3]

Más adelante, en el año 2009, Consuelo Rumí, refiriéndose a la aprobación de la Ley de Extranjería[4], comentaba que: "no se contemplaba ningún proceso de regulación de inmigrantes ilegales", afirmando que era una ley que cumplía con el Pacto de Inmigración de la UE, pacto que ella misma recordó, fue promovido por los gobiernos de España, Francia y

[2] Consuelo Rumí fue considerada persona de confianza del presidente José Luís Rodríguez Zapatero ya en la etapa en que fue nombrado Secretario General del PSOE, quien la nombró, a su vez, Secretaria de Ocupación, Políticas e Inmigración del partido.

[3] Curso de Verano, Universidad Juan Carlos I. Aranjuez, julio de 2007. Véase en http://www.migrantesecuador.org/content/view/191/253

[4] Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado, nº 299 (12 de diciembre de 2009).

Alemania. Comentario que deja clara la diferencia que existe entre pertenecer a la oposición o formar parte del gobierno de la nación. [5]

Prácticamente, se defendía lo mismo que defendía el partido Popular en el año 2001: una política migratoria que trabaja en la lucha contra la inmigración clandestina, la ordenación de los flujos migratorios y la integración de los inmigrantes, pero con un lenguaje "menos directo" y un programa de asistencia primaria dirigido a la inmigración "sin papeles".

Desde 2001 al 2011, las políticas referentes a la inmigración han seguido un hilo conductor que ha sido marcado por la UE y también por los gobiernos de países que como España, Francia, Italia o Grecia son frontera exterior del espacio Schengen y se han visto "amenazados" por oleadas de flujos migratorios, como nunca se había experimentado en Europa, especialmente en los casos español, italiano y griego.

En lo que se refiere a España, en estos diez años de políticas migratorias, ocho corresponden al gobierno socialista, del presidente Rodríguez Zapatero, cuya principal preocupación en relación con la inmigración fue la *integración laboral*, considerada como el primer paso para la integración social satisfactoria. Otra de las cuestiones que pretendió atajar fue la de los flujos migratorios ilegales.

El gobierno, con su discurso "cercano a la inmigración" había puesto en marcha varias acciones políticas para fomentar la integración. Una fue el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración elaborado con la colaboración de Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, ONGs y expertos, cuyo presupuesto fue de 2.000 millones de euros. Otro fue el Fondo para la Acogida e Integración, creado por primera vez y financiado en 2005 con 120 millones de euros y en 2006 con 182 millones de euros. En comparación, en el año 2004, todavía gobernando el partido Popular, la financiación que se destinaba para la integración de la inmigración era de siete millones de euros.

A estos programas les siguió la aprobación del Reglamento de la Ley de Extranjería de 30 de diciembre que abrió un *proceso de regularización especial* de tres meses, entre el 7 de febrero y el 7 de mayo de 2005, destinado a los trabajadores *irregulares*, que se encontraban en España, que tuvieran un contrato por un mínimo de seis meses, llevaran al menos 6 meses viviendo en España y carecieran de antecedentes penales. Según datos del ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el proceso de regularización, resolvió un total de 688.419 expedientes, de los que el 83% (573.270) fueron autorizaciones positivas y el 16% (115.149) denegadas y archivadas.

En principio, nunca hemos criticado esta medida, por una parte, porque la han llevado a cabo también gobiernos europeos como Alemania, en 2006, y se continúa haciendo en Alemania y Francia, con la regularización estudiada "caso por caso", en función del empleo y factores humanitarios, y por otra parte, era el reconocimiento del problema de la clandestinidad y "el limbo jurídico" en que se encontraba, situación aprovechada, tanto por la empresa privada como por la estatal y autonómica y municipal, en obras públicas. Se pretendió con esta medida, colocar el "contador" de la inmigración ilegal a cero.

En el primer semestre de 2005, de enero a agosto se interceptaron 6.361 inmigrantes que llegaron en patera, frente a los 10.042 del mismo período de 2004. Este descenso se debía en parte a la colaboración de Marruecos, que en opinión de la secretaria de Estado para la

[5] Véase en http:/www.parainmigrantes.info/%C2%BFregularizacion-de-extranjeros-y-la-nueva-ley-de-extranjeria/.

inmigración, ayudaba a controlar la inmigración ilegal hacia España. No en vano, los servicios de inteligencia españoles llevaban alertando desde hacía más de un año, sobre el creciente número de inmigrantes que se concentraban en el reino alauí. Por lo que Marruecos comenzaba a tener problemas con esta inmigración en "tránsito", a la espera de poder pasar a Melilla.

El efecto "tapón" que ejercía Marruecos, de los subsaharianos que las "redes" traían desde Nigeria, Malí, Niger, Mauritania, Argelia y Libia, era consecuencia directa del blindaje electrónico del Estrecho y Canarias, produciendo una presión humana en el "cuello de botella" de la frontera con Melilla y Ceuta, que dio lugar a episodios dramáticos con el asalto por la fuerza de decenas de inmigrantes, en el año 2005. Los sucesos de Melilla y Ceuta fueron tomados muy en serio por el gobierno español, que de inmediato reforzó la frontera con Marruecos en las dos ciudades, con efectivos pertenecientes a unidades de legionarios y regulares de las comandancias militares de las dos ciudades autónomas, que actuarían bajo el mando de la Comandancia de la Guardia Civil.[6] Por su parte, el gobierno marroquí, por medio del ministro del Interior, Mustafá Sahel, anunció a su homólogo español, José Antonio Alonso, que las autoridades de Rabat procederían al refuerzo de las fuerzas de seguridad en torno a las zonas fronterizas con otros 1.600 efectivos. De ellos, un millar se habían enviado a Melilla y el resto a Ceuta.

Estas medidas disuasorias sirvieron para que la inmigración disminuyera por las costas andaluzas, que contabilizó unos 4.002 inmigrantes, mientras fue en aumento hacia el archipiélago canario, con la llegada, de enero a agosto de 2006, de unos 18.858 inmigrantes. El blindaje del Estrecho, obligó a los "sin papeles" a buscar otras rutas más al sur y más peligrosas. Comenzaron a partir desde Senegal y Mauritania, en un viaje más arriesgado, pero que daba la seguridad de llegar a España y Europa.

La vicepresidenta del gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, en reunión con Durao Barroso, presidente de la Comisión europea y con Franco Frattini, vicepresidente, y la Comisaria de Asuntos Exteriores, Benita Ferrero-Waldener, analizaron la situación generada en Canarias por la llegada "masiva" de inmigración ilegal procedente de África subsahariana.[7]

España pedía ayuda ante la "avalancha de cayucos" y Europa le prometía una serie de apoyos que más estaban en consonancia con la defensa del territorio ante la amenaza de una fuerza bélica incapaz de acometer. África llamaba a las puertas del bienestar europeo.

La petición de ayuda, reforzó la idea que ya se venía proponiendo desde los Consejos de Niza y Laeken, respecto a cómo acometer el complejo tema de la inmigración, también tenido en cuenta en el Programa de Acción de la Haya, para el período 2005-2010, referente a la toma de posición de la UE por medio del Consejo y del Parlamento para ir implantando una política común de inmigración, por lo que la legislación nacional, de los 27 estados miembros de la UE,tendría que adaptarse a favor de la comunitaria.[8] Programa que tenía en cuenta prioridades que incluían la lucha contra la inmigración ilegal, el retorno de los inmigrantes

[6] Declaraciones de la Vicepresidenta del gobierno, María Teresa Fernández de la Vega al periódico *El Mundo*. Véase: "Cinco muertos en un asalto en la frontera de Ceuta; Zapatero moviliza a 480 soldados", 29 de septiembre de 2005, en http://www.elmundo.es/elmundo/2005/09/29/sociedad/1127968660.html.

[7] Ministerio de la Presidencia, *15 Medidas urgentes de la UE contra la inmigración ilegal*, Vicepresidencia Primera del Gobierno, Centro de Prensa. Miércoles 24 de mayo de 2006. Véase en: http://.mpr.es.

[8] Véase al respecto el estudio del equipo de Investigación UNISCI, que realizó en el año 2008, en base al trabajo de campo en diversos países africanos, así como en Canarias y en Madrid con los organismos dedicados a atender la inmigración subsahariana que entró por Canarias. Marquina, Antonio (ed.) (2008): *Flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias-Madrid*, Madrid, UNISCI, pp. 352 y ss.

clandestinos y la cooperación con terceros países. En diciembre de 2005, estas políticas continuaron su avance en línea con lo planteado en la Haya, habiendo presentado la Comisión un Plan de Política sobre Inmigración Legal, para el período 2006-2009, que permitiera a la UE hacer frente a los nuevos desafíos demográficos, así como a la propia gestión de los flujos migratorios.

A toda esta reglamentación comunitaria se unirían las celebraciones de cumbres y reuniones que pondrán en la escena a regiones geográficas como África en su conjunto, dando como resultado más llamativo la Conferencia euroafricana de migraciones, celebrada en julio de 2006 en Rabat y la reunión ministerial entre la UE y África, sobre migraciones y desarrollo que tuvo lugar en Lisboa en noviembre del mismo año.

En estas reuniones se sientan las bases para la acción conjunta dirigida a la lucha contra la inmigración ilegal y las causas profundas de las migraciones. Compromisos que se reforzaron en la Cumbre Europa-África-Europa, celebrada en Lisboa el 9 de diciembre de 2007, donde se consolidan los compromisos de cooperación entre los dos continentes con el fin de evitar las causas profundas de la migración.

España que no era ajena a nada de lo que se desarrollaba en Bruselas, iba activando uno de los programas que se tenían para África subsahariana, como objetivo prioritario de su política exterior, el denominado Plan África, para el período 2006-2008, que serviría para completar el control de los flujos masivos de inmigración ilegal hacia las costas españolas. Como precedente más inmediato fue la *estrategia de la Unión Europea para África,* adoptada en el Consejo Europeo de diciembre de 2005, iniciativa impulsada por España, como se recoge en el *Enfoque global sobre migración.*[9]

Políticas que se fortalecen durante el segundo semestre de 2008, cuando bajo la presidencia francesa de la UE, se vuelve a hacer hincapié en que *"el desarrollo de una política europea global en el ámbito migratorio, seguía siendo una prioridad fundamental de la Unión.* Para ello nada mejor que proponer un *Pacto europeo sobre inmigración y asilo en el marco del Consejo Europeo*[10]. Pacto destinado a sentar las bases de una política común reforzada con un espíritu de responsabilidad y solidaridad, en donde se incluían cuatro dimensiones del enfoque global de las migraciones:

-Mejor organización de la inmigración legal

-Lucha más eficaz contra la inmigración ilegal

-Fomento de una estrecha colaboración entre los países de origen, tránsito y destino de los inmigrantes.

-Mejorar los controles en las fronteras.

[9] "Enfoque global sobre migración", Notas de la Comisión Europea sobre Migraciones, *Consejo Europeo* de diciembre de 2005, diciembre de 2006 y diciembre de 2007, pp. 1-2.

[10] "Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo" Síntesis de la legislación de la UE (24 de septiembre de 2008. Europa), en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0038_es.htm.

Por último, se llama la atención a los estados miembros de la UE para que trabajen en coordinación bajo el seguimiento del Consejo Europeo, sabiendo que *"en un espacio de libre circulación de personas, como es el espacio Schengen, las decisiones tomadas por unos, repercuten en los otros estados"*.[11]

Pacto que se acordó redactar con los representantes españoles que sólo se oponían a la figura del contrato de integración defendido por Francia, mientras que aseguraban que no se opondrían a rechazar las regularizaciones "arbitrarias y generales" de inmigrantes, que no se hagan caso por caso y que no tengan en cuenta el mercado laboral. Si se incluyeran esas matizaciones, el gobierno español estaría satisfecho, porque consideraba que dejaba fuera de todo reproche a la regularización que emprendió en 2005, que en sí fue una *normalización*, ya que se hizo "caso por caso", en base a las necesidades del mercado laboral y antes de que existiera una política común de inmigración europea.[12]

El primer paso para llegar a conseguir el tan deseado pacto europeo para la inmigración se había dado con la aprobación por la eurocámara de la Directiva de Retorno, el 18 de junio de 2008, promoviendo el retorno voluntario, introduce normas comunes para el retorno de inmigrantes ilegales procedentes de países no comunitarios, establece estándares mínimos para la retención temporal, con períodos máximos de internamiento e introduce un enfoque común para la prohibición de reingreso en la UE. También se dice en el texto que …"*los estados deberán legalizar a los inmigrantes o pedirles que se vayan, para lo que se dará un período de salida mínimo de 7 días"*.[13]

El paraguas de la UE ha servido al gobierno del presidente Zapatero para llevar a cabo todas las reformas que hasta el momento actual se han llevado a cabo en cuestión de inmigración. También la Directiva de Retorno fue apoyada por diputados socialistas españoles en el Parlamento europeo, mientras que en España se hacían declaraciones sosteniendo que la Directiva *"no se aplicaría en España, en donde sólo se producirían algunos ajustes necesarios, pero que no significaba que hubiera un cambio de política"*.[14]

¡Y vaya si no se ha aplicado y si no ha habido un cambio de política! Gracias a su aplicación, el gobierno ha conseguido disgustar a todos los gobiernos latinoamericanos y a los africanos, aunque con estos últimos practica la política de los acuerdos de repatriación a cambio de ayudas, como lo recogen el Plan África 2006-2009 y el Plan África 2009-2012, que se han elaborado acorde con la política exterior llevada a cabo por la UE, hacia el continente africano.

[11] "Una Europa que actúa para hacer frente a los desafíos actuales". Programa de Trabajo, *Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea* (1 de julio-31 de diciembre, 2008), en http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_ES.pdf.

[12] "España y Francia siguen sin anunciar un acuerdo en torno al Pacto de Inmigración", *Europa Press*, 3 de julio de 2008, en: http://www.lukor.com/not-mun/europa/0807/03202926.htm También: "España y Francia cierran un borrador para un futuro pacto sobre inmigración", *El Mundo*, 4 de julio 2008, en http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/03/espana/1215115324.html.

[13] "El Parlamento aprueba la Directiva de Retorno de Inmigrantes", Notas de prensa, Sesión Plenaria *Inmigración Parlamento Europeo* (18 de junio 2008), en http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=es&type=IM-PRESS&reference=20080616IPR31785.

[14] En declaraciones de Trinidad Jiménez y María Teresa Fernández de la Vega sostenían estas opiniones, en: "España vende a Latinoamérica la 'directiva de la vergüenza'", *Público*, 20 de junio 2008, en http://www.publico.es/internacional/128053/espana-vende-a-latinoamerica-la-directiva-de-la-verguenza.

Como lo decíamos en el libro sobre *Los flujos migratorios desde Canarias-Madrid*,[15] España al solicitar la entrada en la Comunidad Económica Europea y ser aceptada, había escogido el lugar en el que quería estar, y que como país europeo le correspondía.

De esta forma, con el paso de los años, la Unión Europea y España, como parte integrante de este espacio económico, han ido proyectando leyes sobre la ordenación de los flujos migratorios y ajustes a estas leyes, que nos guste o no, debemos acatar.

A partir del Tratado de Amsterdam, en mayo de 1999, la política de inmigración fue de competencia comunitaria, por ello es muy difícil desvincular la acción de los gobiernos de nuestro país de las instrucciones que vengan desde Bruselas.

En una revisión amable de la situación creada por la inmigración y por la falta de previsión de la misma, podemos ver que de una visión aperturista de la situación europea a la entrada de inmigración de terceros países, se ha ido pasando a un grado de vigilancia y de ordenamiento de los flujos migratorios, por medio de leyes, normativas, reglamentos, que van convirtiendo a la UE y en su defecto a España, en una gran fortaleza a la cual, muchos aspiran y la que en estos momentos y gracias a la crisis, se esgrime la bandera del control.

En el tratado de Niza, aprobado en diciembre de 2000, se reitera la voluntad de que a partir de 2004 las decisiones relativas a inmigración y asilo fueran adoptadas por mayoría cualificada, perdiéndose el control estatal de las políticas migratorias, una dirección que sería también respaldada por la Convención.[16] En el Consejo europeo de Laeken, celebrado en diciembre del año siguiente, cuatro meses después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la sociedad occidental estaba sumida en el miedo al terrorismo, debido a esa trágica experiencia.

Progresivamente las normativas de la UE han ido en la dirección securitaria del espacio Schengen, para garantizar la seguridad interior y exterior del mismo, y para alentar a la inmigración legal en contra de los flujos incontrolados de ilegales.

Hoy mismo en España, el nuevo reglamento de la ley de extranjería, aprobado en abril de este año 2011, es una clara muestra del peso de las normativas de la UE, en materia de inmigración, que se han ido promoviendo desde el tratado de Amsterdam, para controlar los flujos migratorios y tener un denominador común, entre los 27, a la hora de administrar correctamente los flujos migratorios hacia la UE.

En un espacio común, como es el espacio Schengen, si no se habla con una sola voz, nos vemos abocados a espectáculos tan poco gratificantes como el sucedido en plena crisis de los países del norte de África, entre dos miembros de la UE, como Francia e Italia, rechazando a la ingente cantidad de migración llegada a las costas italianas, procedente de esos países norteafricanos, y no sólo eso, sino alentando a cerrar las fronteras interiores, en un claro gesto de insolidaridad entre los países europeos, que han apostado por la defensa de un espacio común, en democracia y en paz.

De ahí la puesta en marcha en 2008, del pacto común de inmigración, que se llevó a cabo durante la presidencia con el apoyo de los representantes españoles en Bruselas. Incluso el propio presidente Rodríguez Zapatero, llegó a afirmar que *la aprobación del pacto común de inmigración, representaba un avance progresista,* afirmando que, *a medida que hagamos*

[15] "Flujos migratorios hacia Canarias-Madrid", *op. cit.*, nota 8.
[16] Tandonnet, M. (2003): *Migration: la nouvelle vague*, París, L´Harmattan, p. 175.

política común, la tendencia será (dar) más garantías. Para concluir diciendo que "*cuando comunitarizamos políticas y mucho más si afectan a derechos individuales, se producen avances*".[17]

2. Descenso de la Inmigración

Entre el año 2006 y el 2010 la llegada de inmigrantes por las fronteras españolas ha conocido un progresivo descenso. Descenso que ha tenido que ver con la serie de acuerdos que el gobierno español ha estado firmando con la mayor parte de los países de África occidental, englobados dentro del primero y segundo Plan África. En segundo lugar, la crisis ha venido a "golpear" directamente a la inmigración. La vuelta a sus países de origen de muchos de estos trabajadores, ha servido de revulsivo a otros, para no salir a buscar trabajo en España. También la actuación del FRONTEX tiene mucho que ver con la disminución de inmigrantes en las costas españolas, cuyos flujos se han ido moviendo con dirección a Italia y Grecia.

Según el ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, el descenso registrado en las llegadas de ilegales al territorio español entre 2006 y 2009 fue de 32%, mientras que en el caso de las islas Canarias representó un 92%. Incluso en este mismo año 2010, sólo llegaron tres pateras y un cayuco a las islas, con quince personas a bordo, frente a las 2.284, que arribaron en 2009, o las 9.284 que lo hicieron en 2008.[18] Respecto a Marruecos, se sabe que la UE está dispuesta a dar visados a este país con la condición de que admita clandestinos.

En este mismo año 2009, en el mes de diciembre, entró en vigor la reforma de la Ley de Extranjería 4/2000 y lo que más ha llamado la atención de la misma es la aceleración con que se han efectuado "redadas" dirigidas al colectivo de la inmigración, con el objetivo de intimidar. Según las denuncias de diversos colectivos de asociaciones de inmigrantes, como ONGs y también la propia policía, *se produce una acelerada aplicación de la Ley de Extranjería 02/2009, cuya interpretación por parte de la policía, se traduce en detenciones, reclamación de documentación y en tramitar con rapidez expedientes de expulsión.*

Son 141 asociaciones en defensa de los Derechos Humanos y colectivos de inmigrantes los que han denunciado ante el Defensor del Pueblo y ante el Ministerio del Interior, estas prácticas abusivas y la "ilegalidad" de la Circular "secreta" 1/2010 de la Comisaría de Extranjería y Fronteras, que entre otras cuestiones insta a la policía a realizar *detenciones preventivas*, de inmigrantes sin papeles y en la que ordena a ventilar a la "mayor brevedad y en el tiempo mínimo imprescindible y por el procedimiento preferente, la expulsión de irregulares, interceptados en la vía pública". En un año y sólo en el territorio de la Comunidad de Madrid se practicaron 445.000 detenciones preventivas, según las cifras del SUP.[19]

Con la Presidencia sueca se presenta el Plan Estocolmo que sustituye al Programa de la Haya. El Programa Estocolmo especifica los marcos de cooperación en la UE en justicia y

[17] "Zapatero a examen internacional", Entrevista *El País*, 29 de junio de 2008, en http://www.elpais.com.

[18] "Conferencia pronunciada por el ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba", Varsovia (25 de mayo de 2010); "Rubalcaba cree que FRONTEX necesita más datos sobre las mafias de la inmigración", *La Información*, 25 de mayo de 2010, en: http://noticias.lainformacion.com/policia-y-justicia/criminalidad/rubalcaba-cree-que-frontex-necesita-mas-datos-sobre-las-mafias-de-la-inmigracion_rzRUW5vj9fBGqB0pEYSnM3/.

[19] "Los controles policiales en la vía pública dirigidos a la identificación y detención de personas migrantes irregulares", Estudio elaborado por MUGAK, *Centro de Estudios y Documentación sobre racismo y xenofobia de SOS Racismo/SOS* Arrazakeria (2010), en http://www.inmigrapenal.com/Areas/Detenciones/Documentos/DOCUMENTACIONEPISODIOS.pdf.

migración para el período 2010-2014. Como punto más importante a destacar se presenta la política de integración, que sólo tiene en cuenta a los inmigrantes legales y en general el Programa Estocolmo tiene una línea de continuidad con las disposiciones llevadas a cabo en materia de inmigración durante la presidencia francesa.[20]

Con la Presidencia española del Consejo de Ministros de la Unión Europea se afianzan las políticas migratorias propuestas desde la presidencia francesa. Se ha distinguido por llevar a cabo el refuerzo de la política común de inmigración de acuerdo con lo propuesto en el Programa de Estocolmo, adoptando una estrategia común a fin de administrar mejor las fronteras de la UE y satisfacer las necesidades del mercado de trabajo, así como la necesidad de cooperación con los países de origen de la inmigración. Por tanto, para nosotros representa una continuidad con las presidencias que le han precedido, especialmente con la francesa, consolidando la política securitaria. El tema estrella de la Presidencia española 2010 fue el Plan de Acción sobre los Menores No Acompañados o MENAS. Tema complejo y delicado, en el que la presidencia ha conseguido la implicación de los 27 países para encauzar este asunto. El plan refleja no obstante, "la fijación en el retorno de los menores, como solución que redunda en el interés superior del menor". Las repatriaciones conllevan muchos riesgos y los niños son las víctimas más vulnerables. La vigilancia y el seguimiento son imprescindibles por parte de los gobiernos europeos, si no hay más remedio que repatriar. En el caso de los menores se podrían dar muchas otras oportunidades para su incorporación en nuestras sociedades, que seguramente redundaría en beneficio de ellos y nuestro.

La Unión Europea corre el riesgo, no sólo de ir avanzando su frontera hacia el sur del continente, hoy "contestada por las revueltas norteafricanas", con un futuro incierto ante la solución de estas "revueltas" así como de la solución a la actual crisis económica. La repatriación de los inmigrantes clandestinos, en función de los acuerdos con terceros países, contribuirá al aumento de las "bolsas de inmigración" en países en donde se suele convivir con las mafias del narcotráfico y de los traficantes de esclavos.[21]

En el año actual, en el mes de abril de 2011, se acaba de aprobar el reglamento de la ley de extranjería de diciembre de 2009.

Entre los objetivos principales de esta disposición están, *"ordenar los flujos migratorios laborales, promocionar la cultura de la regularidad, fomentar la integración y la igualdad de derechos y deberes, fortaleciendo la cohesión social en un contexto de diversidad cultural, desde la lógica de la igualdad de derechos y deberes"*,[22] que la Ley de Extranjería de 2009 se desarrolle para luchar contra la cultura de la irregularidad documental, como algo socialmente aceptado por todos los inmigrantes, sean estos legales e ilegales, y también dotar de mayor protección a los extranjeros que se encuentren integrados en España. Por su parte el ministerio de Trabajo e Inmigración ha buscado con este reglamento una mayor protección a los extranjeros en situación de vulnerabilidad, como es el caso de los MENAS o menores extranjeros no acompañados y el de mujeres maltratadas.

[20] "Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano", Programa Estocolmo, *Diario Oficial de La Unión Europea* (4 de mayo 2010) en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:es:PDF.

[21] Véase: Brachet, Julien (2009): *Migrations transhahariennes. Vers un desert cosmopolite et morcelé,* Broissieux, Éditions du Croquant.

[22] Boletín Oficial del Estado nº 103, Sección 1 (30 de abril 2011), p. 43832, en http://www.boe.es/boe/dias/2011/04/30/pdfs/BOE-A-2011-7703.pdf.

Hasta el mes de abril el Programa Estocolmo era una declaración de intenciones, a partir de la aprobación del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, se pone en marcha todo lo que se recomienda en el Programa Estocolmo.

Desde una perspectiva material, las novedades del Reglamento responden sobre todo a la voluntad de consolidar un modelo basado en la regularidad y vinculado al mercado de trabajo.

El nuevo Reglamento pretende optimizar en este nuevo contexto los principios de la política migratoria reconocidos por primera vez a través de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, principios entre los que se encuentran la ordenación de los flujos migratorios laborales de acuerdo con la situación nacional de empleo, la integración social de las personas inmigrantes, la lucha contra la inmigración irregular y las relaciones con terceros países en materia de inmigración.

Cabe destacar entre las novedades la figura del "*arraigo familiar*" que se suma a las ya existentes de arraigo social y arraigo laboral.

Según se recoge en el artículo 122 del Reglamento, el *arraigo familiar*, permite conceder al Gobierno una autorización de residencia de carácter temporal "cuando se trate de padre o madre de un menor de nacionalidad española, siempre que el menor esté a cargo de y conviva con el progenitor que solicite la autorización". Y, también, "cuando se trate de hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles. El Defensor del Pueblo ha recomendado en sucesivas peticiones al Gobierno que cambiara la ley en este sentido. De esta forma se tiene en cuenta a un colectivo que tenía todos los caracteres de vulnerabilidad, al correr el riesgo de quedarse solos sin sus progenitores, en caso de que estos fueran expulsados del territorio español y también se les facilitan las ayudas que de otra forma no podrían solicitar.

Por su parte, la secretaria de Estado para la Inmigración Anna Terrón ha recordado que "el arraigo ***es algo excepcional y debe ir disminuyendo cada vez más*** por razones de contexto y realidad".[23]

Se precisa que las mujeres embarazadas que llegan en patera a España, no se beneficiarán de esta figura jurídica.

Otra novedad que se estipula en el documento es la de que los inmigrantes que se acojan a los planes de retorno voluntario a su país, no perderán la antigüedad de sus permisos de residencia y trabajo en España, de modo que se fomente la "inmigración circular", es decir, que cuando la situación económica en España mejore y lo requiera, puedan volver para trabajar nuevamente. Medida con buena intención, pero sin garantía ninguna de que se pueda llevar a cabo.

Por otra parte, existen apartados "polémicos", pero que siguen la pauta trazada por las normativas de la UE. Entre ellos están, por ejemplo, el internamiento máximo de los ilegales, que aumenta de 40 a 60 días.

[23] "El gobierno regularizará a los "sin papeles" con hijos españoles, menores de edad", *El Mundo*, 9 febrero 2011), en http://www.elmundo.es/elmundo/2011/02/08/espana/1297170766.html.

La reagrupación familiar que tiene en cuenta al conyugue, los hijos de uno de los conyugues y demostrar que se tiene una renta mínima para su sostenimiento. Renta en base al IPREM.[24] Los mayores de 65 años, también están incluidos en la reagrupación familiar, aunque se pueden estudiar casos excepcionales.

Se tiene en cuenta por primera vez, la figura de "pareja de hecho", para poder ser reagrupadas. El permiso laboral, que podrá ser concedido a los familiares reagrupados con edad laboral. Las mujeres que sufran "maltrato" y denuncien la agresión y obtengan una orden de protección, podrán obtener una autorización provisional de residencia y trabajo hasta que se dicte sentencia.

En cuanto a las víctimas de la trata de mujeres, si colaboran con las autoridades, podrán obtener una autorización de residencia.

Para acabar con la cultura de la ilegalidad se sanciona a los empresarios que contraten a inmigrantes "sin papeles", quienes deberán pagar la repatriación de estos.

Es interesante destacar que en las contrataciones, se tendrán en cuenta a los inmigrantes legales que ya se encuentren en territorio español. Medida que ahorra gastos en desplazamientos y en adaptación.

Y en consonancia con la UE se mejora la intercomunicación entre Administraciones y Comunidades Autónomas, en base a las nuevas tecnologías.

3. Conclusión

España, en estos 10 últimos años ha tenido, a nuestro juicio, una política migratoria con una línea de continuidad, marcada por el control de la inmigración y la persecución a la inmigración ilegal, como una clara divisa de su pertenencia al espacio europeo Schengen.

A medida que han ido pasando los años, las normativas europeas, desde el programa de la Haya al Programa de Estocolmo, han marcado la pauta a seguir por los 27 en el tema de la inmigración, y muy especialmente tomado en cuenta por países como España, que no solo es frontera exterior con el continente africano sino también con el hispanoamericano, además del precedente que marcó la petición de ayuda a la UE por parte del gobierno del presidente Zapatero, para controlar los flujos migratorios procedentes de África subsahariana en el año 2006, con la denominada "crisis de los cayucos".

El paraguas de la UE le ha servido a los gobiernos españoles para acogerse a todas las normativas y participar activamente en su redacción y presentarlas como necesarias, a la hora de tener que dar explicaciones a la ciudadanía, que por otra parte, apenas si se hace mención de ello en los diversos discursos que se emplean para hablar sobre la situación de España en la UE en relación a la inmigración.

Como un ejemplo de ello, está la última aprobación del reglamento de extranjería, en abril de 2011, para poner en marcha la ley de extranjería de 2009, en cuyo texto se explica que todo se realiza para actualizar comportamientos que debe regir la cuestión migratoria,

[24] Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples.

pero sin aclarar que se pone en marcha el Programa Estocolmo que abarca el período 2010-2014, como se recoge seguidamente:

…"de acuerdo con el mandato legal y con la política europea de inmigración, se ha efectuado el desarrollo reglamentario de determinadas Directivas europeas, cuya transposición se efectuaba en la propia reforma de la Ley Orgánica. Estas Directivas, en algún caso ya incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico, configuran un marco normativo europeo común en materia de inmigración en el que España participa plenamente".

Se introduce también la tarjeta azul, sin nombrarla, para la contratación de personal de alta cualificación. "La atracción de investigadores y personal altamente cualificado, así como la regulación de los flujos laborales que afectan a actividades que concurren España, razones de interés económico, social o laboral, …, medidas que favorezcan la competitividad de la economía española y la internacionalización de las empresas.[25]

Queda claro, que interesa fomentar el retorno de la inmigración sin cualificar y atraer a la cualificada.

No sabemos qué nos depare el futuro, lo que queda claro es que el avance en las políticas de seguridad en la UE sigue una línea continua y tiene un efecto inmediato en España, en clara armonía con lo que se legisla desde Bruselas, adaptando la legislación nacional en concordancia con la defensa de un espacio de libertad y seguridad para los europeos.

[25] BOE. 30 de abril de 2011. pag. 43832. En: http://www.boe.es/boe/dias/2011/04/30/pdfs/BOE-A-2011-7703.pdf

YANUKOVICH´S UKRAINE AFTER THE ORANGE REVOLUTION: MERE PARENTHESIS OR ON ITS WAY BACK TO NORMALCY?[1]

Eric Pardo[2]
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Abstract:
Six years after the Orange Revolution Viktor Yanukovich´s victory in 2010 came as a shock for those expecting democracy in Ukraine. Had Yushenko been a mere democratic parenthesis or would be Yanukovich on the contrary an authoritarian parenthesis? By considering theories put forward so far to explain the Orange Revolution (along with similar phenomena in the post-Soviet space), this paper will examine the origins of the Orange Revolution. Understanding the degree of dependence of the Orange Revolution on either civil society or elite division, should provide us with insights about the prospects of authoritarianism consolidation in the wake of Yanukovich´s presidency. The onset of the Orange Revolution points to the determinant importance of elite division, whereas the prospects for a similar elite division seem much more unlikely now than was the case in 2004 and the years before which led to the Orange Revolution.

Keywords: Orange Revolution, Democratization, Authoritarianism, Elites.

Resumen:
La elección de Viktor Yanukovich en 2010 seis años después de la Revolución Naranja supuso un shock para los que preveían la consolidación de la democracia en Ucrania. ¿Fue Yushenko un mero paréntesis, o lo es Yanukovich? Una vez repasadas las diversas teorías sobre el fenómeno de la Revolución Naranja (y revoluciones similares en el espacio post-soviético), consideramos la génesis de tal fenómeno. El que la Revolución Naranja dependiese en menor o mayor medida de la participación de la sociedad civil o de la división de las élites, debería de ser importante para considerar las posibilidades de que la presidencia de Yanukovich derive en un régimen autoritario. La génesis de la Revolución Naranja apunta a la importancia de la división de las élites, mientras que el panorama en estos momentos para que un fenómeno similar se dé, parecen menores que en 2004.

Palabras clave: *Revolución Naranja, Democratización, Autoritarismo, Élites.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] A version of this article was presented at the AECPA (Asociación Española de Ciencia Política) Xth Conference, Murcia, 7-9 Septiembre 2011.

[2] Eric Pardo Sauvageot is a junior researcher at the UNISCI Research Center, Department of International Studies, Faculty of Political Sciences, Universidad Complutense de Madrid (UCM), and is a PhD student in that same department where he analyzes energy conflicts between Russia and Ukraine. He has published in the online review UNISCI Papers and has participated in several International congresses. Until July 2011, Eric has been a Caja Madrid supported Visiting Fellow at the Davis Center for Russian Studies, Harvard University.
Email: epardosauvageot@hotmail.com.

1. Theoretic Framework

Since the collapse of the Soviet Union, democratization in its successor states has attracted the attention of many among scholars and researchers. The difficult democratic consolidation process in Russia under Yeltsin and the authoritarian turn under Putin and his successor Medvedev, have constituted a very important line of research.[3] As Graeme Gill points out,[4] two different explanations have been put forward to explain the relapse into authoritarianism: while some note mainly cultural reasons, others on the contrary consider that Putin´s background explains why the initial democratic tendencies were "hijacked".[5] Irrespective of either one´s solidity, they nevertheless express two different visions: the former relies on structure-based explanations, whereas the latter strand focuses on agency as the explaining factor. This debate finds a parallel in the literature analyzing the process of democratization in other countries in the post-Soviet space.

More than two decades after the collapse of the Soviet Union, the onset of a new wave of democratization, starting from East European countries as Slovakia and Serbia where the consolidation of democratic regimes had been incomplete and later reaching countries in the post-Soviet space as Georgia (Revolution of Roses), Ukraine (Orange Revolution) and Kirgizstan (Revolution of Tulips) that were barely democratic, has rekindled the debate about the reasons that account for success and/or failure of democratization. Either considered as the latest part of what Michael McFaul came to call the Fourth Wave, which brought the collapse of communist authoritarian regimes,[6] or considered as a phenomenon per se under the rubric of "Color Revolutions", this new wave has been the object of several studies in which, as already stated, contending explanations, some agency based[7], some on the contrary structure based, have been put forward.[8] Both perspectives diverge with regards to the importance

[3] McFaul, Michael. 2001. Russia's unfinished revolution: political change from Gorbachev to Putin. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press; Fish, Steven M. 2005. Democracy derailed in Russia: the failure of open politics. New York, N.Y.: Cambridge University Press; Colton, Timothy J. & McFaul, Michael. 2003. Popular choice and managed democracy: the Russian elections of 1999 and 2000. Washington, D.C: Brookings Institution Press; Colton, Timothy J. & Holmes, Stephen. 2006. The state after communism: governance in the new Russia. Lanham: Rowman & Littlefield Pub.; Shevtsova, Lilia. 2005. Putin's Russia. Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace; Shevtsova, Lilia. 2007. Russia lost in transition: the Yeltsin and Putin legacies. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

[4] Gill, Graeme: "A new turn to authoritarian Rule in Russia", *Democratization*, vol. 13 (2006), pp. 58-77.

[5] *Ibid.*, pp. 59-61.

[6] McFaul, Michael: "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World", *World Politics*, vol. 54 (2002), p. 213.

[7] Beissinger, Mark R.: "Structure and Example in Modular Political Phenomena: The Diffusion of Bulldozer/Rose/Orange/Tulip Revolutions", *Perspectives on Politics*, vol. 5 (2007), pp. 259-276; Beissinger, Mark R.: "An Interrelated Wave", *Journal of Democracy* vol. 20 (2009), pp. 74-77; Bunce, Valerie J. & Wolchik, Sharon D.: 2009. Getting Real About "Real Causes", *Journal of Democracy*, vol. 20 (2009), pp. 69-73; Bunce, Valerie J. & Wolchik, Sharon D.: "Postcommunist Ambiguities", *Journal of Democracy*, vol. 20 (2009), pp. 93-107; Bunce, Valerie J. & Wolchik, Sharon D.: "Defeating Dictators: Electoral Change and Stability in Competitive Authoritarian Regimes", *World Politics*, vol. 62 (2010), pp. 43-86.

[8] Way, Lucan: "Kuchma's Failed Authoritarianism", *Journal of Democracy*, vol. 16 (2005), pp. 131-145; Way, Lucan S. & Levitsky, Steven: "The dynamics of autocratic coercion after the Cold War", *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 39 (2006), pp. 387-410; Hale, Henry E.: "Democracy or autocracy on the march?: The colored revolutions as normal dynamics of patronal presidentialism", *Communist and post-communist studies*, vol. 39 (2006), pp. 305-329; McFaul, Michael: "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World" *World Politics*, vol. 54 (2002), pp. 212-244; McFaul, Michael: "Transitions from Postcommunism", *Journal of Democracy* vol. 16 (2005), pp. 5-19 (We include McFaul in this category considering his thesis on post-communist transition. That thesis suggests (McFaul, "Transitions…", *op. cit.*) the evolution of Ukraine to be the result of a certain correlation of forces between opposition and conservative forces. This would explain the outcome of Ukraine as a semi-authoritarian regime. In a certain respect, the Color Revolutions and their difficult if not partial or total failure, could be seen as

attributed to the opposition and to the capacity of the regime and its constitutive elites to resist the challenge[9].

Wolchik and Bunce have been defending in several of their articles the thesis that a series of novel techniques adopted by the opposition (mobilization, oversight of the elections, etc.) enabled it to reach the tipping point where the regime loses cohesion and starts crumbling.[10] The opposite thesis, put forward in a series of articles by Way and Way & Levitsky, highlights on the contrary the regime´s capacity (repressive capacity and willingness to use it) as the main factor to determine whether demonstrations led by the political opposition will be successful or not. In a strict sense, both theses should not necessarily be seen as theoretically opposed, but they nevertheless offer very different interpretations when applied to particular examples. Wolchik and Bunce do not deny the importance of structural factors as the regime´s strength, as they do acknowledge that the relative weakness of a regime will provide for reaching the tipping point more easily once the opposition openly challenges the existing political status quo. However, Way & Levitsky[11] try to explain Color Revolutions discounting the agency that Wolchik and Bunce portray as the main factor, namely the set of tactics that oppositions pass on to each other after they proved successful in triggering change. Wolchik & Bunce follow Beissinger´s thesis[12], according to which Color Revolutions responded to a modular pattern where success is guaranteed by the emulation of successful tactics. Whereas their counterfactual is that had these tactics not been put into practice, change would not have been brought forward, Way & Levitsky sustain that their success was predetermined by the regime´s level of strength irrespective of the fact that an exogenous element was present or not.

Far from trying to decide the whole debate in favor of one of both interpretations in a comparative analysis, this article has a much more modest goal. I will focus on a single case, the Ukraine, the goal being to review the origins and onset of the Orange Revolution in 2004 and to acknowledge the lessons that could be drawn. These lessons should help us consider the possibilities of an authoritarian backlash during the presidency of Viktor Yanukovich. It is important to bear in mind the theoretic debate above as to conclude whether Yushenko´s victory was the consequence, both in its inception and possibly also in its (non)-consolidation, of a process of fragmentation within the economic and political elites, or whether it was on the contrary the consequence of the existence of a genuine social basis, whose consolidation could reasonably be foreseen.

---

determined by the inherent instability of this type of regime) Way, Lucan S.: "The Real Causes of the Color Revolutions", *Journal of Democracy*, vol. 19 (2005), pp. 55-69; Way, Lucan S.: "A Reply to my Critics", *Journal of Democracy*, vol. 20 (2009), pp. 90-97 (This classification is reductionist and polemical as many of their authors have reacted against the labels they have been attributed (See the debate: Wolchik & Bunce, "Getting Real…", *op. cit.*; Way, "A Reply…", *op. cit.*, Silitski, Vitali: "What Are We Trying to Explain?", *Journal of Democracy*, vol. 20 (2009), pp. 86-89; Beissinger, Mark R.: "An Interrelated Wave", *Journal of Democracy*, vol. 20 (2009), pp. 74-77; Dimitrov, Martin K.: "Popular Autocrats", *Journal of Democracy*, vol. 20 (2009), pp. 78-81; Fairbanks, Charles H. Jr.: "Necessary Distinctions", *Journal of Democracy*, vol. 20 (2009), pp. 82-85.

[9] It must be pointed out that compared to theses that focus on long term and deep changes in the economic realm and on processes of modernization, both perspectives, those focusing on regime elites and those focusing on opposition, are actor-based. Their main difference, which justifies our labeling the first as structure-based theories, is that these opposition-based theories focus on a set of contingent tactics, learnt from abroad, as the determinant necessary factor.

[10] Bunce & Wolchik, "Getting Real…", *op. cit.*; Bunce & Wolchik, "Postcommunist Ambiguities…", *op. cit.*; Bunce & Wolchik, "Defeating Dictators…", *op. cit.*

[11] Way, "Kuchma´s Failed…", *op. cit.* and Levitsky & Way, "the dynamics…", *op. cit.*

[12] Beissinger, Mark R.: "Structure and Example in Modular Political Phenomena: The Diffusion of Bulldozer/Rose/Orange/Tulip Revolutions", *Perspectives on Politics* vol. 5 (2007), pp. 259-276.

In the first case, I will examine the question: Is Yanukovich´s presidency only a parenthesis in a pattern of democratic evolution? The middle classes, strengthened in the presidential elections of 2004 after some years of continuous growth, had an essential importance both in swelling the ranks of protesters and in maintaining the momentum during enough time as to impose Viktor Yushenko as the legitimate president after massive fraud had been undertaken in tainted elections manufactured as to ensure the election of the official candidate Viktor Yanukovich. Their eventual consolidation and independence from networks of patronage surely represents a big promise of democratic stability for Ukraine. If the temptation to reinstate authoritarianism in Ukraine was to return, it should be necessary for politically minded middle classes to be able to generate an autonomous process of change not necessarily dependent on dissident economic interests.

In the second case however, the question will be the opposite: Was Yushenko´s presidency a mere parenthesis within a pattern of (semi-) authoritarianism? If the main factor in determining a successful outcome for the Orange Revolution was the attitude of some of the elites, namely if Yushenko´s victory was the outcome of political supporters of Kuchma deciding either to abandon the regime altogether or to adopt at least a neutral position, the possibility of similar protests against the current presidency if authoritarianism was to make a come-back, will depend on oligarchs´ decision to throw their support for protesters the same way they did in 2004. As Heny Hale puts it,[13] the only guarantee for at least a minimum democratic standard to prevail in the face of authoritarian temptations, is that the elite division prevails.

2. The Orange Revolution

Regarding the Orange Revolution, there is already a wide literature analyzing the phenomenon both in general terms and in detail concerning more particular aspects.[14]

2.1. Literature about the Orange Revolution

Within the literature on the Orange Revolution, we also find, as in the literature reviewed above, a smaller or bigger emphasis within the specter of the structure/agency debate. For

[13] Hale, "Democracy or autocracy…", *op. cit.*; Hale, Henry E.: "The Use of Divided Power", *Journal of Democracy*, vol. 21 (2010), pp. 84-98.

[14] Aslund, Anders & McFaul, Michael (2006): *Revolution in Orange, The origins of Ukraine´s democratic breakthrough*, Washington, D.C.: Carnegie endowment for international peace; Karatnycky, Adrian: "Ukraine's Orange Revolution", *Foreign Affairs*, vol. 84 (2005), pp. 35-52; Arel, Dominique (2005): *The "Orange Revolution": Analysis and Implications of the 2004 Presidential Election in Ukraine*, Cambridge, Third Annual Stasiuk-Cambridge Lecture on Contemporary Ukraine; Kuzio, Taras: "The Opposition´s Road to Success", *Journal of Democracy*, vol. 16 (2005), pp. 117-130; Kuzio, Taras: "From Kuchma to Yushchenko Ukraine's 2004 Presidential Elections and the Orange Revolution", *Problems of Post-Communism*, vol. 52, no. 2 (2005), pp. 29-44; Kuzio, Taras (2009): *Democratic Revolution in Ukraine: From Kuchmagate to Orange Revolution*, Abingdon, Routledge.; Besters-Dilger, Juliane (2009): *Ukraine on its way to Europe: interim results of the orange revolution*, Frankfurt am Main; Oxford, Peter Lang; D´Anieri, Paul: "The last hurrah: The 2004 Ukrainian presidential elections and the limits of machine politics", *Communist and post-communist studies*, vol. 38 (2005), pp. 231-249;
D´Anieri, Paul: "What Has Changed in Ukrainian Politics?: Assessing the Implications of the Orange Revolution", *Problems of Post-Communism*, vol. 52 (2005), pp. 82–91.; D´Anieri, Paul J. (2010): *Orange revolution and aftermath: mobilization, apathy, and the state in Ukraine*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press.; Way, "Kuchma´s Failed…", *op. cit.*; Wilson, Andrew (2006): *Ukraine's Orange Revolution*, New Haven, Conn.; London, Yale University Press.

example, we find that Binnendijk & Marcovic[15], Adrian Karatnycky[16] and Taras Kuzio[17] attribute, at least partially, an essential role to the opposition and to organizations which like PORA established networks, directed their propaganda against Kuchma, mobilized activists who uncovered a wide array of cases of fraud and who were able to start a well coordinated campaign of protests. However, Lucan Way[18], puts the main emphasis on the factor of elite division, both economic and political, that had far supported Leonid Kuchma and Viktor Yanukovich.

Other contributions as that from Abel Polese,[19] explain in full detail the process of formation of two key opposing organizations, Black PORA and Yellow PORA. In Sushko & Prystavko´s chapter,[20] emphasis is laid on the diplomatic factor as one of the main factors for understanding the regime´s final decision to yield to the opposition. Tammy Lynch´s chapter[21] thoroughly follows the process in which social actors prepared for confronting the regime. Pritula´s chapter[22] explains the journalists´ role when they rebelled against their directions in support of the Orange Revolution. Finally, Shukan´s chapter[23] focuses on actors involved in the final protests of 2004 and on their process of progressive learning since the first anti-Kuchma campaigns. All these are very good examples of a strand of literature highlighting the central role of actors involved in the opposition.

However, as we have already seen, Lucan Way[24] represents one of the most explicit examples of an elite-centered thesis. Lucan Way states that the inherent weakness of the regime and its fragmentation in different and very diverse factions are the real factors that can explain the outcome of 2004.[25] In fact, David Lane goes as far as to question whether the whole Orange Revolution deserves to be called a revolution.[26] On the contrary he prefers to see it as a "revolutionary coup" where the power of decision making remained within the elites that were directing the whole process meant to bring about a change to the political status quo. This strand of literature covering the Orange Revolution equally provides many examples of the complex interplay of interests among different factions which enabled divisions to occur and opened the door to successful opposition to the incumbent regime. It shows what position they ended up taking up along the whole revolutionary process: Anders Aslund gives a detailed analysis of the different clans who composed the economic and political elites.[27] Michael McFaul explains a vital detail which was the logistic support by the capital´s Kiev administration, led by a prominent oligarch, Olexandr Omelchenko, to the protesters.[28] Taras Kuzio shows the degree of division the elites presented when they were faced with the prospect of Kuchma´s succession.[29] Serhyi Kudelia explicitly portrays in his chapter the beginning of the "revolution" as the outcome of division among the elites and the

[15] Aslund & McFaul, "Revolution in Orange…", *op. cit.*
[16] *Ibid.*
[17] Kuzio, "From Kuchma to Yushchenko…", *op. cit.; Kuzio*, "The Opposition´s Road…", *op. cit.*
[18] Way, "Kuchma´s Failed…", *op. cit.*
[19] Polese, Abel: "Ukraine 2004: Informal Networks, Transformation of Social Capital and Coloured Revolutions", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 25 (2009), pp. 255-277.
[20] Aslund & McFaul, "Revolution in Orange…", *op. cit.*
[21] D´Anieri, "Orange revolution and aftermath…", *op. cit.*
[22] Aslund & McFaul, "Revolution in Orange…", *op. cit.*
[23] D´Anieri, "Orange revolution and aftermath…", *op. cit.*
[24] Way, "Kuchma´s Failed…", *op. cit.*
[25] *Ibid.*, pp. 131; 144.
[26] Lane, David: "The Orange Revolution: 'People's Revolution' or Revolutionary Coup?", *The British Journal of Politics & International Relations*, vol. 10 (2008), pp. 525–549.
[27] Aslund & McFaul, "Revolution in Orange…", *op. cit.*
[28] *Ibid.*
[29] Kuzio, "Democratic Revolution in Ukraine…", pp. 52-53.

end thereof as a "reunification" (namely the pact between Viktor Yushenko and Leonid Kuchma for a repeat of the second round).[30] Gerhard Simon provides very interesting information when he points to the fact that the clans remained unchanged after the Orange Revolution (that is something by the way that might explain the failed consolidation of the orange coalition).[31] In another chapter, Dieter Segert points to something even more disturbing, the fact that all parties depend financially on different economic clans,[32] whereas Heiko Pleines shows how fast oligarchs rushed to show their support to the new president-elect.[33] Finally, we cannot forget how fast the pro-Kuchma coalition crumbles when protests consolidate.[34]

Other contributions provide us with information about a third, but not less important actor which does not belong neither to activists and political leaders of the opposition nor to the political and economic elites. This third actor is the diffuse mix of normal citizens, members of the middle classes and small entrepreneurs who actively threw their support to the revolution. Adrian Karatnicky for example goes as far as to coin a new term, "minigarcs" when he refers to small entrepreneurs supporting the Orange Revolution.[35] Nadia Diuk´s chapter makes the explicit claim that the bulk of financial support going to the Orange Revolution came from the middle classes.[36] Suschko and Prystavko´s chapter also focus its attention on the civil society highlighting the influence from the Western countries and the way they shaped the Orange Revolution, in a certain way reproducing the patterns of democracy support common to Western middle classes.[37]

2.2. The Genesis and Development of the Orange Revolution

After the events which brought about the downfall of the Soviet Union, an independent Ukraine experienced an extremely traumatic quadruple transition (to market economy, to democracy, and both to state and to nation building). Necessary reforms enabling state consolidation and a successful economic transformation did not come until the first presidency of Leonid Kuchma in the mid-nineties.[38] After having completed these reforms, Kuchma started in 1999 his second presidency nominating a reformist minded government headed by the technocrat Viktor Yushenko (while Yulia Tymoshenko held the post of vice-prime minister) while he was preparing the reform of the 1996 constitution with the goal of increasing his presidential prerogatives. This positive scenario however came to an end when the "Kuchmagate" scandal exploded. All conversations leaked to the public uncovered the degree of corruption of the president´s entourage and showed his involvement in the assassination of the journalist Georgyi Gongadze, who had publicly attacked Kuchma.

The first consequence of the scandal was the decision by the Parliament to block constitutional reforms approved by referendum in 2000. After that, during the first months of 2001, came a campaign of protests under the motto "Ukraine without Kuchma". Initially supported by the Socialist Party (as well as the Communist Party too until it eventually

[30] *Ibid.*
[31] Bester-Dilgers, "Ukraine on its way to Europe…", *op. cit.*
[32] *Ibid.*
[33] *Ibid.*
[34] Wilson: "Ukraine's Orange Revolution…", *op. cit.;* Kuzio, Taras: "State-led violence in Ukraine´s 2004 elections and orange revolution", *Communist and post-communist studies,* vol. 43 (2010), pp. 383-395.
[35] Aslund & McFaul, "Revolution in Orange…", *op. cit.*
[36] *Ibid.*, p. 79.
[37] *Ibid.*
[38] Kuzio, Taras; Kravchuk, Robert S and D'Anieri, Paul J. (1999): *State and institution building in Ukraine*, New York : St. Martin's Press.

dropped out) protesters soon also received support from the first desertion from the coalition in power, the ex vice-prime minister Yulia Tymoshenko (dismissed in February 2001). This first open challenge did not however manage to gain the support of one vital political actor, Viktor Yushenko. The prime minister and the most popular politician at the time chose to side with the president and deprived the protesters of their best potential asset. As a result, opposition-led protests hardly managed to attract many supporters and were easily repressed. However, once he secured victory, Kuchma dismissed his popular prime minister and granted the opposition the leader it had been lacking so far. Trying to get rid of a competitor, Kuchma in fact threw him directly into the arms of his political enemies.

The opposition, as it was manifest in the parliamentary elections of 2002, gained huge credibility once organized around the charismatic Viktor Yushenko. The electoral coalition, "Our Ukraine" managed to gain two thirds of the popular vote in the party lists, clearly outnumbering the incumbent coalition "Ukraine United". These results were still not sufficient to grant the opposition the control of the parliament, as elections in uninominal districts shed much better results for the incumbent candidates. In addition to that, the coalition in power was able to bribe enough candidates from within the ranks of the opposition to build up a parliamentary majority. However these results nevertheless put the opposition in the right track to mount her major challenge: the presidential election of 2004.

After the parliamentary elections, Viktor Yanukovich, hailing from the Russian-speaking and heavily industrialized Eastern stronghold of Donetsk, and home to the powerful homonymous clan in Ukraine controlled by the magnate Rinat Akhmetov, was entrusted with the government and eventually nominated as the official presidential candidate in 2004. That nomination was bound to generate frictions within members of the presidential entourage and supporters of Kuchma coming from the rival clans of Kiev (to which the head of the Presidential Administration, Viktor Medvechuk belonged) and Dnipropetrovsk (whose main oligarch, Viktor Pinchuk, was the son-in-law of the president himself). This in fact might have been one of the main factors explaining the degree of support to Yushenko when the Orange Revolution started.

The first round of the presidential election, in spite of wide suspicions of fraud, shed nevertheless a promising score for Viktor Yushenko, who stood in a draw with his opponent Viktor Yanukovich (the former was actually leading by a slight margin with the score of 39.90 % to 39.26 % for the latter). As neither gained a majority, they disputed a second round on the 21st November. The results, as it had been expected given the suspicions of fraud, proclaimed the incumbent candidate, Viktor Yanukovich, as the winner with a score of 49.46% to 46.61% of the final tally. However, the polls conducted by opposition activists revealed a result more adjusted to what many thought was the real support Viktor Yushenko enjoyed: according to their estimates, Yushenko was clearly leading with a score of 52 % of all votes. These results, along with the many reports of manipulation, violations of the electoral law and surprisingly high participation rates in the Eastern strongholds supporting Yanukovich, where enough to encourage a wave of protests supporting Viktor Yushenko as the legitimate winner of the presidential contest. The leadership of "Our Ukraine", having foreseen such a scenario, had carefully organized its activists who started pouring into Independence Square (popularly known as the "Maidan"). Many citizens joined them in the initial protests. The affluence however widely overcame whatever had been expected so far and the number of protesters rose. When protests reached their climax, the number of protesters was hovering over a million. Ukraine was witnessing demonstrations unseen since the collapse of the Soviet Union.

Facing the enormous success of demonstrations, the leadership of "Our Ukraine" remained split between two options: Yulia Tymoshenko and the most ardent activists advocated a strategy of confrontation and were planning a Rose Revolution (Georgia 2003) style assault on the main institutions. Viktor Yushenko on the contrary, rather defended keeping to the non-violent strategy applied so far and that had managed to attract so many supporters. His position finally prevailed. Given the readiness to break apart the regime started showing, it seemed suitable to keep to that strategy. In fact, the opposition enjoyed wide contacts with members within the power administration: first of all in the Central Electoral Commission, which leaked the fraud the authorities were carrying away. Increasing support from other state institutions eventually came too. Soon, the Parliament dismissed the members of the Central Electoral Commission and withdrew its support from the prime minister and president elected, Viktor Yanukovich. The move was orchestrated by the Radas´s (Parliament) president, Volodymir Lytvyn, who changed sides and threw his support to Viktor Yushenko. The Supreme Court then, also gave reason to the opposition in the wake of indignation that was engulfing at least the Western half of the country: she decided to cancel the final results and called for a rerun of the second round on the 26th of December. As the regime weakened in the wake of growing loss of support within its own ranks, its leaders started looking for a compromise. The option of a violent crackdown as advocated by Viktor Medvechuk could hardly be pursued in the face of the unreliability of the security forces, starting with the Minister of Defense, Yevhen Marchuk, who expressed his unwillingness to shoot on peaceful protesters. The option of compromise, strongly supported by the US and the mediators from the EU, had the advantage of Yushenko´s support. Both sides finally reached an agreement which opened the way for the rerun mandated by the Supreme Court, while Yushenko had to accept a series of constitutional amendments and electoral reforms which would kick in 2006. After this compromise, the elections were repeated as planned and, as expected, Viktor Yushenko claimed the victory with 52 % of the votes.[39]

2.3. Viktor Yushenko´s Presidency and the Orange Coalition

The Orange Revolution appeared to most of observers as a triumph for democracy and as a new landmark in that phenomenon that many started to know as "Color Revolutions". Many saw it as the determinant step towards democratization of the whole post-Soviet space after the precedent of 2003 in Georgia (many other precedents could be found in similar phenomena as Rumania 1996, and in particular as electoral driven protests, Slovakia 1998 and Serbia 2000). Actually in 2005 a new "color revolution" would happen in Kirgizstan (Tulip Revolution). All the hopes put on the Ukrainian democratic turn would soon however prove to be unjustified.

Going back to the theoretic discussion which opened this article, we can easily deduce the important role that divisions within the ranks of the governing elite played both at the inception and at the final outcome of the Orange Revolution. Without the financial support of many of the oligarchs, the Orange Revolution would hardly have been possible. The middle classes played a very important role indeed, as important were financial contributions from small entrepreneurs. However we cannot forget the string of supports stemming from oligarchs: the vital logistic support by Kiev´s mayor, Olexandr Omelchenko, Petro Poroshenko´s financing of Yushenko´s campaign and the vital coverage by his own channel, Kanal 5 and Olexandr Zinchenko´s (another media magnate) direction of Yushenko´s

[39] A detailed chronology can be found in: Stanisławski, Wojciech (2005): *The orange ribbon: a calendar of the political crisis in Ukraine*, Warszaw, Ośrodek Studiów Wschodnich.

campaign.[40] These personalities, far from representing a new entrepreneurial class, came from the same milieu as many other oligarchs who had been supporting Kuchma´s regime. Their active support and the readiness of the new leadership to come into deals with shady elements of the "ancient regime" gives ground to the suspicion that the orange coalition shared more with them that it might have been suspected at the beginning. The fact that many businessmen were nominated in important posts of responsibility in the new administration is definitely proof of a disturbing interpenetration with business interests.[41] That in fact should not be so surprising, as both Yushenko and Tymoshenko hailed from the very regime they ended up fighting. Yushenko was a technocrat who had been heading the Central Bank in the mid-90s and thereafter became prime minister. This may be after all but a mere anecdote, but many will remember Yushenko´s statements claiming Kuchma was his political godfather. Regarding Yulia Tymoshenko, she started her career as a wealthy businessman in the lucrative sector of energy and became one of the right hands of Pavlo Lazarenko, a corrupt prime minister from 1997 to 1998. She abandoned her political godfather´s party "Hromada" after being co-opted by Leonid Kuchma for Viktor Yushenko´s government, leading with her a new scission, "Batkyvshina". Significantly, neither Alexander Moroz and Yury Lutsenko, both members of the Socialist Party, nor the activists and leaders of PORA who were determinant for the success of protests held the leadership of the new administration and government. Yushenko and Tymoshenko and their allies, who as seen above (especially in the former´s case), had tight ties with the circles of oligarchs, were the ones who really held the leadership. In addition to these alliances, we have to bear in mind the links woven with leading figures of Kuchma´s regime, as Volodymir Lytvyn, further hampering a working entente between Viktor Yushenko and Yulia Tymoshenko in the first months of 2005.

Viktor Yushenko´s presidency can be divided into three parts: a first one, from January to September 2005, features Yulia Tymoshenko´s first government. This government ended up crumbling under the weight of acrimonious opposition between her and the president. Heavy disagreements regarding the scope of projected re-privatizations, an increasingly bad relationship between Yulia Tymoshenko and Petro Poroshenko, nominated by the president to the post of Head of the Security and Defense Council and widely credited with corruption, and Yushenko´s obstruction in many judicial investigations against personalities involved in Kuchma´s corrupt system of rule, made it impossible to sustain the orange coalition. In the end, Yushenko decided to dismiss Tymoshenko as prime minister.

After a short transitional government headed by Yuri Yekhanurov then started the second part of the presidency, arguably the stormiest one, from the first parliamentary elections of March 2006 to the early elections of October 2007. The orange coalition proved after lengthy discussions unable to form a new government and Viktor Yanukovich ended up receiving the support of the Socialist Party to his Party of Regions to head a new government.

In the third part, Tymoshenko returned as prime minister and headed a new government from December 2007 to March 2010. During this time, she had to cope with the opposition not only of the Party of Regions, but of the president, extremely unpopular among his early supporters and who had now turned into her most bitter enemy. This last part is characterized by the worsening of the economy in the wake of the world financial crisis and the worst ever energy crisis with Russia in January 2009 stemming from disagreements regarding the pricing of supplies.

[40] Way, "Kuchma's Failed…", *op. cit.*
[41] Aslund, Anders: "The Economic Policy of Ukraine after the Orange Revolution", *Eurasian geography and economics*, vol. 46 (2005) p. 340.

Considering the whole presidency and its bitter end, it is sensible to regard Tymoshenko´s opposition to Yushenko´s "dangerous liaisons" with oligarchs and early allies of Kuchma as the main reason for the tearing apart of the alliance. Counterfactually, a coalition hailing exclusively from the civil society might have been fitter not to fall into the trap of dependence on opportunistic interests whose origin was the very regime the opposition was meant to fight. However, we must acknowledge that many of the disagreements may not have been necessarily the consequence of this dependence. The opposing economic recipes advocated by Yushenko, Tymoshenko and the Socialist leaders might have led to similar clashes between members owing their origin exclusively to the civil society. Such a government, equally divided between moderate and radical wings could have been confronted with the same dilemmas of having to deal with an unclear institutional division of competences between the presidential and the government´s administration. It must also be acknowledged that such actors might have also inherited the same clientelistic and corrupt nature of their enemies even without having had to deal with them. Thus, although plausible, the counterfactual cannot be fully supported.

However, rather than considering the reasons for the failure of the orange revolution and rather than pointing to oligarchic interests as the main explanation of that failure, the objective of this article is other. Having found supporting details to claim that the elite division was a necessary factor for the final outcome that led to Viktor Yushenko´s victory, we need to draw from it some lessons that could be applied to the prospects of democracy now that Viktor Yanukovich has been elected president.

3. Yanukovich´s Presidency and the Prospects for Democracy in Ukraine

The presidential elections of 2010 reflected the state of decay that the orange coalition had reached. Rumors about a possible alliance between Yushenko and Yanukovich[42] as well as desperate attempts by the former to make in into the second round by way of supporting candidates like Arsenyi Yatseniuk meant to undermine Tymoshenko´s candidacy (the use of "technical candidates" was nevertheless used by every candidate)[43], are some examples of how low the "hero" of the Orange Revolution had fallen and how far he stood from the principles he had swore allegiance to. Yushenko could now be easily associated to the opportunistic methods characteristic of the times of Kuchma. The bad news for the ideals of the Orange Revolution were that after a legacy of political and economic disorder, neither Tymoshenko, who had absorbed most of the previous support for Yushenko and contested the presidency to Yanukovich in the second round, was able to beat him in fair elections.[44] The new president was inaugurated on the 25th February 2010. For the most ardent supporters of the Orange Revolution, it must have seemed to be a cruel irony of destiny that the official candidate to succeed Kuchma in 2004, was finally fairly elected five years later.

The first steps taken by the new president do not lend themselves to optimism concerning democracy in Ukraine. Yanukovich has reoriented his diplomacy closer to Russia but has not closed the door to European integration. However, democratic practices, which

[42] Kuzio, Taras: Yushchenko and Yanukovych Forge an Electoral Alliance. Jamestown Foundation, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 7 (2010-01-05), en http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=35871.
[43] Hale, "The Use of Divided Power…", *op. cit.*, pp. 88-89.
[44] Herron, Erik S.: "The presidential election in Ukraine, January–February 2010", *Journal of electoral Studies*, vol. 29 (2010), p. 764.

consolidated, even in a very imperfect way under Yushenko, seem to be under attack: one of the first steps taken by the new president was to make the Constitutional Tribunal reinterpret the imperative mandate. This reinterpretation allowed for many candidates from the opposition to join a new majority built around the Party of Regions. Thus Yulia Tymoshenko lost the approval of the parliament which lent its support to Mykola Azarov from the Party of Regions. A later but even more significant move, undertaken by the Constitutional Tribunal under the sway of the new president, was to declare the 2004 agreed reforms as unconstitutional, which in fact reinstated the 1996 Constitution and gave Viktor Yanukovich all the powers Leonid Kuchma had enjoyed. Meanwhile, the government led by Mykola Azarov counts in his ranks many personalities linked to corruption and oligarchs from the region of Donetsk.[45] This new government thus bears ill for prospects of democracy in Ukraine. Actually the results of the local elections of October 2010 might lead us to suspect that the new presidency could go beyond the semi-authoritarian methods of Kuchma and become closer to an outright Putin-style authoritarianism.

A most disquieting signal of the new times came with the local elections, celebrated in October 2010 after several postponements. The new electoral law initially closed the elections to those parties registered later than a year before and although this particular provision ended up being repelled, this was nevertheless a foretaste of what the new administration was ready to. The election method to the city councils was modified: starting from the approval of the new law, one half of the city councilors were to be elected proportionally in electoral lists, whereas the rest would be elected in uninominal districts by majority suffrage. Tymoshenko´s party "Batkivshina" could not participate in many of the districts due to "anomalies" in the new electoral law. As a result of these changes, the Party of Regions managed to win in most of the regions (save for the West) and to hold the majority in two thirds of the city councils.

The situation nowadays in Ukraine is not very favorable to the current government led by Mykola Azarov, as a string of unpopular measures, in particular in the field of economy, has undermined his support. However it is hard to conclude that this imperils the stability of the current presidency. If something seems to distinguish the current presidency to that of Kuchma's is that, whereas the latter found its support in loose and unstable coalitions where every important clan was represented, the former draws its support mainly from the clan of Donetsk, where corruption and organized crime are rampant and which is hardly representative of the rest of the country. Such a homogenous base for support could be fatal if no counterbalances came from opposing social sectors or regions. It would pave the way for a further authoritarian turn in a system which is already hardly democratic. Compared to Kuchma´s presidency these counterbalances hardly exist within the ruling coalition. As for external counterbalances, the prison indictment of Yulia Tymoshenko, arguably responding to political reasons, shows an administration ready to neutralize by any means possible personalities that could easily become the rallying point for a solid opposition.

Given these perspectives, it is time for us to turn to the set of questions which we started with at the very beginning: Is Yanukovich´s Ukraine a parenthesis in the process of democratization, or was Yushenko on the contrary the exception and maybe the lost occasion to put an end to an unstoppable process of autocratic consolidation? Or is it maybe that Ukraine will remain mired in semi-authoritarianism and alternatively swing back and forth between democratic and authoritarian extremes? When Michael McFaul characterized

[45] Kuzio, Taras: "Pro-Russian Old Guard, Returns to Run Ukrainian Security Forces", Jamestown Foundation, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 7 (2010-03-29), in http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=36200.

Ukraine as a semi-authoritarian regime, he seemed to suggest a positive answer to this latter question.[46] Certain structural factors indeed seem to support the latter scenario. The regional factor, characterized by a division between East and West, where pro-Russian identity faces a genuinely Ukrainian national identity (the central regions represent a much richer amalgam of "grey tonalities" that allow competition between the two antagonistic poles) is arguably the strongest factor preventing the takeover by one single party or bloc of parties.[47] Paul D´Anieri cites other additional factors that make such a consolidation arguably difficult: the plurality of clans in the economic sector, the predatory rent-seeking in the energy sector[48] and the corruption and lack of discipline within the security services (SBU).[49] However, it is precisely in the economic sector, split in different clans, where we can find a factor that may prove seminal in the years to come: will the pluralism of clans prevail?

The presence of many oligarchs in the ranks of the Orange Revolution in 2004 (Petro Poroshenko, Oleksandr Zinchenko and the initially lukewarm but later decisive support of Kiev´s mayor, Olexandr Omelchenko), the neutrality of key players from Kuchma´s coalition as Volodymir Lytvyn and Viktor Pinchuk (who was already abandoning politics), the support of important technocrats as the ex-prime minister Valeryi Kinakh or the future prime minister Yurii Yekhanurov and the active support of civil society activists, mainly politically minded students and middle class citizens who rallied with the opposition led protests lent the revolutionary process a formidable force.[50] However as we have seen so far, the division of the elites is a factor without which it is hardly possible to imagine how the opposition would have succeeded. If this division of elites as it happened in 2004, when a combination of dissident businessmen hailing from rival clans based in Kiev and Dnipropetrovsk, will not happen in the future. Namely if no serious counterbalance will exist any longer to an almighty Donetsk clan, we must wonder whether a repeat of the Orange Revolution is possible. In contrast to Kuchma´s rule, we hardly see now the subtle balance that once used to prevail. The clan of Kiev, always the weakest of all, no longer keeps a presence in the parliament through its unpopular SDPU (Social Democratic Party of Ukraine), whereas the clan of Dnipropetrovsk, who once had in Viktor Pinchuk and his still thriving group "Interpipe" a leading figure that even translated in the small PT (Labor Party), seems now to be less involved in politics. If this situation remains, the only counterbalance available would have to come exclusively from citizens. Is the appearance of middle class based parties relying not on big oligarchs but on small entrepreneurs for financing likely enough as to build a serious counterbalance? It does not seem so. Ukraine had to wait for a popular technocrat like Viktor Yushenko to be dismissed by Kuchma for the opposition to become a real alternative. This seems consistent with a survey on public opinion published by Anna Fournier.[51] The author shows that in many respects, protesters supporting the Orange Revolution reproduced the

[46] McFaul, "The Fourth Wave of Democracy…", *op. cit.*

[47] D´Anieri, Paul: "Structural Constraints in Ukrainian Politics", *East European Politics and Societies*, vol. 25 (2011), p. 32; See Lucan Way ("Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave: The Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine", *World Politics*, vol. 57 (2005), pp. 231-261) for an argumentation in favor of considering the national factor as the biggest counterweight against authoritarianism. According to the author that would have contributed to the triumph of "democracy by default" in countries like Moldova and Ukraine, whereas countries like Belarus and Russia, where the national sentiment is either very weak (Belarus) or homogenous (Russia) and can hardly be turned into a vector of anti-incumbent protests, turned towards authoritarianism.

[48] See the detailed work of Margarita Balmaceda: (2008): *Energy dependency, politics and corruption in the former Soviet Union : Russia's power, oligarchs' profits and Ukraine's missing energy policy, 1995-2006*, London; New York, Routledge.

[49] D´Anieri, "Structural Constraints…", *op. cit.*

[50] Lane, "The Orange Revolution…", *op. cit.*, p. 536.

[51] D´Anieri, "Orange revolution and aftermath…", *op. cit.*

Soviet political mentality of reliance on leadership as the solution for political and economic woes. It makes sense that instead of self-organizing themselves, many citizens joined the Revolution once a reliable technocrat joined its ranks. This hardly fits into the concept commonly held of a dynamic civil society.

Scarce divisions within the elites compounded by a weak civil society are negative factors if democracy must withstand the next challenge at the 2012 parliamentary elections. The electoral law that will be chosen finally for these elections might have either amplifying or minimizing effects. The law currently in force that ruled both in 2006 and 2007 parliamentary elections clearly reinforced parties (there are only five parties in the current Rada) by the way of eliminating uninominal districts.[52] This law at its present stage however could have the unwanted effect of closing the doors to competing clans that relied on these districts to obtain representation in the Rada. The clan of Donetsk, far from needing the existence of uninominal districts to gain many representatives, performs very well in party lists thanks to the Party of Regions. This party has a steady base in the stronghold of Donetsk and has also absorbed support for Communist Party which once held sway in the industrialized Eastern Ukraine. It is indeed a powerful tool for the current leadership in power. If the authoritarian bend of Azarov´s government does not subside and the current campaign of harassment of the weakened opposition continues[53], we could be witnessing the evolution of Yanukovich´s presidency into an authoritarian regime more akin to what prevailed in Putin´s (and Medvedev´s) Russia, limited as it may be by the big regional and identity divide that characterizes Ukraine.

4. Conclusions

The aim of this article is very modest as we focus on one single case, Ukraine, from which it is hard to draw generalizations. Daring to suggest predictions based on features the new presidency of Yanukovich has started to display and which cannot yet be proved is still harder. To state which, whether Yushenko´s or Yanukovich´s presidency, was the one which strayed herself from a pattern of authoritarianism or democratization, or whether both are but alternative phases of a semi-authoritarian regime, cannot be done, at least until this presidency is over.

However, this article provides data based on an extensive literature and on diverse analyses made on the Orange Revolution, which explore the beginnings, the development and the eventual decay of the most serious attempt at democratization undergone so far in

[52] The parliamentary elections of 2002 are a good example: Yushenko´s coalition managed to win around two thirds of the seats elected through party-lists. However, Kuchma´s coalition, although clearly unpopular, could compensate her losses through gains in seats determined through uninominal districts. These gains were "perfected" through bribing of representatives from the opposition. This latter recourse however, would have surely been to no avail if so many pro-Kuchma allies could not have "sneaked in" through uninominal districts.

[53] Some authors maintain that once their hold was consolidated, oligarchs would favor a normalization of their position, supporting the empire of law and the economic integration into the European Union, adopting thus her standards of governance (Aslund, Anders: "The Economic Policy of Ukraine after the Orange Revolution", *Eurasian geography and economics*, vol. 46 (2005), pp. 327-353; Pleines, *op. cit.* and Melnykovska, Inna & Schweickter, Rainer: "Who you gonna call? oligarchic clans as a bottom-up force of neighborhood europeanization in Ukraine", Ost-Europa Institut Freie Universität Berlin, *Arbeitspapiere*, no. 67 (2008)). However, Yanukovich´s presidency hardly passes the test in that respect and rather seems to be reinstating the older patterns of corruption (see for example: Eurasia Daily Monitor. June 7, 2010).

Ukraine. I draw an interpretation that in my opinion can contribute to the debate about democratization and authoritarianism in Ukraine.

The theoretical introduction which opened the article summed up the main points of the agency/structure debate that developed in search of explanations to the Color Revolutions and to the Orange Revolution in particular. The "agency school" identifies actors (NGOs, civil associations, student organizations and protest groups) emulating successful and novel techniques to uncover fraud (extensive use of non-violence, control of electoral procedures, alternative polls, diffusion of propaganda through internet and extensive use of humor and entertainment as channels thereof) which therefore introduce an exogenous element, sufficient in combination with other factors to trigger change in the status quo. On the contrary, the "structure school" only identifies endogenous elements, namely, elites and their level of cohesion and readiness to apply violent repression, as being the necessary factor for a change in the status quo to come about. This represents a more deterministic interpretation of events.

This theoretic discussion relates to the descriptive part devoted to the Orange Revolution. After having discussed such a groundbreaking event in the recent history of Ukraine, I have found elements that lend support to the importance of the structural theses. I have singled out the cohesion of elites as the most determinant factor. The importance of providing an interpretation of the Orange Revolution as the outcome of a breakdown in cohesion within the ruling elites lies in the possibility of linking the solidity of the current presidency with the current level of cohesion of the elites. This should provide us with tools to understand how likely, is authoritarianism to be challenged in the next years. The three main clans, Kiev, Dnipropetrovsk and Donetsk held sway under a complex balance during the time of Kuchma´s presidency. However, the first two and weakest among the three of them seem neither to have held their turf through Yushenko´s presidency with the same strength as they used to, nor at least to have been able to translate their economic weight into political power. The refusal of so many of these oligarchs and other members of Kuchma´s camp to accept Yanukovich as the anointed candidate arguably goes a long way to explain the fact that Yushenko garnered so much support for his candidacy. However, if most of the economic class ends up orbiting around the Party of Regions and the strongest of all clans, the clan of Donetsk, the door to a split that was so decisive for the success of the Orange Revolution, will be hard to open again. If Yanukovich´s presidency therefore opts to consolidate an authoritarian style of rule, it is fair to suggest that the chances for Democracy in Ukraine will be bleaker under this new challenge than under Kuchma´s challenge, unless the civil society further strengthens itself and is able to stand up on its own, something that seems nowadays quite unlikely. This article suggests this perspective and reinforces the belief that the factor of elite division is worth researching as a variable explaining the bigger or lesser chances Democracy has for consolidating in Ukraine.

COMMUNITIES DEFEAT TERRORISM: POST-9/11 COMMUNITY ENGAGEMENT STRATEGIES

Rohan Gunaratna[1]
Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University

Abstract:
Upstream community engagement and downstream rehabilitation are novel strategies essential to fight the contemporary wave of terrorism. In the first decade following 9/11, Western counter terrorism strategies failed adequately to recognize the importance of engaging the communities that produce terrorists and supporters. The West and the rest of the world are unlikely to win the fight against Muslim terrorism without winning over the Muslim communities. The global counter terrorism policy and strategy is Western-led. As such, both practitioners and scholars from the US, Europe and Australia should invest time and energy identifying and sharing best practices in community engagement and rehabilitation. A few countries in Asia and the Middle East have built well structured and ad-hoc programs that can be shared with the rest of the world. Both community engagement and rehabilitation requires an understanding of the affected societies and communities at risk of producing terrorists and extremists. It requires the governance and community structures to partner in creating new platforms for community engagement and terrorist disengagement and deradicalization. This new frontier in fighting terrorism requires visionary leadership, sustained resources, and partnerships between the political structures, the community elite and the private sector. To influence the human terrain, the range of stakeholders includes government and community working with the media, religious establishment and educational authorities.

Keywords: Community Engagement, Rehabilitation, Counter-terrorism.

Resumen:
La inclusión de las comunidades locales y la rehabilitación son estrategias novedosas para luchar con la actual ola de terrorismo. En la primera década tras el 11-S, las estrategias contra-terroristas occidentales no lograron reconocer la importancia de la inclusión de las comunidades locales que generan terrorismo y apoyo a éste. Occidente y el resto del mundo difícilmente vencerán la lucha contra el terrorismo musulmán sin ganarse el apoyo de las comunidades musulmanas. Las políticas y estrategias globales de contra-terrorismo tienen una marcada impronta occidental. Tanto los decisores como los expertos de los EEUU, Europa y Australia deberían invertir tiempo y recursos para identificar y compartir las mejores técnicas de apoyo a nivel comuitario y de rehabilitación. Ambas estrategias requieren una comprensión de las sociedades afectadas y de las comunidades con riesgo de albergar el fenómeno del terrorismo y el extremismo. Las estructuras de gobernanza comunitaria tienen que erigirse en socios para la creación nuevas plataformas para la inclusión de las comunidades con el fin de rehabilitar a terroristas y promover la des-radicalización. Esta nueva frontera en la lucha contra el terrorismo requiere un liderazgo visionario, recursos sostenidos y una asociación entre las estructuras políticas, la élite de las comunidades y el sector privado. Para influir el terreno humano, hay que vincular a los gobiernos y a las comunidades en cooperación con los MM.CC., las autoridades religiosas y las autoridades educativas.

Palabras clave: *Inclusión comunitaria, rehabilitación y contra-terrorismo.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Rohan Gunaratna is Director of the International Center for Political Violence and Terrorism Research, Nanyang Technological University (Singapore).

1. Introduction

Terrorism by groups and homegrown cells did not plateau after 9/11.[2] A review of the terrorist threat after 9/11 demonstrates that the global threat of terrorism escalated after the US over-reacted to the threat. The US invasion and occupation of Iraq, driven by flawed understanding of the threat and faulty intelligence, was a major turning point in the loss of Muslim public support to fight terrorism.[3] The resultant global Muslim suffering, anger and resentment were exploited by terrorist and extremist groups to generate support for the contemporary wave of extremism and terrorism.

Global counter terrorism policies, strategies and procedures are largely shaped by the West. Although over 95% of terrorism originates in the global south, the US, Europe and Australia play a significant role in building counter terrorism capacities in the south to fight terrorism. As the Western centric counter terrorism strategy did not focus on the public, the extremist ideologies and narratives driving the terrorist threat continue to grow. As government and terrorists compete for a common pool of community support, it is essential for governments to involve people to counter extremism and build social resilience.

Ten years after 9/11, it is clear that without winning over the communities at risk, terrorism will continue and may even escalate. The communities targeted by the terrorists for recruitment and support needs to be engaged by government committed to reducing the threat. Without engaging the community producing the terrorists and supporters, the threat will persist and even grow. To defeat terrorism and its antecedent extremism, community engagement is a global imperative in the 21st century.

2. The Context

In order to forge a common understanding, future stability and enduring peace, rather than government deciding and informing the community, building a collaborative relationship between government and community is essential. Rather than consultation and involvement, engagement and partnership within diverse communities and between governments and communities is paramount. To establish and sustain an engaged relationship with the community, government engagement should be not only with formal but informal representatives of the community providing community views.

Government must understand the local community (its nature, population, socio-economic characteristics, history, culture and interests), engage in dialogue, and ensure effective participation and informed decision-making in planning process to address issues and bring about change.[6] To reach out to a cross section of the community, government must identify and build relationships with well-established fora, networks of groups and

[2] Global Pathfinder 2, *Database of the International Centre for Political Violence and Terrorism Research*, Singapore.
[3] Mazzetti, Mark: "Spy Agencies Say Iraq War Worsens Terrorism Threat", *New York Times*, 24 September 2006 and http://www.systemicpeace.org.
[4] Country Reports on Terrorism and prior to 2004, the Patterns of Global Terrorism produced by the US Department of State demonstrates this trend, at http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/132196.htm.
[5] **Johnson, Robert**: "America Has Failed To Reduce The Terrorism Threat Level Around The World Since 9/11", *Business Insider*, 09 September 2011.
[6] Hashagen, Stuart: "Models of Community Engagement", *Scottish Community Development Centre* (May 2002).

individuals. Rather than a one way relationship, it should be both ways, and the interaction should be monitored, evaluated, and reviewed. These developmental partnerships, when resourced and financially supported, form the basis for a strong society and effective government. In addition to participation, the private sector can play a vital role. In case the government lacks resources, the private sector can step in and assist to build the community engagement initiatives.

3. Rationale

With the spread of extremist ideology and terrorist methodology through the internet and other platforms of communication, community engagement and terrorist rehabilitation has emerged as a vital pillar in counter terrorism. The four pillars of counter terrorism are:

(1) counter terrorism intelligence

(2) counter terrorism operations

(3) counter terrorism investigations

(4) community engagement and terrorist rehabilitation[7]

As opposed to traditional counter terrorism, it is critical to explore a population centric counter terrorism strategy. In such a strategy, governments must take into consideration the individual, the family, the community, and society seeking to win them over. By preventing extremism, the antecedents of terrorism, rather than reacting, government has much more to gain. By problem solving, engaging and building partnerships with the community, law enforcement and intelligence agencies can share the responsibility for fighting terrorism with the community.[8]

The community is the most critical resource base of the terrorist organization.[9] To prevent the exploitation of the community as a resource base for the terrorists, government needs to create platforms and strategies to identify and engage vulnerable segments of the community. As opposed to law enforcement, community engagement is a community centered approach by stakeholders and partners to preserve protect and advance their collective interests and vision including harmonious living. A collective vision that benefits both communities, government and other partners can be achieved by raising awareness of each other's' interests particularly concerns.

[7] It is debatable if terrorist rehabilitation should be categorized as a separate pillar. For the successful reintegration of rehabilitated terrorists back to society, community engagement is a must. If the community is not willing to accept those rehabilitated, the beneficiaries of rehabilitation will still remain in the margins of society susceptible to terrorist re-radicalization.

[8] Drawing from the International Conference on Community Engagement (ICCE): Countering Extremism and Building Social Resilience in Singapore in September 2011, this paper will focus on community engagement.

[9] Recommendation to The Way Forward panel by Malkanthi Hettiarachchi, delegate, International Conference on Community Engagement (ICCE), 22 September 2011.

4. Background

With the advent of the Internet in the early 1990s, the capacity and capability of terrorist and extremist groups to politicize, radicalize and mobilize vulnerable segments of communities have increased exponentially. In the absence of a counter narrative, both territorial and migrant communities are increasingly vulnerable to the terrorist message. When members of the community are exposed to the terrorist message, it spreads like a virus enabling the terrorists to recruit them as sympathizers, supporters and members. As long as the terrorists operating under the cover of human rights, humanitarian, social, cultural, political, and community organizations are able to reach out to the community, terrorism and support for terrorism will emerge from communities. Although law enforcement and intelligence services can assist, eventually it is communities that can defeat terrorism. There must be greater understanding among community leaders that terrorism and extremism will harm and eventually damage their community gravely.

However, community leaders and elite themselves may not act by themselves to immunize their communities from the terrorist message promoting disharmony. As such, it is paramount for government leaders to hold hands with community leaders in raising the awareness of the community to this insidious threat of subversion and attack. Quite often community elite understand but government leaders do not understand either the importance of or they lack the will to invest in community engagement. Government leaders working in partnership with community elite must realize the paramount importance of protecting the community from such harm. The aim of the government working together with community and private sector partners should be to protect the community from harm.

Harm can come from ideological extremism taking root, manifesting in the form of violence including terrorism. To proactively counter ideological extremism that leads to terrorism, it is necessary to build community support to detect signs of radicalization. Similarly, to proactively counter terrorism, it is necessary to orient the community to detect signs of a terrorist attack. These signs make up indicators such as propaganda, recruitment, funding, procurement, safe house, transport, communication, travel, training, multiple identities, surveillance, reconnaissance, rehearsal, and attack. These signs and indicators are best detected by members of the community and frontline officers. However, threat detection is contingent on orientation to the threat, focused alertness and vigilance. The government sharing pre-attack indicators selectively with trusted community partners will increase the probability of detecting a terrorist attack.

Traditional community engagement is aimed at preventing crime and terrorism. The most current view is that the government-community partnership should move a step further and promote moderation, toleration and coexistence. In a society, where resilience is built, all communities will remain united in the event of a terrorist attack. In the face of adversity, they will help each other and each other's communities to recover rapidly and return to normalcy.

5. Origins of Community Engagement

Traditionally, governments focused on eliminating, preventing and controlling crime. With the rise of crime, community-oriented policing emerged in the 1960s. Going back to the period immediately after World War II, Allied Governments engaged in de-Nazification programs to mainstream German thinking. Governments have always realized the value of

and relied on working with the community to counter extremism ideologies.[10] As terrorism was not a significant threat until 9-11, governments did not rely on community support to fight terrorism. In the post 9-11 environment, to counter the threat of group and homegrown terrorism especially self-radicalization, community engagement programs emerged globally. Community engagement strategies for countering extremism in many countries drew significantly from police-community relations especially mobilizing the community against crime. While the Muslim Contact Unit (MCU) at New Scotland Yard formed the inspiration for most programs in the West, Singapore's Community Engagement Program (CEP) was an actor with capability of influences as much as a trend setter. Although NYPD released its own report, it failed to engage the Muslim community.[11] While the NYPD Intelligence Division and Counter Terrorism Bureau were well funded, its Community Affairs Division was poorly funded and poorly led.[12]

Public awareness was raised formally and informally to fight crime since the late 1960s and terrorism during the last decade. The origins of engaging the community to prevent crime in many countries came from Japan. To remain in direct contact with the civilians, the Japanese created the systems where community police officers maintained an active presence. Brazil, Fiji, Mongolia, Singapore and other countries adopted Japan's Koban and Chuzaisho system developed in the second half of the 1800s. To quote Jarmal Singh from the Singapore Police Force: "The basic premise of community policing is that the police and the members of the public should work together to eliminate, suppress and prevent crime in society. This is an extension of the realisation that crime is a community problem created by societal issues and failures, and not just a police issue or an indication of its effectiveness. Police effectiveness and public order cannot be greatly enhanced unless the community can be persuaded to do more for itself."[13] Community policing sought to raise awareness by informing and educating the public "about crime, its causes and effects within the society." [14] While stimulating the society to self-police, community engagement actively sought to mobilize the various sections of the community - public organizations, private firms, governmental agencies and the general population. [15] Fighting narcotics also involved the community.

6. Countering Extremism and Building Social Resilience

Both to the community and to government, experts need to explain why community engagement is central to counter extremism. To raise public awareness, they need to explain the impact of both terrorism and extremist thinking. Working with government and other partners, law enforcement authorities who understand the threat should play a direct role in formal and informal education. To build social resilience, the public should be informed about the gradual process of radicalization. When the threat became apparent, law enforcement

[10] Cooper, Kristi: "Amrokraten, Bemokraten and Cemokraten": A Case Study of Denazification and Leadership in World War II, 1944 – 1949", Presentation at the International Centre for Political Violence and Terrorism Research, Singapore, 26 September 2011.
[11] Silber, Mitchell D. and Bhatt, Arvin: "Radicalization in the West: The Homegrown Threat", Senior Intelligence Analysts, NYPD Intelligence Division, NYPD, (2008), at http://sethgodin.typepad.com/seths_blog/files/NYPD_Report-Radicalization_in_the_West.pdf.
[12] Interviews with NYPD leaders, 2008.
[13] Singh, Jarmal: "Community Policing in the Context of Singapore", 112th International Training Course, Visiting Experts' Papers (30August – 18 November 1999), *Resource Material Series*, no. 56, UNAFEI, Fuchu, Tokyo, Japan (December 2000).
[14] *Ibid.*
[15] *Ibid.*

authorities such as the New York Police Department and intelligence services like the Internal Security Department in Singapore began to reach out to the public. To build resilience within the vulnerable segments of the community, they reached out to the very same community segments targeted by the terrorists. By becoming aware, community members resisted the radical message. They did not get carried away and easily fall victim to the terrorist message couched in carefully selected ethnic or religious language.

Dependent on the ideological threat, law enforcement officers, academics and scholars, including religious personalities such as clerics knowledgeable about terrorism reached out to the public. They sought to explain the difference between extremist ideology versus mainstream ideology. As the terrorists seeking to exploit religion sought to trap youth under the guise of being men of religion, it was necessary to draw a line between political and religious ideology and hate filled extremist narrative. Otherwise a youth listening to a terrorist ideologue masquerading as a holy man can get carried away. Such an investment enabled the general public especially the vulnerable youth population to establish the difference between what is deviant and heretical thinking versus mainstream discourse.

It is not only religion that was exploited by terrorist ideologues but also ethnicity. Terrorist ideologues seeking to exploit ethnicity to recruit or raise funds could harness ethnic sentiments. In such cases, where ethno-political ideology was the driver, it was necessary to promote values of moderation, toleration and coexistence. Leaders and elite of ethnic communities should work within the community and with other communities to resolve differences that are likely to emerge from time to time. In the spirit of amicable resolution of disputes and building bridges of friendship through reconciliation, harmony centers can be created and managed at local, metropolitan, provincial and federal level.

7. The Way Forward

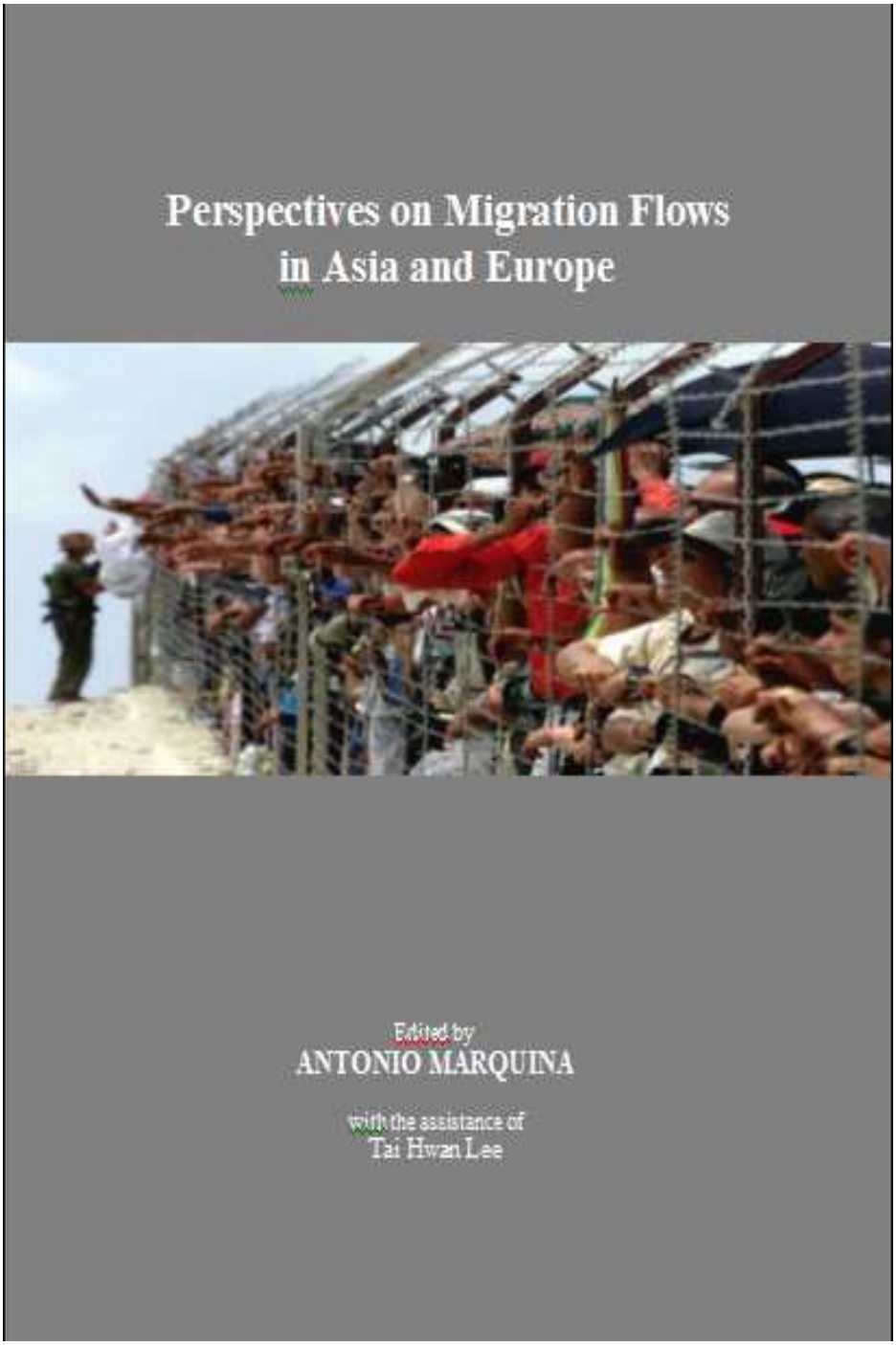
To make the public aware, it is necessary to formally and informally educate them through multiple platforms. They include the mass media by educating media personnel, revamping the school curricula and training the teachers, delivering talks at workplaces by trained trade unionists, youth organizations by trained youth leaders, grassroots organizations by grassroots leaders, and other venues. As vote driven politicians both in the east and the west are most susceptible to playing the ethnic and religious card, it is important for politicians to be made aware and held accountable to a higher degree.

Members of the communities will gradually understand that they too must protect their community by playing an active role. They will begin to report suspicious activities to the authorities, either face-to-face or by letter or phone. Anyone that sought to divide communities and disrupt harmony by disseminating hate-filled propaganda, recruit, raise fund, procure supplies, organize safe houses, or train should be brought to the attention of the authorities.

Some members of the community go out of their way to organize meetings with members of other communities to build greater understanding. Such meetings reduce and remove suspicion of each other and pave the way for permanent friendships. In the event of a terrorist attack, the larger society will not perceive the community at risk as a whole responsible for the attack but blame the few misguided individuals. While ethnic and religious sympathies will remain, those enlightened will be driven to protect and take care of the

community at risk. The terrorist intent is not merely to attack and destroy a target but trigger ethnic and religious riots. The members of the society should be made aware of terrorist intent of creating disharmony by prompting one community to clash with another community. If members of the community are not educated, the resultant rioting would gravely hurt the social fabric of any society. The community members aware of terrorist attempts to disrupt ethnic and religious harmony can prevent such incidents. Community engagement initiatives aimed at forging national unity can instill a sense of belonging to country and society

NOVEDADES


Perspectives on Migration Flows
in Asia and Europe
Edited by
ANTONIO MARQUINA
with the assistance of
Tai Hwan Lee

60 horas - 6 créditos
LIBRE CONFIGURACIÓN
Resolución de la Comisión
de Formación Continua
de 27 de Febrero de 2006

15ª PROMOCIÓN

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

DIPLOMA EN PREVENCION DE CONFLICTOS

CÓDIGO: D0037/6

Curso 2011/2012
Del 10 de abril del 2012 al 31 de mayo del 2012
Inscripción:
Septiembre 2011- marzo 2012

Director: Antonio Marquina Barrio
Secretaria: Gloria Inés Ospina

PROGRAMA

1. Los conflictos tras la guerra fría: continuidad y cambio
2. Prevención de conflictos. Conceptualización:
   - Arreglo pacífico de controversias y diplomacia preventiva.
   - Crisis y control de crisis.
   - Alerta temprana.
   - Centro de prevención de conflictos: decisión, efectividad, movilización de recursos y actores.
   - Imposición de la paz.
   - La reconstrucción de la paz tras el conflicto.
   - Desarme, desmovilización y reintegración.
3. Respuestas de las Organizaciones Internacionales:
   - Las operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas.
   - La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE.
   - La OTAN, gestión de crisis y postconflicto.
   - La Unión Europea y la prevención de Conflictos: Aspectos Civiles y Militares
4. Lecciones de la experiencia de prevención de conflictos: éxitos, fracasos, equivocaciones
   - El caso de Libia
   - El caso de Afganistán.
   - El caso de Bosnia.
   - El caso de Kosovo.
   - El caso de Irak.
   - El conflicto árabe-israelí y palestino-israelí.
   - El África Subsahariana.

Prácticas:

- Sistema de Alerta Temprana para afrontar posibles situaciones de conflicto Gestión de Crisis-OTAN
- Gestión Post-Conflicto: Misión de Paz ONU en Africa

PROFESORADO

Miguel José Moro Aguilar Subdirector General para Oriente Medio, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Cor. Carmelo Escribano: Ex-Profesor de la Academia General Militar de Zaragoza.

Javier Ignacio García: Profesor de Relaciones Internacionales IE Universidad

Antonio Marquina Barrio: Catedrático de Seguridad y Cooperación Internacional, UCM.

José Manuel Albares:: Subdirector General para África Subsahariana, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Gracia Abad: Profesora de Relaciones Internacionales, universidad de Londres, Investigadora UNISCI, UCM.

Profesores de Prácticas:
Gracia Abad, Maria Angeles Alaminos

Duración y organización

Del 10 de Abril -31 de Mayo 2012 (lunes a jueves de 16:30 a 20:30 horas). 60 horas (48 teóricas, 12 prácticas. La parte teórica se imparte durante el mes de abril quedando 4 tardes salteadas en mayo para la realización de las simulaciones en grupo). Las clases se impartirán en la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM, Campus Universitario de Somosaguas (autobuses A, B, H, I), tren ligero.

Admisión, matrícula

La matriculación se realiza en la Fundación de la UCM, calle Donoso Cortés 65, planta 5, entregando el impreso de solicitud y el comprobante del pago de la matrícula, una vez realizado el pago en Caja Madrid. El coste de la matrícula es de 260 €. El impreso se baja de página de Formación Continua de la UCM (http://www.ucm.es/pags.php?a=estudios&d=0001707). Este documento más el documento de pago, escaneados, donde ha de constar con claridad el nombre y apellidos del alumno, el curso y el código del curso, se puede también enviar a <organero@pas.ucm.es> o por fax al 91-3946405

Información

Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Estudios Internacionales.
Despacho 2413. Tel.: 91 3942924 - Fax: 91 3942655
Página Web: www.ucm.es/info/unisci,
e-mail: marioant@cps.ucm.es

SOBRE UNISCI / *ABOUT UNISCI*

La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid, formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, revista *UNISCI Discussion Papers.*
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

*The **Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI)** is a research group at Complutense University of Madrid, composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.*

Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:

- Teaching: *university courses and diplomas.*
- Research: *projects funded by public and private institutions.*
- Publications: *books, monograph series UNISCI Papers, journal* UNISCI Discussion Papers.
- *Organization of* conferences and workshops *in Spain and abroad.*

UNISCI
Departamento de Estudios Internacionales,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655
E-mail: unisci@cps.ucm.es • *Web:* www.ucm.es/info/unisci

EQUIPO UNISCI / *UNISCI TEAM*

DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Antonio MARQUINA BARRIO *Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	European Security, Mediterranean, Asia-Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es

DEPUTY DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS *Department of Political Science, UNED University, Madrid*	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy.	cecheverria@poli.uned.es

SENIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Dr. Gracia ABAD QUINTANAL *Royal Holloway, University of London*	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
Prof. Antonio ALONSO MARCOS *"Ángel Ayala" Institute of Humanities, CEU San Pablo University, Madrid*	Central Asia	aalonso@ceu.es
Prof. Carlos CORRAL SALVADOR *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
Prof. Javier DE QUINTO ROMERO *Department of General Economics, CEU San Pablo University, Madrid*	Energy	quirom@ceu.es
Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarciacan@wanadoo.es
Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ *Department of Juridical, Economic and Social Sciences, SEK University, Segovia*	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	javier.garcia@sekmail.com
Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Foreign Policy Decision-Making	rubenherrero@cps.ucm.es
Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ *Arms Control and Disarmament Expert*	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	mbelen.lara@gmail.com
Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Religious Forces, Holy See, EU	spetschen@cps.ucm.es

Prof. Alberto PRIEGO MORENO *University of Comillas*	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
Dr. Xira RUIZ CAMPILLO *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	ESDP, Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Reconstruction	xiraxirorum@yahoo.es
Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA *Spanish Army (Ret.)*	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jasdlp@hotmail.com
Dr. Eunsook YANG *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.com
Dr. Javier MORALES HERNÁNDEZ *Oxford University*	Russia, International Security	javier.morales@cps.ucm.es
Dr. Gustavo DÍAZ MATEY *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Intelligence	gdiazmat@cps.ucm.es

JUNIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Ms. María Ángeles ALAMINOS HERVÁS *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Africa, Conflict Prevention	ma_alaminos_h@hotmail.com
Ms. Raquel BARRAS *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Human Rights, International Law	raqueltejudo@yahoo.es
Ms. Sara NSO *Centre de Géopolitique du Pétrole et des Matières Premières (CGEMP), Université Dauphine, Paris*	Africa	saranso@yahoo.com
Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Migrations	ginesos@hotmail.com
Mr. Eric PARDO SAUVAGEOT *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Energy Geopolitics, Post-soviet Space, Asia-Pacific	epardosauvageot@hotmail.com
Ms. Beatriz TOMÉ ALONSO *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Islam	beatriz.tome@hotmail.com
Ms. Nieva MACHÍN OSÉS *University Juan Carlos I*	Human security, Food security, European Union	nieva@hotmail.es

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de *UNISCI Discussion Papers* son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico unisci@cps.ucm.es, en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las recensiones de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.[1] En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg.).

Evaluación y selección

UNISCI Discussion Papers es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, www.ucm.es/info/unisci. La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción

[1] Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.

para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers.*

Formato

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: "1.", "2." ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados "1.1.", "1.2."... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de *"op. cit."*, y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, *op. cit.* y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de "*et al.*".

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por "*ibid.*" más las páginas correspondientes, si varían.

Ejemplos:

[6] Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

[7] *Ibid.*, pp. 78-79.

[8] Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making*, *op. cit.*, pp. 51-52.

A) Libros

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro,* nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Libros colectivos

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro,* nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Análisis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

C) Libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro,* nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

D) Capítulos de libros

Apellido, Nombre (Año): "Título del capítulo", en *Título del libro,* nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: "Título del capítulo", en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro,* nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics,* 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista,* vol. xx, nº x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review,* vol. 6, nº 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico,* día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times,* 3 de septiembre de 2002.

H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en http://dirección.página/web."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers,* nº 5 (mayo 2004), en http://www.ucm.es/info/unisci.

I) Otros recursos de Internet

Título del documento, en http://dirección.página.web.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, en http://www.ln.mid.ru.

Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, España

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Tel.: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655

INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Discussion Papers* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to unisci@cps.ucm.es. The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.[1] On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg.).

Refereeing and selection

UNISCI Discussion Papers is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at www.ucm.es/info/unisci. Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Discussion Papers* must be clearly stated.

[1] If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.

Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered "1.", "2." ... etc., and subheadings "1.1.", "1.2."... etc.

All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author's surname, *"op. cit."*, and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author's surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author's or editor's surname, followed by "*et al.*".

When the source is the same as that of the previous citation, *"ibid."* is used, followed by the page numbers (if different).

Examples:

[6] See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

[7] *Ibid.*, pp. 78-79.

[8] An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making*, *op. cit.*, pp. 51-52.

A) Books

Surname, First Name (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Collective Books

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

C) Edited Books

Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

D) Book Chapters

Surname, First Name (Year): "Chapter Title", in *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Book Chapters in an Edited Book

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

> Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5th ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Journal Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.

> Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

G) Press Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper*, Day Month Year.

> Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 September 2002.

H) Articles in On-line Publications

The same as above, but adding "at http://www.xxxxx.yyy".

> Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at http://www.ucm.es/info/unisci.

I) Other On-Line Sources

Document Title, at http://www.xxxxx.yyy.

> *Charter of the Shanghai Cooperation Organization*, at http://www.ln.mid.ru.

Contact details

If you have any queries about the journal, please contact us at:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Phone: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655