

# Los objetivos de España en su acción exterior

Fundación Alternativas

Documento de Trabajo 21/2008

Este documento ha sido elaborado a petición  
del Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados



FUNDACIÓN  
**alternativas**

## **Coordinación y redacción principal**

**Nicolás Sartorius**, director de Opex y vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas.

## **Refundición y corrección**

**Vicente Palacio**, subdirector de Opex.

## **En la elaboración de este documento han colaborado**

**Joaquín Arango**, catedrático de la UCM (inmigración).

**Rafael Bustos**, coordinador del Área del Magreb y Oriente Medio de Opex.

**Katty Cascante**, coordinadora del Área de Cooperación al Desarrollo de Opex.

**Mario Esteban**, coordinador del Área de Asia-Pacífico de Opex.

**Mariano Marzo**, miembro del Consejo Asesor de Opex (energía).

**Ignacio Molina**, coordinador del Área Europa de Opex.

**Vicente Palacio**, subdirector de Opex (relaciones transatlánticas).

**Manuel de la Rocha Vázquez**, coordinador del Área de África subsahariana de Opex.

**Ángeles Sánchez**, coordinadora del Área de América Latina de Opex.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

ISBN: 978-84-92424-09-2

Depósito Legal: M-15783-2008



# Índice

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>1. El marco general</b>	<b>7</b>
1.1 El marco interno	7
1.2 El marco exterior	11
<b>2. Un concepto ampliado de la política exterior: la acción exterior</b>	<b>16</b>
<b>3. Las áreas prioritarias de la acción exterior</b>	<b>21</b>
3.1 Unión Europea	21
3.2 América Latina	24
3.3 El Magreb y Oriente Medio	27
3.4 Estados Unidos	33
3.5 África subsahariana	36
3.6 Asia-Pacífico	39
<b>4. Políticas transversales de la acción exterior</b>	<b>42</b>
4.1 Seguridad	42
4.2 Cooperación al desarrollo	46
4.3 Flujos migratorios	50
4.4 Retos medioambientales: las energías renovables	53
4.5 Proyección cultural y de comunicación	55
<b>5. Los medios de la acción exterior</b>	<b>57</b>
5.1 Nuevos mecanismos de toma de decisiones	57
5.2 La reforma del servicio exterior	58
<b>6. Conclusión: un giro en la agenda política de España</b>	<b>62</b>

**Siglas**

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CIA	Agencia Central de Inteligencia
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
EE UU	Estados Unidos
I+D+i	Investigación y desarrollo e innovación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAC	Política agrícola común
PESC	Política exterior y de seguridad común
PESD	Política europea de seguridad y defensa
PIB	Producto interior bruto
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas



# Introducción

El presente documento contiene los planteamientos y las líneas de actuación fundamentales para la acción exterior de España en un plazo medio de tiempo, esto es, en el transcurso de dos legislaturas o una década. Más allá del lugar destacado que nuestro país ha llegado a ocupar en el breve espacio de tiempo de tres décadas, España cuenta aún con un potencial considerable para seguir avanzando. Para lograrlo, es preciso que este y los sucesivos gobiernos lleven a cabo un serio replanteamiento sobre cuál debe ser el eje central de la acción exterior de España, dejando atrás una concepción estrictamente “nacional” o “estatal” de la política, y dando paso a otra de orientación más abierta y global.

Nuestra andadura política en el siglo XXI debe partir de la constatación de que la vieja distinción entre “política interna” y “política exterior” se ha difuminado. Esto es fruto tanto de la globalización como de nuestra reciente evolución política, social y económica, que ha traído a un primer plano nuevos actores con proyección exterior: comunidades autónomas, empresas y actores sociales. Este conglomerado complejo de nuevos actores y políticas interdependientes, que aquí hemos llamado acción exterior, ha dado al traste con la concepción tradicional de la política exterior. Especialmente en un país como España, donde la mayoría de las políticas públicas ha sido transferida a las comunidades autónomas. La globalización, más la descentralización política, exigen una nueva visión de la acción exterior como actividad central del Estado.

España no puede distraerse de lo que son las cuestiones fundamentales, estratégicas, de su desarrollo y bienestar, ni puede permitirse que su vida política se deje arrastrar por polémicas que no miren al bien general del Estado. Padecemos un peligroso desfase entre la importante posición relativa que ocupamos a nivel global y el ensimis-

mamiento de nuestro debate político; entre las cuestiones vitales de nuestro desarrollo y la distracción con otros temas de enfrentamiento partidista de escasa significación; entre una visión política de altura a medio y largo plazo, y otra localista y cortoplacista. No se trata de suspirar por un consenso total entre opciones políticas, que ya no es posible. Se trata de ver que esas cuestiones fundamentales, como nuestra proyección cultural y política, el papel de nuestras fuerzas armadas, los inmigrantes, el medioambiente, el suministro energético, nuestras empresas o la lucha contra el terrorismo o nuestra imagen como país, no son cuestiones “internas” ni “externas”: son simplemente elementos de una sola Política con mayúsculas.

El actual Gobierno está haciendo un notable esfuerzo en algunas áreas como la cooperación y, en un entorno difícil para la Unión Europea, trata de encontrar su sitio en el mundo. Son varias las iniciativas abiertas en el buen camino por el Gobierno.

Ahora es preciso darles continuidad, pero también es urgente dotar a nuestra acción exterior de una mayor visión estratégica y lanzar más y mejores iniciativas, con los medios humanos y materiales precisos para liderar y anticiparse al futuro.

España ha recorrido un camino de éxito en los últimos 30 años. Pero el país ha cambiado, y el mundo también. Nada nos está asegurado, y por eso la autocomplacencia es el mayor riesgo. Ahora, con su nuevo peso en el mundo, España debe luchar por lograr un buen puesto en la globalización a partir de un posicionamiento firme en Europa. Pero estar en la globalización no es gratis. Exige liderazgo político y visión de futuro. Reconocer este nuevo escenario y saberlo poner en primer plano con determinación para movilizar a una sociedad entera es el arte de la política.

Este documento identifica lo que entendemos son las líneas principales de la acción exterior en las distintas áreas temáticas, transversales y geográficas; traza las principales líneas de acción para cada una de ellas, y justifica su importancia para el futuro de nuestro país. España se juega su futuro precisamente en esa área de intersección de políticas “internas” y “exteriores”. Es preciso tomar conciencia de esta nueva realidad, reorientar las políticas en consecuencia, y trasladar a la ciudadanía esta nueva realidad.

Aquellos gobiernos y sociedades de los países avanzados, capaces de entender esto mejor, y obrar en consecuencia, son los que asegurarán mejor su bienestar y su desarrollo en el siglo XXI. Por el contrario, los que no lleven a cabo esa revolución conceptual, de alcance global, quedarán retrasados.

# 1. El marco general

## 1.1 El marco interno

Los objetivos que España debe plantearse en su acción exterior a medio plazo son inseparables –aunque no sean lo mismo– de nuestras aspiraciones como país o, dicho de otra manera, deben estar en función del modelo de comunidad nacional que deseamos construir, partiendo de tres premisas básicas: que España es una nación plural de estructura federativa; que España forma parte de la Unión Europea; y que España se mueve en un espacio de intereses globales, situada entre el Mediterráneo y el Atlántico, Eurasia y África, América y Europa.

El interés supremo de la sociedad española es mantener la paz interna y ser un factor y actor de pacificación hacia el exterior, en un marco global. Hace tiempo que España no tiene apetencias territoriales ni aspiraciones de dominio, ni litigios fronterizos con otras naciones, salvo el que podría derivarse de la reivindicación tradicional de Marruecos sobre las ciudades de Ceuta y Melilla y de España sobre Gibraltar. Los ciudadanos españoles han demostrado con contundencia que no desean de ninguna manera verse involucrados en situaciones de guerra que no sean para contribuir a la pacificación de otros países y siempre en el marco de las decisiones de las Naciones Unidas.

La solidez interna de un país está basada o sustentada en los niveles de cohesión social y territorial que haya sido capaz de alcanzar. En consecuencia, avanzar en el perfeccionamiento de nuestro Estado del bienestar en todas sus facetas y fortalecer la cooperación territorial son tareas ineludibles en los próximos años. Después de la fuerte

descentralización competencial y financiera que está suponiendo las reformas estatutarias en curso, España deberá abordar las importantes cuestiones de coordinación, cooperación y corresponsabilidad entre los diferentes territorios si quiere evitar la debilidad del Estado y, por el contrario, poderse proyectar con solidez hacia el exterior.

Coherente con sus aspiraciones de paz y de cohesión, la sociedad española ha apostado por profundizar en la democracia y en el desarrollo de los derechos civiles en lo que ha venido en llamarse la democracia de los ciudadanos. En esta dirección se han producido avances legislativos en los últimos tiempos que deberán ampliarse y consolidarse en el futuro. Esta consolidación depende, en buena medida, en que funcione con eficacia un servicio público de la justicia, como garantía eficiente de esos derechos y libertades, al tiempo que exista coherencia entre la defensa del Estado de derecho en el orden interno y el respeto de los derechos humanos en la acción exterior.

Para garantizar lo anterior, y que los ciudadanos puedan ir alcanzando niveles cada vez más altos de bienestar, es condición necesaria que se mantenga, durante los próximos años, un nivel de crecimiento económico sostenido que permita, al mismo tiempo, ir modificando el actual modelo productivo hacia otro en el que la ciencia, la técnica y la innovación ocupen un lugar central. De no hacerlo así, el crecimiento puede verse afectado gravemente y con él el propio futuro del país. Este objetivo es inseparable de la evolución de la economía global, en especial la europea, del crecimiento de las relaciones económicas internacionales y de la estabilidad política en las principales áreas de interés para España.

Supone una aspiración razonable y cada vez más sentida por la ciudadanía el disfrutar no sólo de paz, de libertad y bienestar, sino también de seguridad en diferentes campos. La seguridad es un componente de la libertad, y si no se atiende con eficacia surgen tentaciones de recortar ésta con tal de garantizar aquella, lo que significa un grave error. Las sociedades modernas y abiertas son vulnerables, pueden ser inseguras y reducir estas inseguridades es uno de sus grandes retos. España es un país con diferentes problemas de inseguridad: en los tráficoos ilegales –de drogas, de mujeres, etc.–; en la criminalidad organizada –variadas mafias–; en formas de terrorismo –interno y externo–; y en diversas manifestaciones de corrupción o accidentes medioambientales. Problemas que, de no atajarse, no sólo pueden afectar a nuestra proyección exterior y a nuestra capacidad de liderazgo en determinadas áreas, sino que, por otra parte, no pueden afrontarse sin incrementar la colaboración internacional y sin instrumentos de inteligencia por lo menos a nivel europeo.

España es un país europeo de 44 millones de habitantes –si contamos los emigrantes–, de tipo medio-alto, que se encuentra entre las diez naciones más ricas del mun-

do en términos de PIB y cuyas ambiciones conviene precisar y, al tiempo, establecer prioridades. Es evidente que España no puede aspirar, ni debe convertirse, en una potencia en capacidades militares o en otros campos que, por su demografía o capacidad económica, estarían alejados de sus posibilidades. No obstante, nuestro país sí que podría aspirar a ser una nación relevante en determinadas áreas si es capaz de elegir las con acierto y concentrar esfuerzos y los medios adecuados. En este sentido, España contaría con condiciones favorables, por ejemplo, para dar un gran salto en ciencias de la salud, en energías renovables, en diferentes sectores de la cultura –con su potente instrumento idiomático–, en cooperación, en inteligencia, en medio ambiente y en otros. Ya es un país de primer orden en turismo, servicios financieros, telecomunicaciones o construcción civil, entre otros. Ahora bien, ¿qué imagen se tiene de España en el mundo?

- Una historia reciente de éxito sin precedentes. Por primera vez la historia de España acaba bien; se superan, en lo esencial, los enfrentamientos civiles; nos integramos en Europa; nos convertimos en un país moderno, octava potencia económica del mundo. En el plazo de 30 años de democracia España consigue la transformación quizá más profunda que se ha conocido en Europa, desde el atraso y la dictadura a la democracia y la modernidad. Ello se ha debido a una transición eficaz y a que hemos sabido aprovechar las oportunidades de la inserción en Europa: reformas internas e integración externa. Este es un modelo que se puede valorar y promocionar, aunque no exportar, miméticamente, a otras zonas del planeta.
- Por primera vez en su historia, nuestro país cuenta con empresas multinacionales en sectores clave, en lo que podríamos llamar la “nueva economía”, como son los servicios financieros, las telecomunicaciones, la energía, la obra civil, la hostelería, el comercio, el medio ambiente y algunos sectores industriales. La imagen de España y su peso en el mundo también dependen del buen o mal hacer de estas empresas, de su eficiencia, de su responsabilidad social, de su transparencia, de su influencia en los procesos democráticos. Empresas que, al margen de cualquier “nacionalismo económico”, conviene preservar como “marca España” –en cuanto a sede, dirección etc.–, independientemente de cuál sea la composición de una parte de su capital.
- Si en algo puede convertirse España en una potencia de primer orden es en el campo de la cultura, de las industrias culturales en un sentido amplio. España cuenta con uno de los idiomas más hablados, escritos y escuchados del mundo y con un alto potencial creativo de su sociedad. Además, la cultura y sus industrias, que se relacionan con los multimedia y con el ocio, es ya un sector creciente de la riqueza de las naciones y debe serlo mucho más en el futuro.

- España tiene fama, todavía, de ser un país con una buena calidad de vida. Recibimos todos los años cerca de 60 millones de visitantes; millones de extranjeros escogen España como su segunda residencia, lugar preferente de los europeos para trabajar, y esta es, sin duda, una de nuestras grandes riquezas en aportación al PIB. Pero para que perdure en el futuro esta fuente de riqueza es imprescindible cuidar el paisaje; la alimentación; las infraestructuras; el desarrollo inmobiliario; la calidad de las aguas y de las playas; combatir la desertización y los incendios; ganar en seguridad; y no perder excesiva competencia en precios. En resumen, para nuestro país los problemas de medio ambiente son vitales, deberíamos ser una potencia en este campo y estamos muy lejos de serlo. Los atentados ecológicos son frecuentes y en múltiples direcciones, y tampoco se vislumbra que este tema sea una prioridad política, en términos presupuestarios, o de agenda política. La mayoría de las cuestiones mencionadas tiene relación con la acción exterior del Estado.
- En su imagen exterior, España debe cuidar los éxitos deportivos. En un mundo conectado, en el que los medios de comunicación de masas juegan un papel esencial, los acontecimientos deportivos influyen en la imagen de los países, en su conocimiento y en sus posibilidades en diferentes campos, incluyendo el cultural y el económico. Los éxitos de deportistas españoles en el fútbol, el automovilismo, el tenis, el golf, el baloncesto o el atletismo han hecho gran labor para el conocimiento y el prestigio de España.
- En una palabra, la nueva imagen de España en el exterior, la de las nuevas generaciones, debería ser la de un país que apuesta por la paz, por la extensión de los derechos civiles y medioambientales, por las artes y las ciencias, por la cohesión social, por la pluralidad, el laicismo, el europeísmo y la tolerancia, por la cooperación. Estas deberían ser las nuevas señas de identidad de España en el siglo XXI.

Ahora bien, ¿cuáles son los elementos que fortalecer en el imaginario colectivo?

- Debemos evitar un desequilibrio entre nuestro peso económico, como octava potencia del mundo, y nuestro peso político-social y cultural en el exterior. En estos momentos podríamos jugar más fuerte en la arena internacional. Nuestra política exterior continúa siendo reactiva en exceso, lo que denotaría, quizá, un problema estructural, que consiste básicamente en un planteamiento no suficientemente conectado con la política interna y, además, una insuficiencia de medios para cumplir los objetivos. Para resultar proactiva, la acción exterior debería poder adelantarse a las tendencias globales de la política mundial.

- Tenemos un modelo económico que crece más que la media europea, pero que es vulnerable en el medio plazo. Nuestra inflación es más alta que la media de la UE, nuestra posición en términos de educación y, sobre todo, en I+D+i se va recuperando en la línea de que España ya no crezca sólo sobre la construcción y el turismo, con el fin de continuar reduciendo el déficit en su balanza comercial y ganar competitividad.
- España está inmersa en un proceso de descentralización territorial bastante profundo que va a modificar la estructura de nuestro Estado, por lo menos funcional, aunque no constitucionalmente. El resultado final puede crearnos problemas e incluso afectar a nuestro desarrollo en muchos campos, si no lo complementamos con una mayor cooperación y corresponsabilidad entre todos los territorios y la Administración central. Un debilitamiento de la cohesión territorial afectaría a nuestra posición exterior. Una descentralización política con instrumentos de coordinación y cooperación la potencia y fortalece.

### 1.2 El marco exterior

Es previsible que en los próximos años el mundo siga transformándose con creciente rapidez en un ambiente de incertidumbre ante las nuevas amenazas y, también, las nuevas posibilidades. Los factores principales que influyen en su inestabilidad serían los siguientes:

- Las desigualdades de todo tipo –económicas, sociales, tecnológicas, etc.– que está generando un determinado modelo de globalización. La miseria, o si se prefiere, las carencias en bienestar, salud, educación, servicios básicos, trabajo, etc., en las que vive la mayoría de la humanidad es el factor más determinante en la esfera internacional y origen, directo o indirecto, de la mayoría de los conflictos. Con los actuales niveles de desigualdad en el desarrollo humano, la estabilidad mundial es inviable.
- Parece obvio que si la riqueza se concentra, en términos de capital, tecnología etc., en una palabra, en oportunidades de trabajo, en ciertas áreas geográficas del mundo, las personas que malviven en zonas del globo que carecen de lo anterior migrarán de forma masiva hacia el “mundo rico” y no habrá manera de evitarlo, salvo que se contribuya en serio al desarrollo de esas zonas. Así pues, los flujos migratorios serán, en los años venideros un reto que tendremos que afrontar, en términos de oportunidad o de amenaza.

- El universo es energía y se mueve a través de las energías. En la actualidad, y en el pasado, la historia de la humanidad también se puede analizar como la historia del control y uso de la energía. En este momento la cuestión de la energía tiene, como mínimo, dos vertientes: una, que se refiere a la garantía de su suministro y, en consecuencia, a su control, y otra, a sus efectos sobre el medio ambiente. En el futuro, estos dos aspectos serán causa de inestabilidad y conflicto o, por el contrario, de nuevas oportunidades.
- El sistema económico del que nos hemos dotado –economía de mercado o capitalista–, al igual que dejado a su libre desarrollo, sin alguna intervención del Estado, genera desigualdades excesivas, también destruye, si no es corregido, el medio ambiente, con riesgo creciente e inminente para la supervivencia de la especie. En los próximos años esta será una de nuestras preocupaciones más importantes y, en el caso de no tomarse medidas enérgicas para corregir la situación actual, factor de inestabilidad y enfrentamientos.
- Los terrorismos tienen diferentes causas y motivaciones y, si bien en ningún caso están justificados, conviene eliminar los caldos de cultivo en los que pueden prosperar. Es previsible que en los próximos años este fenómeno no disminuya, y ello dependerá, esencialmente, de lo que suceda en conflictos como los de Palestina, Iraq, Afganistán, aunque no únicamente. Una solución satisfactoria del problema israelopalestino y una salida ordenada de Iraq y, en su caso, de Afganistán pueden reducir la tensión y los riesgos.
- Es previsible que en los próximos años asistamos a un nuevo impulso en la carrera de armamentos, incluyendo las armas de destrucción masiva. El monopolio de las armas es una utopía peligrosa. La historia demuestra que el “armamentismo” es un círculo vicioso en el que nadie se resigna a colocarse en una situación de inferioridad que le haga vulnerable. No es realista pretender que unos tengan armas atómicas y otros no; que unos coloquen cortinas de misiles en las fronteras y otros se abstengan. Sólo en el círculo virtuoso del desarme, del control de armas y de un marco multipolar equilibrado con garantías de seguridad para todos se podría encontrar una solución a este peligroso reto. Hoy asistimos a una militarización creciente de la política exterior, en especial por parte de la actual administración estadounidense y otras potencias emergentes. No es realista pensar que no tenga una respuesta similar por parte de otras potencias. Si esta situación se consolida, lo que supone un creciente gasto militar, se hará más difícil resolver los problemas de fondo, sociales y medioambientales.

Junto con estos factores transversales de inestabilidad, aparece una nueva situación en los principales actores de la escena internacional. El ascenso de unos países, la consolidación o disgregación de bloques regionales y el declinar relativo de otros creará fricciones que sólo pueden reconducirse con instituciones globales sólidas.

Los próximos años son decisivos en el proceso de construcción europea y España puede desempeñar un papel esencial. El resultado de la reciente cumbre de Bruselas, con el acuerdo alcanzado en torno a la reforma de los tratados, si bien supone un avance significativo en el proceso de construcción de la Unión, no despeja del todo su futuro político, en especial en los temas de la política exterior, de seguridad y defensa que permanecen en esencia sometidos al criterio de la unanimidad. No obstante, se abren nuevas posibilidades para que aquellos países que tengan voluntad política de hacerlo puedan establecer formas de cooperación reforzada y/o estructurada en estos campos que, a la postre, impulsen el avance conjunto. En todo caso, los próximos años serán decisivos para comprobar si existe o no una voluntad política de avanzar en este terreno, es decir, salvada esta situación, la UE tendrá que decidir si tiene voluntad de convertirse en un sujeto político global autónomo o si se resigna a continuar siendo un actor estratégicamente subalterno. Ello planteará cuáles puedan ser los nuevos objetivos de integración una vez alcanzado el mercado único y el euro. Si se trata de desempeñar un papel relevante y/o protagonista en la escena internacional, se planteará la cuestión clave de dotarse de una PESD creíble y si ello es viable entre 27 Estados, o si, por el contrario, debe comenzarse por un conjunto de países que vayan abriendo camino. En conexión con lo anterior, hay que preguntarse cuáles deben ser las nuevas relaciones trasatlánticas. En resumen, la cuestión central para la próxima década será si la UE se podrá transformar en un actor global autónomo, en el terreno político y estratégico, capaz de contribuir, desde sus valores e intereses, a la solución de los problemas o conflictos mundiales y establecer sus propias alianzas estratégicas en términos de igualdad.

Como resultado del final de la Guerra Fría y del hundimiento de la URSS, EE UU ha permanecido como único *hegemon* a nivel global, tanto en términos militares como económicos. Pero en un escenario de globalización no cabe pensar en términos tradicionales de hegemonía, puesto que el poder se manifiesta en múltiples niveles y ningún país se basta por sí mismo para asegurar su bienestar y su seguridad. No obstante, la superación del enfrentamiento de bloques ha hecho aflorar todas las fracturas y contradicciones que permanecían soterradas o latentes en diferentes países del mundo. Afloramiento que, como era de prever, se ha producido de manera descontrolada. La reacción de la administración de Bush al ataque a las Torres Gemelas, la invasión de Afganistán y luego de Iraq han puesto de manifiesto los límites y los peligros del unilateralismo americano. Con esta actitud, EE UU ha perdido popularidad en el mundo, ha generado fracturas entre sus aliados, ha deteriorado su economía y ha

debilitado su posición estratégica. Si no cambia de política, contemplaremos en los años venideros un decaimiento relativo de su hegemonía y una puesta en cuestión de su liderazgo. La reproducción de una política de ataques preventivos y de intervenciones militares sería peligrosa para el mundo en general y para la UE en particular. Una política de esta naturaleza no le interesa a la UE y tampoco a España. Además, ese desgaste y pérdida de hegemonía de EE UU puede conducir, como está sucediendo ya, a que se acentúen las tendencias a confiarlo todo al poder militar.

Como consecuencia de lo anterior y de los propios procesos autóctonos, se está consolidando el surgimiento de nuevos actores regionales y/o globales que se resignarán cada vez menos a desempeñar un papel secundario en el escenario internacional y que competirán en todos los terrenos con las actuales potencias. Nos referimos a los casos de China, Rusia, India, Brasil, Japón y otros. Una situación indeseable que convendría evitar en el futuro es que se caiga en una nueva forma de bipolarismo, esta vez entre EE UU/China y/o Rusia, o cualquier otra similar. En el interés de España y la UE está construir un escenario multipolar equilibrado con papel relevante de la UE y la ONU.

China es la primera potencia demográfica, la cuarta económica, probablemente, la tercera en términos militares, con creciente penetración en África y Latinoamérica y, en los próximos años, será aún más determinante en la esfera internacional. Con el fin de mantener su actual crecimiento durante muchos años más –lo que es vital para ella–, China no debería tener interés en fomentar conflictos externos, sino todo lo contrario –véase su intervención pacificadora en Corea del Norte– y evitar que le surjan en el interior, lo que es un riesgo real, dado su sistema político y sus carencias en términos sociales y medioambientales. Además, la penetración china en América Latina, el Magreb y África en busca de materias primas plantea nuevos retos económicos y políticos en áreas de interés para España. En cualquier caso, China seguirá ofreciendo grandes posibilidades comerciales y de inversión en el futuro y sería un error contemplarla como una amenaza y no como un socio estratégico de cuya evolución positiva dependerá una buena parte del futuro de la humanidad.

El caso de la India es parecido en términos demográficos y económicos, si bien, de momento, con menos protagonismo a nivel internacional, pero con una situación política interna más clara de cara al futuro al tener estructuras democráticas.

Después del trauma de la implosión de la URSS, Rusia no se resigna a ser una potencia de segundo orden y al amparo de su fuerte posición energética y militar intentará recuperar parte del terreno perdido, restablecer sus antiguas alianzas e incluso plantar cara ante algunas iniciativas de EE UU, como los casos del establecimiento de misiles en Polonia y la República Checa o la independencia de Kosovo. Para la UE son vitales

las relaciones con Rusia –el gran vecino–; no le interesa que esta se sienta humillada o aislada sino integrada cada vez más en un sistema multilateral democrático. Lo más probable es que se acentúen las tendencias hacia el “interés nacional ruso”, recomponiendo un Estado fuerte que le permita regresar al protagonismo mundial.

Japón se va desprendiendo de sus ataduras y complejos derivados del resultado de la Segunda Guerra Mundial y se propone colocar en consonancia su poder político y militar con su peso económico. Este deseo de Japón por convertirse en una potencia “normal” producirá cambios importantes en la relación de poderes en Asia Oriental. Del tipo de interacción que establezcan Tokio y Pekín dependerá el futuro de esta región y su influencia relativa a nivel global frente a EE UU y la UE. Aunque es probable que la normalización de Japón en la esfera internacional produzca algunos roces con sus vecinos, entre otras cosas por las disputas territoriales que mantiene con cada uno de ellos, no es de descartar que los intereses económicos comunes se impongan y estrechen su cooperación en el futuro.

Por último, Brasil está llamado a jugar un papel de liderazgo en América Latina, tanto por razones demográficas como económicas. Su principal reto será impulsar la integración regional en el Cono Sur (Mercosur) y establecer un modelo de cohesión social en el país que pueda servir de referencia al continente. La tendencia más probable para los próximos años será el intento de integración regional con el fin de garantizar un crecimiento sostenido, con cohesión social y democracia. En este empeño podrían desempeñar un papel protagonista, junto con Brasil, países como México y Argentina.

En el caso de África, aparte del papel relevante que puedan jugar Egipto, Argelia o Marruecos, la potencia emergente, sin la cual será difícil abordar la solución de los problemas, será Sudáfrica, que ya ha intervenido en la resolución de varios conflictos. Todos estos países se convertirán en los próximos años en grandes actores internacionales con los que habrá que construir un nuevo orden mundial basado en el multilateralismo y con los que España y la UE deberán establecer y/o profundizar alianzas estratégicas.

## **2. Un concepto ampliado de la política exterior: la acción exterior**

Lo primero que convendría reforzar y desarrollar, y sacar las conclusiones pertinentes, es la naturaleza inseparable de las cuestiones que se refieren a las relaciones exteriores, a la seguridad (también en su vertiente de defensa), a la cooperación y a la inteligencia. De otra parte, la vieja distinción entre política interna y política exterior se ha difuminado. Esto es así porque el éxito de nuestras políticas “internas” depende más que nunca de las políticas de otros países (empezando por la UE) y porque acontecimientos en apariencia lejanos nos pueden afectar directamente. Ello obliga a una mayor y mejor coordinación entre las diversas políticas y actores en los que está implicada la acción exterior del Estado, hasta alcanzar una acción exterior integrada. Ello supone una reforma de los mecanismos de la toma de decisiones y de los órganos que las adoptan, así como su lugar en la arquitectura estatal. En una palabra, se trata de elaborar y practicar una teoría más amplia que la tradicional de política exterior, pues la acción exterior del Estado comprende, también, lo económico, cultural, social, militar, etc.

Hasta hace poco tiempo la posición de España en el mundo se sustentaba en una concepción esencialmente histórico-geográfica, es decir, nuestros famosos “ejes” de la política exterior venían determinados por nuestra posición geográfica y nuestra historia. Así, llevamos algunos siglos hablando de Europa, América Latina y el Magreb o el Mediterráneo como nuestras prioridades en la política exterior. Hoy en día, en un espacio global, esta concepción es insuficiente. Tenemos que pasar a una concepción fundamentalmente problemática, temática o transversal que, sin abandonar la anterior, la amplíe o complemente. Al producto de este conglomerado de nuevos actores y políticas que amplían la concepción tradicional de la política exterior lo denominamos acción exterior. No podemos seguir enfocando nuestra acción exte-

rior a través de los llamados “ejes” tradicionales, pese a ser estos importantes. Hoy, la PESD debe tener en cuenta las oportunidades y las amenazas reales a nivel global, por temas, y aquellas pueden o no coincidir con los ejes tradicionales, como estamos observando en estos tiempos y veremos aún más en el futuro. Por ejemplo, cuestiones como el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, la garantía de las fuentes de energía, las rutas del crimen organizado y los tráfico ilegales, las emigraciones masivas descontroladas, las amenazas al medio ambiente o a la salud, las oportunidades económicas o culturales, las alianzas político-militares, superan con creces la visión tradicional de nuestra política exterior y su despliegue. El “España en su sitio” de hoy en día no coincide con el de hace 30 ó 40 años y tenemos que sacar las consecuencias de esta nueva realidad. Hoy hablamos de España en “muchos sitios” o, mejor aún, España en un espacio global, porque nuestros intereses son ya globales y no sólo “regionales”.

Por razones históricas, España arrastra aún cierto grado de ensimismamiento: estuvo ausente de las dos guerras mundiales en el siglo XX y se ha incorporado a Europa hace poco más de 20 años. Un efecto de lo anterior es la pervivencia de una rígida división conceptual y operativa entre el ámbito exterior e interior de la política, que está actuando como un importante obstáculo para el desarrollo del potencial de nuestro país. De un lado, perdemos oportunidades de ganar peso e influencia; de otro, somos más vulnerables a los acontecimientos que se producen en el exterior. De ahí la importancia de resituar la acción exterior en la política del Gobierno e imbricarla en un tronco común con la política interna. ¿Cuáles serían las áreas y/o países prioritarios en función de los temas señalados más arriba?

- En términos de intereses económicos, podríamos distinguir entre flujos comerciales y flujos de inversión. En el primer capítulo, y desde el punto de vista de las importaciones españolas, entre los diez primeros países a los que más compramos se encuentran siete de la UE (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Países Bajos, Portugal y Bélgica), pero el cuarto ya es China y el décimo Rusia, ocupando EE UU el octavo lugar. Si lo contemplamos del lado de las exportaciones, de nuevo hay siete países de la UE (Francia, Alemania, Reino Unido, Portugal, Italia, Países Bajos y Bélgica), EE UU ocupa el sexto lugar, Suiza el noveno y México el décimo, ocupando China el decimoquinto. Si pasamos ahora al tema de la inversión exterior de España, de los años 2000 a 2005, casi la mitad del total se dirigió a países de la UE, destacando Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal; la otra mitad a antiguos países del Este: Hungría, la República Checa; América del Norte: EE UU; Marruecos; América Latina: México, Argentina, Brasil y Chile; y Asia: China.

- Si analizamos ahora las fuentes de energía que son vitales para nuestro país, observaremos que no coinciden con los “ejes” tradicionales de nuestra política exterior. Si nos referimos a la energía en general, los primeros puestos los ocupan Rusia, Argelia, Nigeria, Libia y Arabia Saudí. Referido al petróleo, el 65% del mismo procede de México, Rusia, Nigeria, Arabia Saudí y Libia. En el caso del gas natural, el 45% procede de Argelia y después de Nigeria, Qatar, Egipto y Noruega. Si nos fijamos, salvo Rusia y México, los demás son países africanos, del norte del continente, de Oriente Medio o del África subsahariana.
- Otra de las posibles –y reales– amenazas que pueden afectar a nuestro país es el terrorismo internacional. Es evidente que el origen de esta amenaza se genera en el islamismo radical, pues ni las Américas, ni Europa, ni el África no islámica suponen una amenaza en este sentido. Sobre esta cuestión, para España es esencial la evolución del mundo árabe y, en especial, el conflicto israelopalestino, el de Iraq y el de Afganistán, o la evolución de países como Marruecos, Argelia, Egipto, Irán, Pakistán y Siria, o zonas geográficas como el Sáhara, etc. Por eso es tan importante para España que cuaje, en términos reales, la Alianza de Civilizaciones y, sobre todo, no embarcarse en políticas unilaterales de terceros que la conviertan en vulnerable. Aquí hay cuestiones importantes que conviene analizar. Por ejemplo, nuestra posición en el conflicto del Sáhara y su repercusión no sólo en las relaciones con Marruecos. Igual sucede con el contencioso de Israel y Palestina, que debe resolverse, como indica el Grupo de alto nivel de la Alianza de Civilizaciones.
- Con respecto a la amenaza terrorista, es ya una evidencia que no se la combate declarando guerras, bombardeando países, menos aún invadiéndolos o con métodos similares. Los campos de internamiento americanos como Guantánamo o Abu Grahیب, las víctimas inocentes, las torturas a prisioneros, o los vuelos europeos de la CIA son demoledores en la lucha contra el terrorismo, no solo para los EE UU, sino también para sus aliados. Al terrorismo hay que combatirlo respetando los derechos humanos. La lucha contra el terror es cuestión de superar, a medio y largo plazo, los motivos o causas que alimentan su caldo de cultivo y, a corto plazo, es cuestión de dotarse de una potente Comunidad de Inteligencia que sea capaz de prevenir sus actividades. En este campo, España debería intentar convertirse en una potencia en inteligencia, lo que exigiría una potenciación y reforma de sus servicios de información, comenzando por el CNI. Parece evidente que nuestro país no puede aspirar a ser una potencia militar, ni debe ser este su objetivo y, en todo caso, su seguridad en términos de defensa debe estar ligada a los desarrollos que en este campo se vayan produciendo a nivel de la UE y en sus alianzas militares. Pero España sí puede aspirar a ser una potencia en términos de inteligencia y debería tomar las medidas para llegar a serlo. Este aspecto no sólo afecta a pro-

blemas de seguridad, sino también a toda nuestra política exterior, por cuanto no se puede desarrollar una acción exterior eficiente si no se cuenta con una buena información procesada y elaborada en multitud de campos: político, económico, tecnológico, cultural, militar, etc., información que sólo se puede adquirir con un amplio despliegue sobre el terreno y a través de tecnologías actualizadas.

- Si nos fijamos en las emigraciones masivas que, por un lado, generan oportunidades para nuestra economía pero también inquietudes en la población, observamos que surgen nuevas áreas que tenemos que atender y que, con anterioridad, estaban alejadas de nuestras preocupaciones. A las tradicionales emigraciones procedentes de países de América Latina –Ecuador, Bolivia, Colombia, Argentina, Perú o Centroamérica– o del norte de África –Marruecos–, ahora tenemos importantes flujos migratorios de otras zonas, como China, Europa del Este –Rumania, Polonia, Ucrania– y el África subsahariana –Senegal, la República de Guinea, Mali y Ghana–. Estos nuevos flujos le plantean a España nuevos problemas en su acción exterior. De entrada, con la propia UE, con el fin de que ésta se implique en la resolución del mismo, como ya se está haciendo, pero también en el enfoque de la política de cooperación, en la que se debe evitar la dispersión y garantizar la coordinación. El que España haya comenzado a enviar diplomáticos a esas zonas indica que no se tenía una información clara de lo que estaba sucediendo. De estos países seguirán viniendo emigrantes, salvo que se les ayude a desarrollarse, y esto es, precisamente, lo que hay que analizar y no dispersar medios y esfuerzos.
- Uno de los grandes instrumentos con el que contamos para hacer frente a la decisiva cuestión de la emigración es el de la cooperación, si bien no es el único medio para encauzarla o limitarla. No es sólo una cuestión de dedicar a ese menester el 0,5%, el 0,7% o incluso más del PIB, con ser ello necesario. Creemos que lo más relevante es analizar la eficiencia de esa ayuda, las prioridades geográficas, criterios de intervención y qué tipo de instrumentos para implementarla. Otro aspecto que convendría analizar es el de los actores de la cooperación al desarrollo: órganos ejecutores (la Administración central, ministerios; las comunidades autónomas, entidades locales y las ONGD), el Consejo de Cooperación y el Parlamento, con un alto nivel de consenso en torno a estos temas. La impresión es que hay excesiva dispersión y falta de coordinación. La actual política de cooperación al desarrollo promueve reformas institucionales, moderniza los instrumentos de intervención y acompaña los recursos presupuestarios con voluntad política. Aun así, resulta prematuro hablar de un impacto significativo, en un contexto donde todavía se deben cumplir con los compromisos del pasado.
- España, por otra parte, está inmersa en un espacio de alianzas político-militares que debe cuidar, pero que también tiene que evolucionar. En nuestra opinión, está en el

interés de España trabajar para que se abra camino una PESC y una PESD autónomas auténticamente europeas. En este sentido, no tenía justificación que nuestro país se quedase fuera de la Agencia Europea de Armamento, instrumento imprescindible para construir una defensa europea. La UE necesita una industria de la defensa y España debe contribuir a su realización. De igual suerte, nuestro país debería estar a la vanguardia en la idea de construir un embrión de las Fuerzas Armadas Europeas, sin esperar a que los 27 Estados de la Unión estén maduros para caminar en esa dirección. España, junto con Portugal, Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y quizá algunos más, podrían crear las bases para que esta gran empresa se convirtiera en realidad en un plazo razonable de tiempo, mediante el establecimiento de una hoja de ruta precisa, en términos parecidos a como se hizo con el euro.

## **3. Las áreas prioritarias de la acción exterior**

### **3.1 Unión Europea**

La UE, como organización y como proceso de integración política, va mucho más allá de nuestra acción exterior. Desde su incorporación a la entonces Comunidad Europea en 1986, Europa se ha convertido para España en mucho más que una prioridad: la integración forma parte del núcleo mismo del proyecto nacional y, por tanto, la demostración más clara de que política interna y exterior son inseparables.

Tras la superación del periodo de crisis institucional posterior a los noes en los referendos francés y holandés, que dieron al traste con la Constitución Europea, España debe aspirar a coliderar el proceso futuro de la construcción política de la Unión. El objetivo para España debe ser tratar de explorar todas las potencialidades del nuevo texto firmado en Lisboa en diciembre de 2007. Esto supone, a corto plazo, asegurar que entren en vigor los reformados tratados de la UE y de Funcionamiento de la UE, cuyo despliegue a partir de 2009 debe servir para que –al margen de las cuestiones simbólicas que han sido aparcadas– no se malogren los avances institucionales y sustantivos más importantes que se contenían en el fracasado Tratado Constitucional. Lo que interesa a España es disponer cuanto antes, y empezar a explotar, un nuevo marco acorde con las necesidades futuras de Europa que permita ambiciosos desarrollos políticos en el futuro.

Además, y dado que efectivamente la UE constituye en gran medida el principal proyecto político de futuro para España, no hay que renunciar a perseverar en la idea lanzada en 2001 en Laeken para constitucionalizar la UE. La unión política supone

un horizonte ambicionado para quienes creemos en las ventajas de continuar la obra iniciada hace 50 años y a la que España sólo se pudo incorporar con tres décadas de retraso. Por ello, no debe renunciarse a un objetivo constitucional, para el que se tiene ya un mandato derivado de un referéndum. Este objetivo debería significar, al menos, la conformación de un auténtico estatus de ciudadanía europea con derechos y libertades y la introducción de una jerarquía normativa clara en el Derecho de la UE. Este es, sin embargo, un programa de mínimos. Más allá de esos mínimos, España debería mantener un discurso constitucional sostenido sobre la UE, que aunara los principios y valores a políticas específicas.

La UE enfrenta ahora desafíos en varios ámbitos que son simultáneamente retos para España, por lo que un correcto diagnóstico y solución a nivel europeo resultan necesarios para dar solidez y coherencia a las respuestas nacionales. En este sentido, debe aprovecharse –y ser activos en él– el ejercicio de reflexión prospectiva que ha de realizar en los próximos dos años y medio el “Comité de Sabios” presidido por Felipe González para el horizonte 2020-2030. Sobre esta premisa de escenarios en el medio y largo plazo, se plantean algunas recomendaciones de tipo simbólico, institucional y sustancial.

Desde el punto de vista simbólico, algunas reformas subrayarían el compromiso español con este modelo constitucional. Una es mantener el proyecto de incluir en la Constitución Española la referencia a la UE, y otra podría ser la modificación de la ley de banderas para incorporar la bandera europea a la fachada de los edificios públicos.

Desde el punto de vista institucional, España debería prever los escenarios posratificación al Tratado de Lisboa o, incluso, los escenarios que se pueden abrir si la ratificación no se completa con éxito. En todo caso, es evidente que el número actual de Estados miembros y su pluralidad política interna pueden amenazar cualquier intento de profundización o, incluso, la realización de alguna de las políticas comunitarias. Ello requiere madurar dos opciones para dar salida a posibles bloqueos. La primera, desde el punto de vista de los principios constitucionales, es que debe ponerse sobre la mesa la discusión sobre el sentido de mantener la regla de la unanimidad para ratificar futuras reformas. En segundo lugar, España debe apostar decididamente por mecanismos de flexibilidad (como las cooperaciones reforzadas), pero, de manera preferente, por las cláusulas de exclusión voluntaria (*opt outs*) para aquellos Estados renuentes. Este tipo de medidas, además, permitiría seguir apostando por ampliaciones futuras (Balcanes occidentales y Turquía) si los candidatos cumplen los requisitos. Respecto a Turquía, España debe apoyar su ingreso una vez que haya cumplido las condiciones democráticas, de respeto a los derechos humanos, y de

sometimiento militar al poder civil y no cerrar la puerta de antemano a Ankara. La Unión Europea no puede ser vista como un club de países cristianos ricos.

También en lo relativo a lo institucional, en términos internos, una política constitucional sostenida para la UE requiere la participación y complicidad de la opinión pública. El Gobierno debería mejorar los mecanismos de comunicación, información y participación de los ciudadanos que no han sido notables hasta el momento. Además, se debe vincular más profundamente a las Cortes y a las comunidades autónomas en la definición de la política europea de España.

Desde el punto de vista sustancial, España debe renunciar a una postura basada únicamente en la extracción de réditos inmediatos a corto plazo, bien sean presupuestarios o de políticas concretas. España debe apostar por ese liderazgo convirtiéndose en uno de los “grandes” (gracias a su crecimiento demográfico y de PIB per cápita). Ese protagonismo español no debería basarse sólo en consideraciones de poder, sino en propuestas e ideas que puedan encontrar amplia acogida. Debe aspirar a aumentar su capacidad de convertirse en líder en temas como: proyección cultural; servicios financieros; turismo de calidad; telecomunicaciones; energías renovables; biotecnología; medio ambiente e inmigración. Además, ha de consolidar su papel de enlace y puente con América Latina, el Magreb y área mediterránea; e incluso EE UU. En el caso de algunas políticas actuales –como la PAC–, España debe asumir que su actual formulación no es sostenible ni económica ni políticamente por ser injusta en su reparto, y perjudicial para los países en desarrollo.

La relación de España con algunos Estados miembros debe seguir resultando privilegiada. Debe tenerse especialmente en cuenta la asociación francoalemana y ampliarla hasta formar un núcleo duro como línea de fuerza en el desarrollo de la UE junto con Italia, el Benelux y, sobre todo, Portugal. Estos países suponen alrededor del 60% de la UE y los que tienen una vocación europeísta más clara, aunque no debe descartarse la participación adicional de otros Estados que deseen estar en la vanguardia.

En el caso de Portugal, se debería crear una auténtica “posición ibérica” en el seno de la UE que esté institucionalizada de modo permanente mediante cumbres ibéricas previas a las europeas, y la creación de un secretariado u oficina con el fin de coordinar iniciativas. La idea de una unión de España y Portugal es inviable en un horizonte previsible, pero sí puede avanzarse en la coordinación de posiciones en el espacio europeo e iberoamericano.

Finalmente, y por lo que se refiere a la política exterior de la UE, debe tomarse conciencia de que, tras el mercado único y el euro, esta dimensión constituye la gran ta-

rea. Una política exterior que no tendrá credibilidad si la Unión no adquiere capacidad autónoma en temas de seguridad y defensa. España debería apostar fuerte en este terreno. No parece realista pretender una PESD común a 27 Estados o incluso más. Lo más viable sería avanzar, en este terreno, a partir de un grupo de vanguardia y sobre cuestiones concretas como industria armamentística, sistema de armas, inteligencia, transportes, satélites, formación, etc. España, desde luego, ha de participar como país central en la puesta en marcha (hoja de ruta) de una PESD europea, aunque obviamente aliada de EE UU. Su actual carácter subalterno a la estrategia americana y la propensión de la OTAN a proyectarse a nivel global no beneficia los intereses de la UE ni de España. Una política de seguridad y defensa europeas necesita del Reino Unido, pero no es imprescindible que esté desde el principio en su formación. Por supuesto, esa política exterior de la UE fortalecería el multilateralismo, y en particular a la ONU, en la resolución de los conflictos. Esto supone, también, democratizar y ampliar el Consejo de Seguridad, que en su composición actual no deja de ser una vieja herencia de la Segunda Guerra Mundial. Sería conveniente proponer fórmulas que permitiesen a la UE (a través de su alto representante) formar parte del Consejo.

En el proceso hacia una profundización de la unión política, nuestro país debería priorizar tres áreas estratégicas con la finalidad de convertirlas en políticas europeas. Nos referimos a la Europa de la energía, de la emigración y de la ciencia y tecnología. Estas tres cuestiones deberían ser políticas comunes.

### 3.2 América Latina

La heterogeneidad en recursos de una región tan extensa como América Latina no hace posible diseñar una única línea de acción exterior, pero se debe tener claro que el principal objetivo es contribuir a mejorar los niveles de cohesión económica y social con un desarrollo sostenible. El crecimiento sostenido de la región iberoamericana es un objetivo estratégico para nuestro país. Por múltiples razones –vínculos culturales, históricos, políticos, migratorios y económicos–, España tiene invertido el 10% de su PIB acumulado en la región a través de sus multinacionales de las telecomunicaciones, la banca o la energía.

Ello debe hacerse invirtiendo capital humano y físico, mediante las reformas encaminadas al buen gobierno (fundamentalmente pactos políticos sociales con reformas fiscales), así como apoyando los procesos de integración regional capaces de garantizar dicha cohesión social. Lo cual supone apostar por un modelo de in-

tegración de inspiración europea basado en la fórmula mercado más cohesión, claramente diferenciado de otros modelos de exclusivo libre comercio. El modelo europeo puede servir de inspiración en algunos aspectos, y para España es relativamente fácil tender puentes con los países latinoamericanos gracias a su propia experiencia de éxito.

Se trata de ofrecer a los países latinoamericanos apoyo político y financiero sostenido para un proyecto de desarrollo sólido. Por lo tanto, a nuestro país le interesa crear una auténtica comunidad iberoamericana de naciones en asociación estratégica con la UE. Para ello se necesitarían dos cosas. Primero, reformar el método de funcionamiento de las cumbres, dotándolas a un tiempo de más funcionalidad y de mayor apoyo político. Segundo, redoblar el esfuerzo por atraer el interés de los principales socios europeos de España hacia la región latinoamericana, en un momento en que la atención de estos se dirige hacia el Este europeo o a otras zonas por motivos de energía o geoestratégicos. Esto exige un esfuerzo notable que España debe llevar a cabo lo antes posible, en un momento de grandes cambios en la región en el que rivalizan distintos modelos. Si América Latina se descuelga de Europa a favor de Norteamérica o Asia, la principal perdedora sería España.

La prioridad debería ser la relación con Mercosur o, al menos, con sus principales miembros, en especial Brasil, y también Argentina, contribuyendo desde Europa a superar la debilidad institucional de dicha organización regional. En su defecto, es preciso apoyar desde España cualquier proyecto de unificación del Cono Sur basado en las premisas mencionadas anteriormente. En ese contexto, no hay que descartar una aproximación bilateral al gigante brasileño, siempre y cuando se oriente al fortalecimiento del marco regional. México debe constituir una gran prioridad en la línea de estimular un acercamiento al Cono Sur, y de liderar junto con Brasil y Argentina un espacio de democracia, crecimiento económico y cohesión social. El papel de México es esencial en la articulación de las economías de Centroamérica, así como en su papel de interlocutor con gran parte de la población hispana residente en EE UU.

España debería lanzar y liderar una iniciativa consistente en la creación y dotación de un potente Fondo de Desarrollo Regional junto con la UE –sin descartar la participación futura de EE UU– similar a los que han funcionado en Europa con el objetivo a medio plazo de crear un área euroiberoamericana de cohesión social. Al mismo tiempo, España debería contribuir a poner en marcha una eficaz institución financiera especializada en las infraestructuras regionales, necesarias para la cohesión territorial. Esto podría constituir un instrumento potente de ayuda al desarrollo, complementario con los que ya existen.

Por su “relación especial” derivada de sus estrechos vínculos con América Latina, España puede desempeñar un relevante papel de nexo no sólo entre la UE y América Latina, sino también entre América Latina y EE UU. España y la UE deberían realizar un esfuerzo diplomático sostenido con el fin de comprometer a la próxima administración norteamericana con una nueva visión de las relaciones con América Latina, más cercana a la europea, y con un interés común: que la región avance por una senda de crecimiento económico sostenido, de democracia y de cohesión social. España debe realizar un despliegue político de alto nivel y de sociedad civil –empresas, *think tanks*, ONG, etc.– para influir en los agentes políticos y empresariales norteamericanos en esa dirección. Hay que mostrar al socio norteamericano que los acuerdos de libre comercio al uso no son suficientes –además de perturbar el comercio con terceros países y el régimen del comercio internacional– y que es necesario complementar el libre comercio con apoyos masivos en capital financiero y humano que permitan asentar las bases de la cohesión social.

Lo anterior no impide que nuestra acción exterior pueda tener una mayor visibilidad y trascendencia para la cotidianidad de la sociedad civil en los países menores, principalmente Centroamérica y los países andinos. Los esfuerzos de España en apoyar los procesos de modernización y transparencia de las instituciones deben continuar, fomentando la transparencia de las actuaciones del sistema judicial, de los cuerpos de seguridad, la igualdad de oportunidades para todos, con políticas activas para mujeres y colectivos indígenas, etc. Desde la perspectiva productiva, el apoyo a los tejidos locales donde las microempresas y pequeñas empresas componen el entramado económico es un punto central; para ello no se puede olvidar la contribución que España y la UE pueden hacer a la proliferación del asociacionismo, la dotación de tecnología, la cualificación de la mano de obra y la incorporación de valor añadido a los productos tradicionales.

Un importante flujo de inmigrantes en España tiene su origen en los países andinos, con lo cual la acción exterior dirigida a potenciar económica y socialmente la región es ya un elemento de política “interna”. Además de los recursos aportados desde el sector público y desde la empresa privada, las crecientes remesas enviadas a la región pueden ser una importante fuente de financiación del desarrollo; para ello se requiere crear un sistema financiero con capacidad para redirigir los recursos desde el consumo hasta la inversión, similar a la función que las cajas de ahorros realizaron en los años sesenta en la economía española.

Tras más de dos décadas de compromiso del Gobierno y la sociedad civil española en la ayuda al desarrollo, es preciso revisar nuestra cooperación al desarrollo en la región con el fin de coordinar mejor y ser más eficaces en las aportaciones. Nuestra

cooperación no debe quedarse en ayuda humanitaria para paliar situaciones puntuales, sino que ha de contribuir a romper el círculo vicioso estructural. En este sentido, es esencial potenciar con planes concretos la asistencia en cooperación técnica en áreas prioritarias: reforma fiscal (Agencia Tributaria), sistema judicial, seguridad interna e infraestructuras. Parece contradictorio apostar por el desarrollo y libre comercio con América Latina y seguir defendiendo la PAC en sus actuales términos. Si deseamos que la Ronda de Doha y sucesivas terminen con resultados positivos, la UE y EE UU deben modificar su posición. España debe liderar la reforma de la PAC de cara a sus socios latinoamericanos. Del mismo modo, la presencia de multinacionales españolas en la región plantea retos relevantes a nuestra acción exterior, como son:

- Coordinar actuaciones de las empresas con la cooperación al desarrollo, imagen y consideración hacia España, buen gobierno, responsabilidad social corporativa, medio ambiente, derechos sociales, equidad contractual, etc.
- Expandir internacionalmente las empresas con sede y “marca” España, evitando tanto un nacionalismo de cortas miras como la ingenuidad frente a otros actores que defienden sus intereses. Que empresas como Telefónica, Repsol, Endesa, Santander, o BBVA tengan su sede y su centro de decisión en España o fuera de ella es muy relevante para la acción exterior.

En el caso concreto de Cuba, el objetivo de España debe ser mejorar las condiciones de vida del pueblo cubano y el respeto a los derechos humanos, favoreciendo la apertura política del actual régimen a partir del impulso al desarrollo económico y social. España debe favorecer la cooperación técnica y la inversión, así como mediar en el diálogo con los sectores de la oposición y la reconciliación nacional. Al mismo tiempo, debe presionar con la UE y con sectores influyentes de la sociedad civil, de la política y el empresariado estadounidense para un levantamiento del embargo de EE UU sobre la isla que permita el desarrollo económico y despoje de argumentos al sector inmovilista.

### 3.3 El Magreb y Oriente Medio

#### A) Objetivos prioritarios en el Magreb

El objetivo general para España debe ser lograr una política global para el Magreb, superando relaciones asimétricas y desequilibradas y vaivenes de sucesivos gobiernos. Para ello debe articular sus relaciones con la región en torno a tres crite-

rios: fortaleciendo las relaciones de buena vecindad con procedimientos basados en el respeto de los intereses ajenos; defendiendo los intereses propios a medio y largo plazo de forma transparente y cooperativa; e impulsando valores comunes a las sociedades de ambas orillas. España debe mantener una relación especial y privilegiada con el mundo árabe y traducirla en una intensa cooperación política, económica, cultural y social. Con este punto de partida, los objetivos estratégicos serían los siguientes:

- Superar definitivamente los contenciosos y asuntos territoriales, especialmente presentes en las relaciones con Marruecos, pero también con Argelia. Esto se puede lograr aplicando o favoreciendo soluciones políticas novedosas a las zonas que más tensión generan.
  - Hay que defender una solución justa y duradera en el Sáhara Occidental del conflicto saharauí, lo más pronto posible, pero no de cualquier manera o a cualquier precio. España está deseosa de hacer avanzar en la resolución del conflicto y es cierto que ésta requiere medidas inmediatas. España debe apoyar una solución equilibrada que ofrezca garantías a las partes. Teniendo en cuenta la limitada capacidad que España tiene de “mediar” en un conflicto del que es parte históricamente, España puede hacer mucho por la vía indirecta en el Sáhara Occidental, mediante el desarrollo socioeconómico, el respeto de las libertades y el acercamiento entre las dos poblaciones.
  - En Ceuta y Melilla, la población circundante no supone un peligro para la soberanía española, que ve en las dos ciudades un comercio provechoso. Pero es necesario ir sustituyendo el comercio informal y el contrabando por intercambios regulares, haciendo de Ceuta y Melilla dos polos de desarrollo en contacto con su *hinterland* marroquí. Esos polos de desarrollo sólo serán viables si se basan en el acuerdo y la complementariedad.

La oportunidad vendrá dada por la zona de libre cambio euromediterránea que entrará en vigor en 2010.

- Hay que promover el desarrollo y la integración del entorno inmediato norteafricano. El desarrollo del Rif depende en buena medida de la reapertura de la frontera argelinomarroquí, un hecho que relanzaría económicamente el norte de Marruecos y que suavizaría el conflicto del Sáhara Occidental.
- Transformar el Magreb en una región dinámica, de desarrollo medio-alto y con tendencia a la integración. Para ello es necesario:

- Promover un marco estable de codesarrollo euromagrebí, en el que se inserten asuntos clave como la pesca, la agricultura, la energía y la emigración que nos ligan a Marruecos y a Argelia: en este sentido, España debe evaluar los logros y retos pendientes del Proceso de Barcelona que lideró en 1995 a la luz del nuevo proyecto de Unión Mediterránea del presidente francés Nicolas Sarkozy. España debe maniobrar con habilidad y determinación diplomática en varios frentes –bilateral, regional y en la UE: Parlamento y Comisión– para conciliar dicho proyecto con sus intereses y asegurar el compromiso adquirido en la región por sus socios europeos del norte, como Alemania y el Reino Unido. Hay que poner fin al actual proteccionismo europeo en ciertos sectores, y dar paso a una plena integración empresarial euromagrebí que en vez de limitar el comercio (con el sistema de cuotas agrarias y textiles) lo incentive. Pero el libre comercio y la gestión macroeconómica saneada no serán suficientes; por ejemplo, el PIB y la pobreza aumentaron al mismo tiempo en Marruecos durante los años noventa. La inversión pública ha de ser vigorosa, y la UE y España deben incrementar la ayuda a través de los fondos MEDA y el Banco Europeo de Inversiones, en aras de un crecimiento más humano y sostenible.
- Eliminar los obstáculos a la integración regional magrebí, pese a todas las dificultades. España y la UE deberían, por tanto, complementar el área de libre comercio con proyectos de cooperación sur-sur que incentiven el comercio intramagrebí. También, España debe plantearse paralizar su venta de material militar a los países de la zona en conflicto, como sería el proyecto de ley de comercio de armas. En ese sentido, España debería presionar por un compromiso político a nivel de la UE para eliminar, o al menos supervisar conjuntamente, la venta de material en esa zona.
- Situar la cohesión social en el centro del crecimiento económico:
  - En Argelia, España debe apoyar la capacitación de los recursos humanos, en vista de las duras consecuencias de la transición económica y política. Hay otros problemas cruciales que eran sentidos directamente en la vida cotidiana de la población, como el desempleo, la precariedad laboral y la sobreexplotación, el deterioro de la atención sanitaria y la higiene pública o la degradación ambiental. España puede ayudar en campañas de formación, prevención y actuación de servicios de emergencia, no con ayudas financieras que Argelia no necesita, sino contribuyendo al capital social de la población. La equidad de género sigue siendo un lastre en el desarrollo de Argelia. España puede contribuir a partir de su propia experiencia en áreas como el empleo femenino, la paridad electoral, la lucha contra la violencia de género o la violación de derechos humanos.

- Garantizar la integración de la población subsahariana que reside en los países del Magreb y que previsiblemente seguirá creciendo. España y la UE deberían asegurarse que la adopción a instancia suya de políticas restrictivas de la emigración procedente de terceros países por parte de los países del Magreb no se traduce en la marginación legal y laboral de esta población subsahariana.
- Lograr una mayor interdependencia entre las sociedades de las dos orillas que elimine prejuicios y cree sinergias positivas:
  - Reforzando las relaciones educativas, culturales y científicas con el Magreb. La cultura, la ciencia y la educación han de pesar mucho más en la acción exterior del Estado en general, y en esta región en particular. La cooperación educativa y cultural, escasa todavía, tiene un efecto multiplicador muy importante en el ámbito político y económico, equiparable al de la promoción de la equidad de género en la cooperación al desarrollo. En este sentido, a España le interesa cooperar en la creación de una Universidad Mediterránea.
  - Acompañando el fenómeno positivo de la “segunda y tercera generación”, jóvenes hijos e hijas de la emigración marroquí y en menor medida argelina, que accederá a empleos profesionales de mayor reconocimiento y prestigio. Esto servirá para rebajar los prejuicios culturales y el machismo en ambas orillas especialmente dirigidos contra los sectores poblacionales más vulnerables, mujeres y niñas.
  - Desagregando la Alianza de Civilizaciones en múltiples iniciativas lo más descentralizadas posible como:
    - Programas generosos de becas no sólo universitarias (Erasmus Mundus Mediterráneo mejorado), sino también de prácticas en empresas y formación profesional para los países magrebíes y sahelianos (de donde proceden cada vez más flujos migratorios).
    - La adaptación rápida de las instituciones, incluidos los medios de comunicación, a la diversidad surgida de la emigración.
    - Inclusión del hecho religioso islámico en el currículo docente, desactivando las incomprensiones e ideas mal concebidas.
    - Un esfuerzo notable en la traducción recíproca y en el campo de la creación cultural bilateral (cine, música, teatro, artes plásticas, cómic, artesanía, etc.).

- Elevar el festival de teatro mediterráneo al nivel de los festivales iberoamericanos de teatro y de cine.
- Materializar los procesos de transición política y económica de manera integral y coherente:
  - En todo el Magreb, hay que evitar disociar crecimiento y democratización, cambio económico y cambio político. En este sentido, Túnez debería dejar de ser presentado como modelo de crecimiento para la región y mucho menos como ejemplo de democratización. Para sociedades diversas y complejas como Argelia y Marruecos, no es deseable un crecimiento macroeconómico a costa de regiones del sur y el interior, y de las libertades civiles y políticas más elementales, como tampoco es deseable un cambio político aparente sin reformas sociales y económicas que permitan el ascenso social.
  - En el marco de la lucha antiterrorista internacional, no hay que confundir represión eficaz con estabilidad política. La estabilidad no se consigue con un estado policial, sino con una transición política y económica integral.

## **B) Objetivos prioritarios en Oriente Medio**

- El conflicto de Oriente Medio bloquea la paz y la prosperidad de la zona y sirve de pretexto para fenómenos como el islamismo radical o el terrorismo yihadista. Por ello, el objetivo más inmediato es la creación de un Estado palestino, soberano políticamente, viable económicamente e integrado territorialmente. Hay que contemplar el derecho al retorno de los refugiados y la aplicación diferencial, según los casos (deseo, renuncia, imposibilidad material, restitución en otro lugar en Palestina, indemnización, etc.).
- De manera simultánea, hay que asegurar el derecho a la existencia pacífica de Israel, dentro de fronteras reconocidas internacionalmente, por medio de garantías palestinas y de un acuerdo regional de seguridad, que surgiría de un encuentro multilateral de paz.
- España ha apoyado la organización de una conferencia internacional de paz que reúna a los países de la región junto con el Cuarteto internacional. Dicha conferencia, en dos fases, debería tratar en primer lugar la cuestión palestina (creación de un Estado palestino, en las condiciones arriba mencionadas). En esta primera fase, las negociaciones serían bilaterales y los acuerdos refrendados por todos los Estados de la región y los participantes en la conferencia. En la segunda fase, se abor-

darían las cuestiones transversales que afectan a la paz y a la seguridad regional: devolución de territorios ocupados en la guerra de 1967, a cambio de reconocimiento pleno para Israel y tratados de amistad árabe-israelíes e iraní-israelí; reconocimiento y fijación de fronteras entre todos los Estados, siguiendo el ejemplo de la solución fronteriza entre Turquía y Siria; la cuestión del agua; el desarme nuclear (Israel y renuncia iraní); el regreso ordenado y flexible de los refugiados que lo deseen o indemnización cuando no sea posible ejercer el derecho.

- Sin embargo, España y la UE deben tener muy presente que el conflicto palestino-israelí no es el único factor de desestabilización, ni su hipotética pacificación solucionarían otras cuestiones latentes en la zona. Estas son, entre otras, la democratización de los regímenes de la zona, el acceso de la mayoría de la población al bienestar, el desarrollo y uso de la energía nuclear, o los efectos causados por nuevas potencias emergentes, como Irán.
- Hay que avanzar en la recuperación plena de la soberanía iraquí. La pacificación y reconstrucción de Iraq debe hacerse a la manera en que se hizo tras la guerra civil en Líbano. En su momento, España y la UE habrán de estar preparadas para ayudar de algún modo en la reconstrucción, ya que la estabilidad de Iraq –y, por tanto, la estabilidad regional– es vital también para Europa. La retirada de Iraq debe ser gradual, pero debe comenzar inmediatamente. Es fundamental la colaboración de Arabia Saudí y de Irán en un nuevo Iraq estabilizado. Este precisa de un sistema político integrador que no se fundamente en las diferencias étnicas o regionales, como el actual.
- Ayudar a la estabilización del Líbano y a un nuevo sistema político “descomunitarizado”. Un sistema que se base en instituciones jurídicas, económicas y políticas comunes, como un código civil unitario y una representación política no confesional, en la que pueden existir, sin embargo, mecanismos consociativos que protejan a las minorías. Es vital hacer nuevos esfuerzos en la reconstrucción económica del Líbano tras la guerra que devastó el país en 2006.
- Apoyar la cohesión social y transición política en Egipto, que por su peso demográfico y económico es una pieza clave de la zona y va a desempeñar un papel creciente. Es preciso un despegue económico y desarrollo equitativo del país, haciendo hincapié en las infraestructuras y servicios públicos, garantizando su acceso a grandes capas sin recursos de la población. La transición política debe hacerse gracias a una coalición de fuerzas de la oposición que reúna a fuerzas religiosas y seculares pluralistas, capaces de pactar sobre los principios democráticos de un nuevo régimen.

- Normalizar las relaciones con Irán. En este asunto, la posición europea debe mantenerse autónoma, evitando generar más tensión y centrándose en organizar una conferencia internacional que dé cabida a Irán. Europa debe buscar acomodar de forma flexible, pero con garantías, el deseo iraní de producir energía nuclear, con las salvaguardas para que no adquiera armas nucleares. Se trata de desactivar con paciencia los principales focos de tensión actuales (Palestina, programa nuclear iraní e Iraq), que repercuten a su vez en las relaciones irano europeas. A partir de ahí, el potencial de colaboración en la Alianza de Civilizaciones y en el terreno energético y comercial debe explotarse al máximo. Hay que salir de la disyuntiva infernal de la bomba de Irán o la bomba sobre Irán.

### 3.4 Estados Unidos

Ninguna política de alcance global tiene posibilidades de éxito sin contar con EE UU. Ello obliga a España a definir muy claramente sus objetivos y su estrategia respecto a la llamada hiperpotencia. En general, la relación transatlántica –en sus dos vertientes, España-EE UU y UE-EE UU– se caracteriza por una asimetría, derivada de una diferencia de peso relativo en poder militar y político y, en menor medida, económico.

El objetivo fundamental de España es reequilibrar en lo posible una relación bilateral que se halla algo caduca en los planos político y militar, pues no se corresponde plenamente con el margen de actuación de España como octava potencia mundial y con su inserción en la UE. Tal y como hoy está planteada, los beneficios de la relación en los ámbitos político y de seguridad resultan insuficientes, o cuando menos dudosos.

Pero, dado el peso de la potencia norteamericana, dicho reequilibrio sólo puede hacerse efectivo si se completa por la vía multilateral, fundamentalmente a través de la UE, pero también a través de foros multilaterales, y de la cooperación con terceros países (y relaciones triangulares). En todos estos ámbitos, el principio que debe guiar la relación debe ser el pragmatismo y el respeto mutuo, potenciando los valores e intereses comunes y minimizando los divergentes y sin hacer concesiones perjudiciales para el interés nacional. Una nueva Administración demócrata a partir de enero de 2009 abriría un escenario favorable para una mayor cooperación.

Los objetivos estratégicos de España en su relación con EE UU pueden articularse a través de cuatro vías:

- Objetivos a alcanzar por la vía de la relación bilateral España-EE UU:
  - Consolidar a EE UU como uno de los primeros inversores en España. Hoy EE UU es nuestro sexto socio comercial y el mayor inversor extranjero individual en nuestro país.
  - Reequilibrar la relación bilateral en el ámbito de la defensa. Esto puede hacerse de dos maneras simultáneamente. Primero, revisando el Convenio de Defensa con EE UU (en lo relativo a la utilización de las bases y los servicios de inteligencia) de manera escalonada, a medida que se avanza en la defensa europea. España debería dejar atrás la bilateralidad y avanzar en el sentido de una otanización y/o europeización, es decir, de integrar esos mecanismos en la OTAN y en la defensa europea. De entrada, España no debe autorizar el uso de las bases en operaciones que no cuenten con el respaldo del Consejo de Seguridad. Segundo, contribuyendo al núcleo duro de una defensa europea cada vez más autónoma.
  - Establecer una colaboración más sistemática en ambas direcciones entre la educación e investigación superior española y la estadounidense. Ello reportaría beneficios a España en un área donde es deficitaria. Puede lograrse mediante la creación de equipos conjuntos y la apertura de un capítulo específico transatlántico en los programas marco de investigación de la Comisión Europea.
  - Explotar las oportunidades de influencia en el acceso al sector hispano de EE UU en los planos económico y cultural (aunque sin sobrestimar el plano político, pues ahí las oportunidades son limitadas). Sería bueno facilitar la formación de profesores de español en los centros educativos de EE UU.
- Objetivos a alcanzar por la vía de la relación transatlántica UE-EE UU:
  - El centro del mundo se desplaza, o mejor dicho, la red transatlántica tiene que acomodarse a nuevas redes, ya que ambos, EE UU y la UE, se hallan en un declinar relativo respecto a las potencias emergentes. La cooperación transatlántica se establece como una parte importante, pero no única, de la proyección exterior de Europa y de EE UU. En este contexto, el objetivo de España es contribuir dentro de la UE a reorientar a EE UU hacia el multilateralismo y la multipolaridad. A tal efecto, debe desarrollar la cooperación en cinco áreas transversales: comercio e inversión, energía, medioambiente, seguridad, promoción democrática y lucha contra la pobreza:

- Permitiendo el acceso de los beneficios de la mayor “integración profunda” al resto del mundo. Aquí se incluye la resolución de las disputas sectoriales y la apuesta por culminar una ronda mundial de comercio (apertura de mercados agrícolas a los países en desarrollo y compensaciones a cambio de apertura a los servicios, en forma de inversiones en educación y sanidad).
- Consolidando el área transatlántica en el área tecnológica más avanzada del mundo en términos de I+D+i. En esta dirección se precisa mayor cooperación, mejora de la productividad y reintegrar a los perdedores de la globalización.
- Creando un régimen de equilibrio entre nuevas fuentes de energía y el cambio climático entre EE UU y la UE. Aquí es preciso apostar por un foro de diálogo multilateral específico, un Kioto plus.
- Descargando de responsabilidades a la OTAN mediante misiones europeas y de la ONU. Hay que replantear la seguridad transatlántica en términos de más y mejor ONU, y menos y mejor OTAN.
- Implicándose en la creación de sólidos organismos regionales de seguridad para abordar cuestiones clave en Oriente Medio (conflicto palestino), Asia (Corea del Norte, Cachemira y relaciones China-Japón), África (crisis humanitarias) y América Latina (narcotráfico).
- Apostando por la reforma del régimen nuclear internacional, poniendo fin al doble rasero y abriendo el diálogo con las potencias emergentes.
- Abriendo un canal transatlántico de inteligencia para desarticular las redes terroristas.
- En el terreno de la promoción democrática, acordando una definición común de democracias asumibles, los límites de acción frente a los regímenes autoritarios, y las estrategias concretas para construir democracia desde la base social.
- No aceptando recortes de las libertades en la lucha contra el terrorismo ni decisiones unilaterales que afecten a sus ciudadanos (espionaje, visados, etc.).

- Objetivos a alcanzar por la vía de foros multilaterales:
  - España debe promover la creación de un asiento único de la UE en los foros económicos para relacionarse de manera más equilibrada con EE UU.
  - España debe afianzarse como socio fiable en la OTAN, pero bajo premisas nuevas: mantenimiento de misiones de la OTAN en su área, y refuerzo del papel civil en la organización y actuación bajo autorización de la ONU.
- Objetivos a alcanzar por la vía de la cooperación con terceros países (y relaciones triangulares):
  - Fortalecer la cooperación con EE UU en áreas geográficas y países clave para la seguridad y la prosperidad económica de España, en este orden de prioridad: América Latina, Magreb y Oriente Medio. Esto podría hacerse así:
    - En América Latina, el objetivo de España debería ser convertirse en socio privilegiado de EE UU, actuando conjuntamente en programas estratégicos de promoción democrática y cohesión social junto con Brasil, México y Argentina.
    - En Oriente Medio y el Magreb, llevando a cabo iniciativas conjuntas para la integración y normalización de los grupos islamistas en el juego político.
    - Cooperación conjunta España-EE UU con terceros gobiernos para planes integrales de reconstrucción o saneamiento (especialmente en América Central, Caribe y países andinos).

### 3.5 África subsahariana

España lanzó en 2006 el Plan África, que viene a ser el primer plan integral de la Administración española en su conjunto hacia los países subsaharianos. El Plan cubre un periodo muy corto de tiempo, 2006-2008, insuficiente para reenfocar la relación de España con todo el continente subsahariano, que no ha sido nunca una prioridad para la política exterior de nuestro país. Esto se refleja, por ejemplo, en el bajísimo nivel de intercambios comerciales o de inversión con los países al sur del Sáhara. Por ello se requiere un nuevo plan que cubra toda la legislatura y que, continuando la senda de lo iniciado, dé un salto cualitativo en una serie de temas. Como principio

genérico, la relación entre España y los países del África subsahariana debe ir mucho más allá del asunto migratorio, como se desprende del Plan África.

Nuestro objetivo estratégico es lograr una mayor asociación política y económica con los países líderes del continente, en particular con Sudáfrica, que se está convirtiendo en la auténtica potencia continental. Se deberían fomentar las visitas diplomáticas y políticas de alto nivel, además de suscribirse un acuerdo de asociación estratégica. Asimismo, Nigeria debe ser otro socio preferente para nuestro país, el cual suministra el 25% de nuestro petróleo y un buen porcentaje del gas. En este sentido, la posible entrada directa de nuestras multinacionales petroleras en el Golfo de Níger debe ser acompañada de nuevas políticas por parte de aquéllas, que incluyan amplios programas de acción social y educativa, reinversión en proyectos de desarrollo en las comunidades afectadas, un cuidado exquisito con el medioambiente local y un retorno mucho más equitativo de los beneficios. Finalmente, Kenia y Uganda son potencias dominantes de África del este y las relaciones económicas y políticas son todavía escasas.

España está aumentando mucho su compromiso con África a nivel de ayuda y también a nivel de visibilidad en foros internacionales, que abogan por el desarrollo africano. Sin embargo, esto contrasta en gran medida con algunas prácticas que van en una línea contraria. En este sentido, España debería anunciar cuanto antes el apoyo a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas –que pese a no ser una iniciativa exclusivamente africana está teniendo ahí su principal campo de acción– y asumir los compromisos que ello conlleva en relación con las empresas españolas que operan en ese sector. Además, España es uno de los mayores exportadores europeos de armas ligeras a África, y también exporta bombas de racimo. Se debe aprobar con carácter de urgencia la ley de control de comercio de armas y material de doble uso y prohibir completamente la fabricación de bombas de racimo y minas antipersonas. El Gobierno debería crear un foro de debate con las empresas armamentísticas españolas para mejorar el autocontrol de las armas exportadas, y parar radicalmente las ventas de armas a países africanos en conflicto o que salen de un conflicto, Estados frágiles o inestables o sus vecinos donde se sospeche que puede haber reventa de armas.

El número de inmigrantes africanos en España, 130.000, supone menos del 2% del total. Hay que dar continuidad a la Conferencia de Rabat del 2006, y promover una mayor sensibilización y conocimiento de la ciudadanía española acerca de la inmigración subsahariana. España debería trabajar para que el acuerdo de cooperación sobre inmigración entre la UE y África, que pretende lograr la Presidencia portuguesa del segundo semestre de 2007, incluya no sólo medidas contra la inmigración ilegal, sino mejores mecanismos de inserción y mayores cuotas para inmigrantes legales.

Para el futuro, se debe profundizar la cooperación con los países de origen y tránsito de los inmigrantes ilegales para abordar las causas que llevan a ese tipo de inmigración, aunque en muchos casos las causas son la pobreza y el subdesarrollo, que no se resolverán en mucho tiempo. Debe hacerse un esfuerzo fundamental por aumentar al máximo las cuotas para inmigrantes subsaharianos con entrada legal en España, ampliando y mejorando los programas de contratación en origen y dando incentivos a los empresarios para que contraten a este tipo de trabajadores. También hay que promover y profundizar en las iniciativas de codesarrollo, en las que colaboran los inmigrantes establecidos en España (como los del actual proyecto piloto con Senegal).

Es evidente que el futuro del desarrollo del continente africano pasa por la resolución de conflictos e inestabilidad crónica que afecta a muchas partes del mismo. España puede adquirir un perfil más relevante en este sentido, que entroncaría bien y ampliaría los términos de la Alianza de Civilizaciones. La línea a seguir sería la del apoyo decidido a los mecanismos africanos de prevención, gestión y resolución de conflictos. En este sentido, se requiere dar un mayor apoyo e impulso a la creación de las brigadas de Fuerza de Reserva Africana de la Unión Africana (African Stand-By Force), que van muy lentas hasta ahora y también aumentar las contribuciones y apoyo al Fondo de la Unión Europea para la Paz en África (African Peace Facility). España ha estado con un perfil bajo en conflictos como el somalí. En el caso de Darfur, España está haciendo un esfuerzo en logística militar y humanitaria.

España está haciendo un esfuerzo muy importante para aumentar la cantidad y calidad de la ayuda con el continente subsahariano. Esta línea se debe mantener y profundizar. Se requiere una mayor selectividad en cuanto a los países africanos que reciban ayuda española. También es preciso limitar la condicionalidad de la ayuda a aquella que se refiere a su buena gestión y avanzar con mayor decisión en los nuevos instrumentos de ayuda, como el apoyo presupuestario, o la programación conjunta, frente a los tradicionales proyectos. Además, debe darse un apoyo decidido a una mayor cancelación de deuda africana, extendida a más países que en la actualidad.

A nivel europeo, España debe involucrarse más de lo que lo ha hecho hasta ahora en la preparación de la estrategia europea para África, que tiene como hito la cumbre de Lisboa en diciembre de 2008. Muy en especial, España podría liderar al grupo de países europeos que consideran que las negociaciones de los acuerdos de asociación económica entre la UE y África en el marco de Cotonou deben ser ante todo un instrumento de desarrollo (frente a posturas más comerciales o de interés nacional). Esto significa poner sobre la mesa propuestas flexibles y asimétricas que permitan una me-

mejor inserción de África en el comercio internacional. La postura española debe, a la vez, defender los intereses comerciales nacionales y promover el desarrollo africano.

España debe apostar de forma clara por la integración económica y política africana. Esto implica apoyar a las instituciones continentales, pero también a las regionales. A nivel de cooperación, la AECID debería poner en marcha programas de cooperación regional con África, similares a los que existen para América Latina. Además, España podría usar la experiencia latinoamericana para fomentar la cooperación e intercambio de experiencias sur-sur a nivel regional.

El español es una lengua muy poco hablada en África, pero de interés creciente de forma rápida. Se debería preparar un plan de apertura y despliegue de Institutos Cervantes en las principales capitales africanas.

España podría lanzar un gran programa de becas para africanos subsaharianos que vengan a estudiar en nuestro país. Sería algo similar a lo que se está haciendo con América Latina, incluyendo la condición de retorno a sus países de origen al concluir sus estudios para evitar la fuga de cerebros.

Respecto a Guinea Ecuatorial, España no puede dejar de trabajar por promover el desarrollo y la democratización de nuestra ex colonia centroafricana. Es necesario reequilibrar la situación de forma que, aun sin renunciar a la posible explotación petrolera, el diálogo político siga estando de forma prominente en la agenda bilateral. Mientras, deben reforzarse los programas de fortalecimiento institucional y el apoyo a la sociedad civil: asociaciones, partidos políticos y sindicatos guineanos.

### 3.6 Asia-Pacífico

En los últimos años estamos asistiendo a un progresivo auge de Asia-Pacífico, lo que se traduce en una pérdida de peso relativo del eje Atlántico a favor del Pacífico y en una progresiva tripolarización del mundo. En este contexto, la política exterior española ha prestado una mayor atención a esta región en las dos últimas legislaturas, como evidencian la presentación del Plan Marco Asia-Pacífico (2001) y la del Plan de Acción Asia-Pacífico (2005). A pesar de estos avances, aún estamos muy rezagados con respecto a los países de nuestro entorno.

El principal objetivo de nuestra política exterior en Asia-Pacífico debería ser reforzar el peso político, económico y cultural de España en la región más populosa y

económicamente más dinámica del planeta. El coste de no hacerlo sería altísimo, como ya han comprendido nuestros socios europeos, que nos llevan una gran ventaja en este sentido. Particularmente acuciante resulta incrementar nuestra presencia en todos los aspectos en China e India, que continuarán tirando de la economía mundial en los próximos años y que cuentan con más de un tercio de población mundial.

- En el ámbito económico, nuestra política exterior tiene un papel particularmente importante que desempeñar en esta región, dada la estrechísima relación existente entre las elites políticas y económicas de numerosos países de Asia-Pacífico. Por tanto, muchas de las oportunidades de negocio que van a presentarse en estos países sólo estarán al alcance de las empresas españolas si mantenemos unas fluidas relaciones políticas con sus gobiernos.
- Un segundo objetivo es diversificar nuestra política exterior en la región, y no limitarnos a profundizar nuestras relaciones con las tres grandes potencias asiáticas, Japón, China e India. Aquí hay que destacar la importancia geoestratégica de Asia Central, especialmente por sus reservas energéticas y su ubicación geográfica; el potencial económico de países como Vietnam, Indonesia y Bangladesh, con altos ritmos de crecimiento económico y una población conjunta de casi 500 millones de personas; y la amenaza que supone los intentos de penetración del terrorismo transnacional en países como Pakistán, Indonesia, Filipinas, Malasia, Bangladesh, Tailandia y Singapur, que, al igual que España, sufren esa lacra en su propio territorio. El caso de Vietnam puede ser especialmente relevante, por cuanto su proceso de transición económico-social y, más tarde, política puede influir en otros procesos como el de Cuba, de gran importancia para España. Además, Vietnam ha mostrado gran interés en el modelo español.
- Un tercer objetivo es conectar con la mayoría de los países de Asia-Pacífico en su deseo de impulsar un sistema internacional multilateral. Un claro ejemplo ha sido la positiva reacción que ha suscitado la propuesta de la Alianza de Civilizaciones en la región.
- Un cuarto objetivo es la expansión de nuestro “poder blando”, fundamentalmente el idioma español y las industrias de la cultura, entre el 50% de la población mundial. Ampliar las sedes del Instituto Cervantes y becas para formar profesores de español en centros españoles debería ser prioritario.
- Otro objetivo sería terminar con la creciente inmigración irregular proveniente de Asia. Ello requiere intensificar la cooperación con los países emisores y suscribir convenios de repatriación.

- En la medida de nuestras posibilidades, España también debe aspirar a combatir amenazas no tradicionales, además del terrorismo, como deterioro medioambiental, difusión de pandemias, tráfico de drogas, con origen en Asia-Pacífico y que pueden amenazar nuestra seguridad.
- Para cumplir todos estos objetivos, el primer paso es comprender que nuestro modelo tradicional de política exterior centrado en Europa, el Mediterráneo y América Latina no responde con eficacia a los desafíos del siglo XXI. En un mundo globalizado, cuyo centro de gravedad se va trasladando progresivamente hacia Asia-Pacífico, esta región debe incluirse dentro de las áreas prioritarias de nuestra política exterior.
- Esto implica, entre otras cosas, destinar mayores recursos humanos y materiales a nuestra acción exterior en Asia-Pacífico. Este punto debe ser abordado de forma inexcusable durante la actual reforma de nuestro servicio exterior. También deben potenciarse al máximo las visitas oficiales de alto nivel, tanto su frecuencia, como el nivel y tamaño de las delegaciones.
- Uno de los principales lastres en nuestras relaciones con los países asiáticos es el desconocimiento mutuo. Por consiguiente, debe invertirse más en la difusión del conocimiento de las lenguas y culturas de estos países en España (mediante el establecimiento de programas de formación e investigación, subvenciones para traducciones, becas, etc.) y en la promoción del castellano y de la imagen de nuestro país en esta región. En cuanto a este último punto, debemos ser capaces de combinar la imagen tradicional de España como un país de flamenco, toros y fútbol (en parte positiva para la promoción de nuestro turismo) con la de un país moderno e industrializado, puerta para Europa y Latinoamérica. De esta forma contribuiremos a atraer inversiones y turismo asiático, con un enorme potencial en los próximos años, y a intensificar nuestras exportaciones. Otra barrera a las relaciones bilaterales es nuestra política de visados, que resulta excesivamente restrictiva por su efecto sobre empresarios, académicos y estudiantes.
- Asimismo, debemos hacer un mayor uso de diversas organizaciones internacionales y supranacionales en las que participamos, especialmente de la Unión Europea, para articular nuestra política exterior hacia Asia-Pacífico.
- Por último, también sería positivo que nuestra política exterior hacia Asia-Pacífico siguiese siendo una política de Estado, consensuada entre los principales partidos y con la participación de los diferentes niveles de la administración y de la sociedad civil.

## **4. Políticas transversales de la acción exterior**

### **4.1 Seguridad**

#### **A) Defensa como seguridad**

Como ya se ha dicho en el primer capítulo, las nuevas amenazas –asimétricas, como el terrorismo, o las pandemias globales– y otras cuestiones que cobran extrema relevancia, como la dependencia energética y el deterioro del medioambiente, plantean uno de los retos más urgentes para nuestro país. Ese reto consiste en ampliar nuestro concepto de seguridad, haciéndolo más amplio que el tradicional de defensa. La defensa es una parte decisiva de la seguridad, pero no cubre todos sus aspectos. Ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar ni puede atajarse únicamente con medios militares. Estas amenazas no pueden afrontarse eficazmente sin incrementar la colaboración internacional y sin unos instrumentos de inteligencia potentes, como mínimo de ámbito europeo.

Por lo tanto, hay tres líneas prioritarias de nuestra acción que deberían acompañar nuestra política de defensa: a) políticas para erradicar los factores que alimentan el terrorismo en el mundo: la desigualdad, la opresión política o el fanatismo; b) potenciar la cooperación en inteligencia preventiva; y c) cooperar a todos los niveles con el mundo árabe e islámico, en la línea de la Alianza de Civilizaciones o similares.

Muy especialmente, la potenciación de la cooperación en inteligencia debe comenzar, como es lógico, por la UE –en especial Francia–, con la finalidad de crear una sólida comunidad de inteligencia a nivel europeo, con medios tecno-

lógicos acordes con las amenazas actuales. Además, España y la UE deberían estrechar lazos con países claves para este tipo de operaciones, como EE UU, Marruecos, Turquía, Argelia y Egipto. España debe, además, reforzar la presencia de sus servicios de inteligencia en el extranjero y en ámbitos diferentes al del contraterrorismo. Es preciso incrementar el número de especialistas en el mundo árabe entre diplomáticos, militares, policía, académicos y periodistas. Conveniría establecer un programa de captación de minorías étnicas y otro de mejora de la competencia lingüística.

En el mundo globalizado en el que hoy vivimos, España no puede hacer frente en solitario a las nuevas amenazas ni puede aspirar a ser una potencia militar, de ahí nuestra necesaria integración y presencia en la UE, organizaciones internacionales, alianzas militares, participación en misiones de paz y vinculación a tratados internacionales. Partiendo de las premisas del respeto a la legalidad internacional y los derechos humanos, nuestra actuación debe tener como guía el multilateralismo eficaz. En el marco de la UE debemos:

- Impulsar la PESD mediante nuestra integración en la primera velocidad o núcleo duro que se forme con el fin de establecer una “cooperación estructurada permanente”, e intentar alcanzar una defensa común europea complementaria con la OTAN. Al igual que EE UU no agota su defensa en la OTAN, la UE debe construir capacidades propias para su propia defensa y seguridad.
- Desarrollar el presupuesto para defensa de manera coordinada con la UE y de forma más racional para mejorar nuestras capacidades. Para ello debemos formar parte de la avanzadilla de países que están en la Agencia Europea de Defensa y potenciar ésta.
- Contribuir a una nueva estrategia de seguridad europea más global que aborde todas las cuestiones que preocupan a España en este terreno y que ponga al día el “documento Solana”.
- Continuar con la transformación de nuestras Fuerzas Armadas con el fin de que sean más flexibles y se adapten a las nuevas necesidades y desafíos.
- Participar en las misiones internacionales de prevención de conflictos y gestión de las crisis con medios militares y civiles. España debería reflexionar sobre el número de sus tropas en misiones de paz y humanitarias en el exterior, hoy limitadas a 3.000 efectivos.

- Crear entre la ciudadanía una cultura de la seguridad; entre otros medios, aumentando el conocimiento y la permeabilidad entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas para explicar sus funciones actuales y mejorar su valoración como institución, que ya es alta.
- Un ámbito que está en parte por explorar aún es el liderazgo y contribución desde España para la formación de las Fuerzas Armadas de los países iberoamericanos y, en su caso, para la puesta en marcha de unas fuerzas de paz iberoamericanas. Aquí, podríamos participar en una escuela para la formación de militares iberoamericanos en este tipo de misiones.

## **B) La seguridad energética**

En los últimos años hemos asistido a un proceso de creciente politización de la energía, de forma que ya no se presenta como una cuestión puramente técnica y económica, sino cada vez más vinculada a la noción de seguridad. Sin duda, la seguridad energética se ha convertido en una dimensión fundamental en la política exterior de todos los países del mundo, se trate de productores o consumidores.

La dependencia energética de España es completa y conocida. Nuestros suministros de hidrocarburos y de gas proceden del exterior. El objetivo de nuestra acción exterior debe ser, en consecuencia, garantizar a largo plazo estos suministros en cantidades y precios más beneficiosos, si bien en consonancia con nuestros valores de justicia y democracia.

Tradicionalmente, el concepto de seguridad energética hacía referencia a la seguridad de abastecimiento, entendida como la disponibilidad de una oferta adecuada de energía a precios asequibles. Pero actualmente es necesario ampliar el concepto para incorporar otro tipo de riesgos:

- Riesgos políticos
  - La concentración de aproximadamente el 85% de las reservas probadas de petróleo y gas en manos de las compañías estatales de los grandes países productores (NOC), implica la posibilidad de utilización de la energía como arma política, sea por parte de un solo gran productor o varios de ellos.
  - La eventual desestabilización interna o externa (guerras e invasiones) de uno o varios países suministradores.

- Los riesgos de interrupciones temporales del suministro por conflictos regionales.
- Riesgos económicos
  - El creciente “petronacionalismo” de los países productores que responden con condiciones cada vez más onerosas a las grandes compañías internacionales (IOC), que a su vez tienden a fusionarse para ejercer más fuerza, de forma que el comercio de los hidrocarburos se está convirtiendo en un “negocio entre estados”.
  - La creciente competencia IOC-NOC y entre países (incluso entre miembros de la OCDE y/o la UE) para lograr contratos sobre unos recursos cada vez más escasos y caros.
- Riesgos técnicos
  - La ausencia de datos fiables sobre el declive natural de la producción de la mayoría de las NOC y sobre las reservas de hidrocarburos declaradas por las NOC.
  - La vulnerabilidad ante accidentes y ataques terroristas de las infraestructuras energéticas y redes de transporte.
- Riesgos ambientales
  - Calentamiento global por la emisión de gases de efecto invernadero.
  - La insostenibilidad ecológica y humana de la universalización del actual modelo de consumo intensivo de energía.

Cada fuente de energía puede ser analizada bajo este prisma para determinar el grado de riesgo que supone. En general, el modelo energético español presenta:

- Inconvenientes: una dependencia excesiva de los hidrocarburos (el 70% frente al 50% de media europea); una gran dependencia exterior (el 75% frente al 50% de media en la UE); somos una isla energética con escasas interconexiones con el resto de Europa; nuestras emisiones de CO<sub>2</sub> aumentan y, en consecuencia, tenemos problemas para cumplir los compromisos medioambientales.
- Ventajas: el suministro de petróleo está bien diversificado; nuestro principal suministrador de gas, Argelia, ha demostrado ser fiable incluso en los peores

momentos de su conflicto interno; la apuesta por el gas licuado permite una mayor flexibilidad y diversificación de suministros; en los últimos años nuestro país ha experimentado un fuerte crecimiento de las energías renovables, con empresas competitivas a nivel mundial.

Previsiblemente, en los diez próximos años el gas es la única fuente de energía que crecerá significativamente para cubrir el aumento de demanda. Sin embargo, el gas es precisamente la fuente energética con más riesgos. A diferencia del petróleo, no existe un mercado global, por lo que el suministro es más dependiente de acuerdos con Estados. De ahí que haya que prestar una especial atención a la seguridad en el suministro de gas y su impacto en nuestra política exterior.

Tanto en el caso del gas natural, como en el de la electricidad, deben alcanzarse los acuerdos bilaterales y regionales necesarios para que nuestro país evolucione de isla energética a país de tránsito. Esto exige privilegiar las relaciones con los países suministradores, creando un clima idóneo de entendimiento y de intereses comunes.

Por lo apuntado anteriormente, un objetivo crucial para España es la creación de un mercado de la energía europeo que permita una política energética común de la UE. Ello fortalecería la posición de la Unión y de los países que la componen ante los cárteles de productores, ya sea la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) o el que pudiera crearse para el gas. Al mismo tiempo, se debe realizar un seguimiento minucioso de los países de los que dependemos energéticamente: Argelia, Arabia Saudí, Nigeria, Qatar, México, Libia o Rusia, y diversificar riesgos, estableciendo contratos a largo plazo en otras áreas: Asia Central, quizá en el futuro Guinea Ecuatorial.

En cuanto a la energía nuclear, es necesario evitar la desconfianza, las discriminaciones y la proliferación militar, al tiempo que se garantiza su uso civil. En este sentido, España podría apoyar la creación de una agencia y/o institución, bajo control de la ONU, que garantizase el suministro de las centrales e inspeccionase su uso.

## 4.2 Cooperación al desarrollo

La cooperación al desarrollo es una apuesta básica del actual Gobierno, que la ha situado en el centro de su proyección exterior como un pilar del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. El esfuerzo en medios está siendo considerable y conviene garantizar su continuidad en los próximos años, pues es un componente esencial

de la acción exterior. Sin embargo, la cooperación no es sólo una exigencia ética de lucha contra la pobreza –Objetivos del Milenio, etc.–, sino también una parte integral de la acción exterior y de seguridad del Estado como un todo. Por ello, tan importante como aumentar la contribución de la ayuda –prevista a un 0,5% de la Renta Nacional Bruta al final de la presente legislatura, y del 0,7% al término de la próxima en 2012– es mejorar la eficacia y la transparencia de nuestro sistema de ayuda, así como el destino y el control de los resultados.

En ese sentido, un objetivo prioritario para la cooperación española sería coordinar mejor las acciones de los proyectos y actores (Gobierno central, comunidades autónomas, ayuntamientos, empresas, ONG), otorgando mayor eficacia al conjunto de la ayuda e impacto político de España en su conjunto. El objetivo, por tanto, es avanzar hacia una concentración de recursos y medios en áreas geográficas y temáticas determinadas.

Existe una cierta especialización geográfica de España en el trabajo con países de renta media, que por cercanía cultural y lingüística e intereses económicos convendría consolidar en América Latina. España debe continuar liderando el debate sobre los nuevos mecanismos de cooperación con los países de renta media. Al mismo tiempo, España debe concentrar el grueso de la cooperación tradicional en los países menos adelantados, fundamentalmente en el Magreb y África subsahariana.

Sería conveniente reducir la dispersión sectorial en el Plan Director y evitar confusiones en la definición de los sectores. Para el próximo periodo, la planificación debería aplicar criterios congruentes para una mayor definición y consonancia con el Código de Conducta de la UE (cuyo objetivo es mejorar la especialización y coordinación por país donante), así como limitar el número de sectores atendidos por España en cada país. Por otro lado, la cooperación española debería implicar especialmente a los países receptores, a la vez de mantener el diálogo con la comunidad donante europea. Es necesario, en definitiva, que España identifique sus fortalezas y oportunidades como donante.

La experiencia de varias décadas de cooperación sugiere que no se sale del subdesarrollo por medio de múltiples proyectos de pequeñas ayudas conducidos desde el exterior, sino con potentes instrumentos capaces de permitir desarrollar capital físico y humano en áreas determinadas y que cuenten con la implicación activa del país receptor. Por ello, otro objetivo sería trabajar en aras de un nuevo concepto de la cooperación española, en el doble sentido de:

- Lograr una coherencia de políticas entre la política de cooperación y otras (comercial, financiera, infraestructuras, etc.).
- Crear nuevos instrumentos y políticas para el desarrollo distintos a los tradicionales (por ejemplo, fondos de cohesión e infraestructuras potentes para la integración regional, apoyo presupuestario o bancarización de remesas). España debería liderar, como viene haciendo, iniciativas para estos nuevos mecanismos.

España debería tomar la iniciativa con el fin de avanzar hacia una auténtica política de cooperación europea, que podría quizá convertirse en una materia de cooperación reforzada. España se está sumando activamente a las iniciativas multilaterales existentes en materia de:

- Transparencia y corrupción, con medidas para afrontar los problemas de la corrupción en los países receptores.
- Venta de armas. En los últimos años España se sitúa en el decimoquinto puesto entre los exportadores mundiales de armamento. Como se ha dicho ya, está en trámite de aprobación la Ley de Control de Comercio de Armas y Material de Doble Uso, actualmente en el Senado.
- Efectiva integración de la ayuda al sistema de las relaciones internacionales. Por primera vez, el Plan Anual de Cooperación Internacional 2007 recoge la división del trabajo como concepto de la complementariedad con otros donantes.

España está haciendo importantes esfuerzos para aumentar su cooperación al desarrollo por la vía de organismos multilaterales, asumiendo la responsabilidad que le corresponde de acuerdo con el peso económico del país. Este esfuerzo debe continuarse, a la par que reforzar el seguimiento, rendición de cuentas y lanzamiento de propuestas en dichos organismos. A su vez, se debe mejorar la coordinación entre la cooperación multilateral y la cooperación bilateral.

Es en este marco y en esta dirección de coordinar esfuerzos y dotar de impulso propiamente político a la cooperación, en los que deben llevarse a cabo estos objetivos de la política española de cooperación al desarrollo establecidos en el Plan Director (Objetivos del Milenio, reducción de las desigualdades globales fomentando el desarrollo sostenible, promoción de la democracia, etc.).

Ante las catástrofes humanitarias que periódicamente asolan determinadas zonas del mundo, España podría apoyar y contribuir al establecimiento de auténticas bases de

ayuda humanitaria sobre el terreno que eviten retrasos y costes. Se podría pensar en América central, África subsahariana y Asia del sur, iniciativa que se puede plantear en la UE.

Hay que fortalecer y desarrollar las actuales políticas sobre:

- Integración de los compromisos de los Objetivos del Milenio y la Declaración de París a nuestro sistema de cooperación.
- Potenciación de una política multilateral coherente, estableciendo un posicionamiento claro como donante.
- Fortalecimiento de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para coordinar todo el sistema de cooperación español, capaz de encontrar vías de coordinación mejor y más efectivas entre los distintos ministerios y dotándole de competencias, junto con el Ministerio de Economía en la relación con los organismos financieros internacionales de desarrollo. Todo ello dentro del departamento que dirige y coordina la acción exterior del Estado. Es preciso completar la reforma de la AECID, y articular la nueva agencia con el resto de los actores implicados.
- Promoción de la creación del Instituto de Estudio para el Desarrollo, en el seno de Naciones Unidas.
- Apoyo a iniciativas de los propios países en desarrollo, como la propuesta de ser miembro integrante de la Alianza contra el Hambre, promovida por Brasil y de la que España forma parte.
- Ratificación y consolidación de la participación y apoyo incondicional a un eficaz funcionamiento de la Corte Penal Internacional que refuerce los instrumentos de promoción y protección de los derechos humanos (estrategia de promoción en el ámbito de la UE).
- Promoción de una estrategia de comunicación pública que permita visualizar los avances en esta materia y una mayor participación de la sociedad civil en la definición e implementación de las políticas.
- Para concretar el compromiso de adhesión a los principios de la buena donación humanitaria sería muy deseable que, al igual que otros donantes, España elaborara un plan de ejecución en esta materia.

### 4.3 Flujos migratorios

La gobernabilidad de las migraciones internacionales otorga cada vez más relevancia a la contribución de la política exterior para la misma. La cooperación entre los países de destino y los de origen y de tránsito es imprescindible para la gestión satisfactoria de los flujos migratorios internacionales. Se trata de alcanzar un equilibrio óptimo entre, por un lado, la necesidad de los países de destino de satisfacer su demanda de fuerza de trabajo y de atenuación de los efectos del envejecimiento de la población; y, por otro lado, la necesidad de los países de origen de desarrollarse.

Europa se ha convertido en una de las principales regiones del mundo de recepción de flujos migratorios, y España se ha consolidado como el principal país receptor de la Unión en los últimos años. En España, los flujos migratorios son un fenómeno relativamente reciente. En los últimos diez años han entrado en nuestro país casi dos millones de inmigrantes y ya constituyen el 10% de la población que reside en España. Es importante constatar que la inmigración en España ha tenido y sigue teniendo efectos globalmente positivos, ya que ha permitido cubrir demandas en el mercado de trabajo en un periodo de alto crecimiento de la economía y baja natalidad. Los inmigrantes han ocupado muchos trabajos intensos en mano de obra, y han aumentado el consumo y las cotizaciones a la seguridad social. Además, en su mayor parte, se han integrado pacíficamente en nuestra sociedad y cultura, enriqueciéndola con sus formas de vida y costumbres. Sin embargo, la gestión de la inmigración es importante para asegurar un ordenado flujo de personas que llegan a nuestro país, de forma legal, que puedan trabajar e integrarse en la sociedad.

Los crecientes flujos migratorios hacia la Europa próspera serán muy probablemente una constante durante la primera mitad del siglo XXI. Una parte de esos flujos se dirigirán hacia nuestro país como destino o tránsito. Es obvio que nuestro país no puede abordar en solitario este fenómeno de envergadura global. La gestión de los flujos migratorios se llevará a cabo en tres ámbitos: organizativo, bilateral y multilateral, especialmente a nivel europeo. España debe continuar liderando la lucha internacional contra las mafias que trafican con inmigrantes.

#### A) Ámbito organizativo

El tratamiento de la cuestión migratoria requiere una coordinación activa de las distintas políticas y actores que conforman nuestra acción exterior combinada con una visión a medio y largo plazo. El reto más inmediato es mejorar la organización de la gestión, para que tengan más protagonismo ministerios distintos de los de Interior.

Lo anterior debe vincularse a una racionalización de la gestión a nivel de la UE, ya que sólo de esta manera se pueden potenciar las contribuciones de áreas ministeriales mencionadas. El área de libertad, seguridad y justicia debería consolidarse como el primer pilar de la Unión. Sería saludable que el Parlamento Europeo tuviera una voz más efectiva en estas materias y que hubiera más supervisión del Tribunal Europeo de Justicia.

Otra tarea esencial es adoptar instrumentos de alerta temprana con el objetivo de detectar la posible dirección de los flujos. Esto supone reforzar los servicios diplomáticos, consulares y de inteligencia en diferentes países del norte de África y del África subsahariana y occidental.

### **B) Ámbito bilateral**

España continuará reforzando los enfoques globales u holísticos en las cuestiones migratorias con terceros países. Dichos enfoques incluirán acuerdos para reforzar la seguridad en las fronteras de los países de origen, junto con aumentos importantes de las cuotas de contratación en origen, nuevas fórmulas de contratación, como la “migración circular” y facilitación de los trámites burocráticos.

La política de cooperación española debe prestar una especial atención a los países y áreas de origen de los flujos irregulares. En este sentido, sería conveniente reforzar las inversiones y ayudas en infraestructuras, proyectos intensivos en mano de obra, o proyectos de formación y educación, que generen mayores oportunidades de trabajo en los lugares de origen, o que permitan mejorar la inmigración de inmigrantes en función de las necesidades del mercado español.

Pero es evidente que en esas tareas los estados ribereños del Mediterráneo y, por tanto, más cercanos a África, como España, deberían contar con un mayor respaldo de la UE, dada la naturaleza común de las fronteras exteriores. La Conferencia de Rabat de julio de 2006 ha supuesto un primer paso en esa dirección, pero aún queda mucho camino por recorrer.

### **C) Ámbito multilateral**

El objetivo prioritario de España es lograr una política común de inmigración y asilo por parte de la UE, enmarcada en la PESC. Esta debe incorporar plenamente la dimensión migratoria desde una nueva concepción no limitada al control y la represión de los flujos irregulares y actividades ilícitas asociadas. Es positiva una política que reconozca que la cooperación con los países de origen y tránsito debe deparar ven-

tajas para ambas partes, en la línea que ha venido desarrollando la Comisión Europea, en especial desde 2002.

En este sentido, el objetivo a nivel de la UE es asegurar la cooperación de los países de origen y tránsito. Es necesario ofrecer incentivos y contrapartidas directamente relacionados con la emigración a los terceros Estados que cooperan, ya que constituye una orientación más prometedora y positiva. En especial:

- Programas de formación en origen que proporcionen a los candidatos a la emigración las cualificaciones profesionales demandadas en los países de destino. Esta es la orientación que preside los convenios bilaterales que el Gobierno español ha celebrado con algunos Estados de origen, en particular con países del África occidental. Estos acuerdos de amplio espectro podrían incluir también programas específicos de cooperación al desarrollo, implicando posiblemente a emigrantes retornados. Los planes de acción de la UE podrían constituir instrumentos aptos para vehicular programas de cooperación con países de origen y tránsito que combinen acciones de formación profesional con intercambios migratorios.
- Concesión de visados en su caso de entrada múltiple a los inmigrantes seleccionados en los programas de cooperación, con vistas a facilitar mayor circulación. Ello reduciría los temores de instalación definitiva de los inmigrantes a la que tan reacios se muestran la mayoría de los Estados receptores.
- Promoción de programas de codesarrollo que involucren a los inmigrantes en el desarrollo de sus países de origen.
- Facilitación del envío de remesas y reducción de su coste, para que estas puedan ser verdaderos motores de crecimiento, inversión y desarrollo de los países de origen.
- Iniciativas multilaterales para compensar a los países por las pérdidas de sus trabajadores cualificados (*brain-drain*), tales como médicos, enfermeras, maestros, licenciados, etc., que aborden las causas de la migración de este tipo de personas (diferente a los de los migrantes sin cualificar). Se promoverán programas de mejora de la formación, de mejora de los salarios y de las infraestructuras sanitarias y educativas para reducir los incentivos de la emigración.
- Incrementar los recursos de la Agencia Europea de Fronteras.

En el ámbito de los organismos multilaterales, España debe seguir la línea de iniciativas de Naciones Unidas, la OCDE o el Banco Mundial, orientadas a lograr que las

migraciones internacionales resulten beneficiosas para ambos polos, receptor y emisor. España debe hacer valer su presencia en la Organización Internacional para las Migraciones –a la que por fin se ha incorporado–; prestar mayor atención a marcos de diálogo y cooperación regionales como el Proceso de Puebla; y retomar la iniciativa en el proceso euromediterráneo en este terreno.

#### **4.4 Retos medioambientales: las energías renovables**

El desarrollo sostenible dejó hace tiempo de ser una opción y ya es la única alternativa para que pueda avanzar cualquier sociedad. España debe impulsar activamente los acuerdos internacionales en la lucha contra el cambio climático. Sin duda, este compromiso es también el camino más apropiado para reducir nuestra dependencia energética del exterior y de los hidrocarburos y de asegurar la sostenibilidad de nuestro desarrollo.

El debate político sobre sostenibilidad en España, pese a haber alineado a la UE en temas como la moratoria nuclear, precisa un fuerte impulso. Abarcar el 20% de eficiencia, el 20% de energías renovables y un 20% menos de emisiones de CO<sub>2</sub> del último Consejo Europeo (3x20) no será fácil, y menos aún acompañarse a la propuesta europea lanzada a la comunidad internacional de ir a por el 30%.

Nuestro país debe seguir apostando con fuerza por las energías alternativas: eólica, solar, hidrógeno, biomasa, etc., y debería establecer acuerdos, en esta dirección, con otros países. España reúne las condiciones para convertirse en una potencia en este terreno si dedica medios suficientes a I+D+i. El recurso de la biomasa debe ser examinado cuidadosamente para que los alimentos básicos como la soja o el maíz no sean explotados como biocombustibles, generando más pobreza de la que ya hay en los países productores al encarecer sus precios.

Además de las razones generales que existen para adoptar decisiones en este terreno, nuestro país debe hacerlo por poderosos motivos económicos, si tenemos en cuenta que el turismo es su principal riqueza. El Gobierno español debería introducir esta cuestión como tema prioritario en su agenda de acción exterior, tanto en los organismos multilaterales como en las relaciones bilaterales. España debería:

- Participar activamente en la creación del Comité Especial sobre Cambio Climático que promueve el Parlamento Europeo.

- Formar parte activa del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.
- Consolidar los mecanismos para el desarrollo limpio como un instrumento prioritario en la política de cooperación al desarrollo. El compromiso Kioto + Acuerdos de Marrakech implica para España el compromiso ratificado de prestar apoyo financiero y tecnológico a los países en desarrollo utilizando ese mecanismo.

Además de problemas globales, nuestro país tiene áreas prioritarias medioambientales, en las que se podrían tomar iniciativas regionales:

- En el Mediterráneo, duramente deteriorado, además de acuerdos con los países ribereños –Francia, Italia, Grecia, Turquía, Chipre, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, etc.–, España debería propiciar y ser sede de un gran Instituto Medio Ambiental del Mediterráneo, que investigase y se ocupase de todas estas cuestiones y que pudiese implementar propuestas concretas.
- Otra área prioritaria debería ser todo lo relativo al tráfico marítimo, con el fin de evitar los desastres que periódicamente vienen sucediendo.
- En relación con la utilización racional y ecológica de los mares y océanos, España, como segunda potencia mundial en capturas, no puede ni debe permanecer pasiva ante el tremendo deterioro de los océanos. Sería importante que otras potencias pesqueras, como Japón y Rusia, colaborasen con el fin de establecer un nuevo orden marino que preserve y regenere los mares y océanos.
- Al igual que España ha lanzado la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones para evitar el choque entre pueblos y la violencia sectaria, se debería pensar en una alianza a favor de la naturaleza que tuviese como eje la aprobación por parte de la ONU de un código de “derechos” de la naturaleza con el fin de protegerla.
- Además, se prevé que el impacto adverso del cambio climático afecta más a los países menos desarrollados y a las personas más pobres. Este fenómeno producirá un desplazamiento de población desde el ecuador hacia las zonas más templadas y la deforestación y la desertización avanzarán sobre estos países, con graves consecuencias sobre el planeta, en términos de seguridad alimentaria y carencia de agua. Por ello, el factor medioambiental debe estar presente en las actuaciones de la acción exterior del Estado.

## 4.5 Proyección cultural y de comunicación

Como queda claro a lo largo de lo dicho anteriormente, la acción cultural exterior es una dimensión creciente de poder blando en un mundo de nuevas tecnologías de información y comunicación. Un objetivo prioritario para los próximos años debería ser convertir a nuestro país en una gran potencia cultural y de la comunicación. Poseemos los instrumentos idiomáticos, económicos y humanos para serlo. España reúne condiciones muy favorables en sectores como el cine, el mundo editorial, la música, el arte y el audiovisual, posibilidades que no están suficientemente aprovechadas ni potenciadas desde los poderes públicos. La prueba de ello es el lugar que ocupa el Ministerio de Cultura en el organigrama estatal, desde el punto de vista político y presupuestario. Su comparación con Francia, por ejemplo, ilustraría lo que queremos decir.

España tiene la oportunidad de convertirse en centro de la industria audiovisual mundial en castellano. En concreto podría liderar la creación de un Espacio Iberoamericano de la Cultura –en colaboración con la Secretaría General para Iberoamérica– tras una alianza con Portugal, y promocionar de forma conjunta el español y el portugués. Dicho espacio cultural y audiovisual iberoamericano, por medio de iniciativas comunes, se proyectaría en el ámbito global. Por ejemplo, España y Portugal, junto con México, Brasil y Argentina, podrían tomar alguna iniciativa en este sentido –un G5 de la cultura iberoamericana, extensible a otros países–. Se podría empezar por un Observatorio de la Cultura con participación lusa y latinoamericana. Asimismo, España debería propiciar la creación de un canal de noticias en castellano para toda el área de habla hispana, incluyendo el norte de África, EE UU o Asia.

En esta dirección, el Instituto Cervantes puede desempeñar un papel esencial siempre que sea también un instrumento de promoción y penetración cultural y no sólo un centro de enseñanza del castellano. El idioma español hay que introducirlo en los colegios y los institutos de enseñanza media de cada país, o sólo llegará a las élites. Para ello, España debe crear un gran centro de formación de profesores de español utilizando el proyecto del Campus Comillas y otros.

Otro objetivo importante es avanzar hacia una mejor coordinación de la acción exterior del Estado en este importante terreno. Hoy, muchas de estas acciones están dispersas entre Cultura, Educación, Exteriores, etc., además de las comunidades autónomas. Un elemento importante para captar sinergias en el terreno de la acción cultural por parte de las comunidades autónomas sería implicar a aquellas con lengua propia –catalán, vasco, gallego– en proyectos culturales comunes que ofrezcan una imagen plural y moderna de España en el exterior.

En el terreno de lo audiovisual y del cine, España debería propiciar, junto con Portugal y países de Iberoamérica –Brasil, México, Argentina y otros–, la creación de grandes empresas de producción y, sobre todo, distribución de películas y series televisivas que compitan con las de origen anglosajón. El mundo de habla hispana reúne todas las condiciones para convertirse en un gran espacio de producción y consumo de bienes culturales en muy diversos campos.

Con el fin de crear y extender este gran espacio de cultura y comunicación iberoamericano, el Ministerio de Cultura debería acentuar su proyección exterior en coordinación estrecha con el de Asuntos Exteriores.

## **5. Los medios de la acción exterior**

El éxito o fracaso de las políticas que conforman la acción exterior depende de tres elementos clave que podemos denominar estratégicos. Estos tres elementos son: la estructura organizativa de la acción exterior; los medios humanos y materiales (servicio exterior) presentes en nuestro país y en el extranjero; y los procedimientos de ejecución y control. Nuestro objetivo fundamental ha de ser, por tanto, dotarnos de esos elementos imprescindibles que hacen posible la acción exterior. Sin ellos, nuestro país no podrá hacer frente a los retos globales de los próximos años ni alcanzará el peso político, social y cultural que le corresponde por su potencial económico. Pero existen inercias difíciles de vencer. Estamos ante uno de los grandes retos como país para el que se requiere un nuevo enfoque y una gran determinación política desde la cúspide del Gobierno.

### **5.1 Nuevos mecanismos de toma de decisiones**

En lo relativo al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, es preciso un cambio de mentalidad y una reorientación. Exteriores tendría que pasar a ser el órgano dirigente y coordinador de una red de actores que pueden participar en el diseño de una acción exterior coherente, coordinada y eficaz. Dichos actores son múltiples, públicos y privados: ministerios y agencias –Exteriores, Defensa, Comercio, Industria, Cultura, Trabajo, AECID, Instituto Español de Comercio Exterior–, las comunidades autónomas, los ayuntamientos, las ciudades, las empresas o las ONG. Es preciso reconocer que Exteriores ha perdido hace ya bastante tiempo el monopolio de la proyección exterior. Para hacer posible este cambio será necesario introducir incentivos para

la cooperación, en ámbitos diversos como política europea, inmigración, cooperación al desarrollo, imagen exterior, presencia en el exterior o tratados internacionales.

Por lo que se refiere al necesario refuerzo de la acción exterior del Estado, debería contemplarse el adecuado nivel gubernamental del ministro de Asuntos Exteriores, para responder a la necesidad de una acción exterior transversal, más eficaz y coordinada, de los asuntos que la afectan e integradora de los diferentes actores que intervienen. Ello daría a la acción exterior un mayor peso político relativo, en la línea de países como EE UU, Alemania, Italia o el Reino Unido.

Respecto a la mejora en los órganos de decisión colegiada, la coordinación de la acción exterior puede hacerse en dos planos:

- A través de un Consejo de la Acción Exterior del Estado eficaz presidido por el Presidente del Gobierno o por quien este delegue, con participación, en su caso, de comunidades autónomas y otros actores de la acción exterior.
- A través de la coordinación gubernamental estricta de una comisión delegada de trabajo más periódico y flexible, al estilo de la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos.

Respecto a la mejora en la coordinación y toma de decisiones con el Parlamento y las comunidades autónomas, sería preciso mejorar la calidad del control del Parlamento sobre la Política Exterior y de Defensa, mediante rendición de cuentas específica y accesible a la ciudadanía, o con más comparecencias de responsables de embajadas en países concretos para velar por la coordinación. Se podría hacer depender de las Cortes la evaluación y control de calidad en la acción exterior: banco de buenas prácticas o medición de los impactos. En el caso de la política europea, además, hay que implementar específicamente el sistema de la alerta temprana, acorde con el nuevo principio de subsidiariedad.

## 5.2 La reforma del servicio exterior

Nuestro país cuenta con un servicio exterior claramente insuficiente. Por ejemplo, tenemos menos funcionarios diplomáticos y presupuesto que Holanda o Suecia, aproximadamente la mitad que Alemania o el Reino Unido, y poco más que la tercera parte del de Francia. Pero, sobre todo, España tiene un déficit en su estructura de análisis, planificación y prospectiva para el seguimiento de áreas de interés geográ-

fico y temático y de países concretos, y la planificación estratégica a medio y largo plazo, frente a otros socios europeos, como Francia o el Reino Unido, que sí cuentan con unidades específicas de decenas de expertos consagrados a estas tareas.

El actual Gobierno anunció como una de sus prioridades la reforma del servicio exterior para remediar esta situación. Sin embargo, el informe realizado por la Comisión Interministerial para la Reforma del Servicio Exterior es claramente insuficiente para abordar los retos y cumplir los objetivos. Lo que iba a suponer una reforma integral se quedó en una modesta reforma interna del Ministerio de Exteriores. Posteriormente, esta cuestión crucial fue sepultada por cuestiones de la agenda política interna. Ahora se precisa una nueva Ley Marco del Servicio Exterior que salga del Parlamento con un amplio consenso entre partidos y entre el Gobierno y las comunidades autónomas.

La rigidez en los procesos de selección y promoción y reciclaje de los diplomáticos (oposición, Escuela Diplomática) está teniendo dos efectos muy negativos y que afectan al conjunto de la sociedad. Por una parte, desmotiva a los funcionarios diplomáticos, afectando en la calidad de nuestra proyección exterior; por otra, provoca un drenaje constante de capital humano cualificado, no funcionario, que es desaprovechado para la acción exterior.

- Es preciso reformar en profundidad el sistema de ingreso en la carrera diplomática y reorientar la Escuela Diplomática hacia la formación continua, especialmente en idiomas de países de interés estratégico (árabe, chino) y las nuevas tecnologías.
- Un objetivo que lograr, por tanto, es la implementación de un sistema de “puertas giratorias”, en la línea de los países anglosajones, consistente en la incorporación flexible de personal experto no funcionario (universidades, empresas, fundaciones, ONG) a puestos de Exteriores de acuerdo con el criterio de idoneidad, especialmente en las áreas de la comunicación, la cultura, la inteligencia o en temas concretos susceptibles de incorporarse a las misiones en el Exterior. Este sistema enriquecería no sólo a la acción exterior, sino también al resto de la sociedad. Esto se puede hacer mediante la flexibilización de la contratación temporal para puestos *ad hoc* y desfuncionarizando tareas. Asimismo, es importante profundizar en el trasvase fluido entre los sectores de la vida civil y militar.
- Hay que detectar y, en su caso, cubrir países de interés para España en los que hoy no se cuenta con representación diplomática y/o consular o están cubiertos indirectamente, y en los que la dotación material es escasa. Nuestra red de embajadas y consulados debe reflejar la realidad geopolítica y los intereses de España y ser eficaz.

- Asimismo, la estructura organizativa de las misiones diplomáticas debe reorientarse. Por un lado, hay que ir hacia un funcionamiento en red, con menor rigidez jerárquica, y capaz de aprovechar el rápido acceso a la información y su transmisión, acelerando la capacidad de anticipación y respuesta. Por otro, los diplomáticos deben servir ante todo de “antenas” de los cambios y, por ello, hay que incrementar el contacto directo con la sociedad civil del país de origen y con la diáspora española en dicho país.
- España debería crear “equipos móviles de crisis” con personal *ad hoc*, según las circunstancias, procedentes de diferentes representaciones diplomáticas o ministeriales, en función de las cualificaciones o conocimientos, así como la naturaleza de la crisis.

Los medios de comunicación son el “cuarto poder” de la política y a menudo el primero, en la medida en que configuran la percepción de los acontecimientos y marcan la agenda política de cara a la ciudadanía. En España hay una insuficiencia en el terreno de la comunicación en temas relativos a la acción exterior. Si pretendemos que la ciudadanía adquiriera una cultura sobre política exterior –que afecta a su vida cotidiana–, es importante que la información fluya con regularidad, que las decisiones sean más transparentes y sean explicadas, a través de las páginas web de los ministerios, la televisión, la radio y comparecencias de prensa periódicas.

La reorientación del servicio exterior español debe apostar por un intercambio de información entre Estado y comunidades autónomas:

- Ello permitiría al Ministerio de Exteriores ordenar sus limitados medios técnicos y humanos en el exterior, y a las comunidades autónomas asegurarse la colaboración del Servicio Exterior, haciendo más productivos los viajes y contactos oficiales en el extranjero de los representantes autonómicos.
- Se podría pensar en la posible utilización de funcionarios procedentes de alguna comunidad autónoma como enlaces con la acción exterior de esas comunidades autónomas.
- Debería promoverse el desarrollo de una diplomacia pública compartida sobre la imagen de España y la compatibilidad de las acciones exteriores estatales y autonómicas que explique a los ciudadanos los intereses de la política exterior de España.

Respecto al futuro servicio europeo de acción exterior, reafirmado en el reciente Tratado de Lisboa, España debería liderar el debate sobre su puesta en marcha y llevar a cabo los cambios de su servicio exterior en sinergia con aquél.

Otro objetivo que concierne al servicio exterior es lograr una mayor presencia e influencia en los organismos internacionales. España no ocupa en los organismos internacionales el lugar que le corresponde por su peso económico e incluso político, ni en Naciones Unidas, Banco Mundial o Fondo Monetario Internacional, ni, menos aún, en el G8, al que no pertenece. El lanzamiento de una iniciativa como la Alianza de Civilizaciones, o nuestro apoyo a la reforma de Naciones Unidas, debe llevarnos a ser más ambiciosos en cuanto a nuestra presencia. Hoy en día España tiene un PIB superior a Canadá y debería ser un objetivo en los próximos años participar en un foro G reformado.

Contentarse con la idea de que lo interesante sería participar en un G3 (EE UU-Canadá/Japón/UE) es poco realista, pues como ya está sucediendo, el G8 se transformará en el G12 o G13, pues no se podrá hacer nada sin contar con China, India, Brasil y la Unión Sudafricana. España no puede quedar fuera de esta arquitectura, pues sus intereses son ya globales.

Ello ocurre a pesar de que España está incrementando de forma espectacular las contribuciones a los organismos internacionales de desarrollo, sobre todo a los organismos y agencias de la ONU. En 2007, España estableció el fondo fiduciario más grande de todo el sistema de la ONU, con 700 millones de dólares para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esto debe ir acompañado de una mayor presencia de españoles en dichos organismos.

## 6. Conclusión: un giro en la agenda política de España

De lo expuesto hasta ahora se desprenden las siguientes conclusiones a tener en cuenta a la hora de abordar el giro que precisa la política exterior española:

1. La proyección exterior de España en el siglo XXI debe partir de la constatación de que la vieja distinción entre “política interna” y “política exterior” se ha difuminado. Esto es fruto tanto de la globalización, como de nuestra reciente evolución política, social y económica, que ha traído a un primer plano actores de proyección exterior: comunidades autónomas, empresas u ONG.
2. El tiempo de la “política exterior” tradicional como tal ha llegado a su fin, dando paso a una acción exterior que comprende lo económico, lo defensivo, lo cultural y lo social. Por ello, nuestro objetivo fundamental es lograr una mayor y mejor coordinación entre las diversas políticas y actores, conformando una acción exterior integral. Esta apuesta implica una reforma de los mecanismos de la toma de decisiones y de los órganos que las ejecutan, así como su lugar en la arquitectura estatal.
3. La formulación de una acción exterior robusta y sostenida en el tiempo debe tener su fundamento en una visión coherente de nuestro país, de sus objetivos y del lugar que quiere ocupar en el mundo. En nuestro planteamiento de esa acción exterior, deberíamos huir de la engañosa e interesada distinción entre *soft power* (poder blando) y *hard power* (poder duro). Para convertirse en una gran potencia democrática, España necesita de la UE, a la cual el destino de nuestro país está sólidamente unido. Es de interés prioritario el que esta se convierta en un actor global autónomo con PESD propia, capaz de gestionar

crisis, y en un factor determinante en la paz, el desarrollo y la democracia en el mundo. Para cumplir con esta tarea, la UE debe contar con “poder” para hacerlo, y este poder es tanto “blando” como “duro”, según los momentos y las circunstancias. En el supuesto de que la UE se mantuviera únicamente como un poder “blando” y/o “civil” dependería siempre, de una u otra manera, de los poderes “fuertes” y perdería autonomía estratégica. España debería jugar fuerte en el nacimiento de una Europa autónoma.

4. La acción exterior del Estado debe formularse con el fin de hacer frente a los grandes retos que tenemos en un mundo globalizado, y estos grandes desafíos no son estrictamente geográficos, sino temáticos o transversales. Así, unas áreas geográficas implican la activación de ciertas políticas transversales de manera más intensa que otras; por ejemplo, EE UU (seguridad o inversión), la UE (política agrícola, monetaria, o defensa) o África (inmigración o cooperación al desarrollo). Pero ningún área geográfica escapa ya a nuestra acción exterior, que parte de un contexto globalizado. Sobre esta nueva realidad hay que organizar las políticas y los medios de la acción exterior.
5. Como se ha dicho ya, Europa es parte esencial de la política española en la mayoría de las cuestiones. El objetivo es actuar con alto perfil político en la construcción política europea. España debe promover iniciativas para la plena comunitarización de políticas esenciales para nuestro país, como la energética y la migratoria. Debemos apostar por la PESC y la PESD mediante nuestra integración en la primera velocidad o núcleo duro que se forme con el fin de establecer una “cooperación estructurada permanente”, e intentar alcanzar una defensa común europea complementaria con la OTAN.
6. En América Latina, España debería elevar su perfil político y jugar fuerte en la batalla de ideas para un modelo de desarrollo basado en la fórmula virtuosa crecimiento sostenido más cohesión más democracia. El futuro de América Latina para nosotros es decisivo y debemos promover un modelo alejado tanto del neoliberalismo como del “populismo”. A España le interesa apoyar desde la UE la contribución a la integración regional latinoamericana a partir de su propia experiencia de éxito de su integración en Europa. En este sentido, España debería liderar una iniciativa consistente en la creación y dotación de un potente Fondo de Desarrollo Regional junto con la UE –sin descartar la participación futura de EE UU–, similar a los que han funcionado en Europa con el objetivo a medio plazo de crear un área euroiberoamericana de cohesión social. España ganaría peso si articulase una auténtica Comunidad Iberoamericana de Naciones junto con Portugal, en alianza estratégica con la UE.

7. En el Magreb, no podemos permitirnos quedar al margen en el liderazgo de proyectos de cooperación e integración mediterráneas. España debe replantearse los logros y retos pendientes del Proceso de Barcelona que lideró en 1995, conciliando dichos proyectos con sus intereses e implicando a los socios europeos del norte como Alemania y Reino Unido. Hay que poner fin al actual proteccionismo europeo en ciertos sectores, y dar paso a una plena integración empresarial euromagrebí. España debe enfocar dichos procesos de transición política y económica de manera integral y coherente: crecimiento y democratización, cambio económico y cambio político deben ir de la mano.
8. El actual enfoque militar de la Administración norteamericana en Oriente Medio y el apoyo incondicional a Israel sólo conduce al agravamiento de la situación. España y la UE deben marcar distancias y ofrecer otras vías más realistas y fructíferas a largo plazo como la ensayada en Líbano, involucrando cada vez más a Naciones Unidas. Debemos comprender que mientras invadamos países árabes y apoyemos regímenes corruptos, las masas islamistas se radicalizarán cada vez más y el terrorismo se extenderá. El reto es contribuir desde fuera a integrar a los partidos islamistas en gobiernos estables mediante incentivos como auténticas políticas para el desarrollo y mediación diplomática.
9. España debe jugar la baza del pragmatismo con EE UU. El objetivo es reequilibrar en lo posible una relación hoy asimétrica, actuando en dos frentes principalmente. Primero, redefiniendo nuestra seguridad en clave europea mediante la apuesta por la PESD, y teniendo como horizonte la revisión del Convenio de Defensa bilateral y un replanteamiento de las misiones OTAN. Segundo, buscando activamente terrenos de cooperación con EE UU, especialmente en América Latina, donde gozamos de una ventaja comparativa y podemos influir en la orientación de las políticas de la próxima Administración. Sólo de esta manera podremos aspirar a convertirnos en socios y no en subordinados.
10. Los grandes problemas estratégicos de nuestro país están conectados con el devenir de África. Cuestiones clave para nuestro futuro como la energía, la seguridad o la emigración están relacionadas con el vecino continente. España, en solitario, no puede hacer frente a los retos que aquel inmenso continente plantea. Está, pues, en su interés liderar una relación estratégica UE-África de comercio justo e inversión y apuesta por mecanismos autónomos de seguridad para la región.
11. Asia es un inmenso territorio de nuevas oportunidades para España si somos capaces de recuperar el tiempo perdido. Las posibilidades de aumentar nues-

tras relaciones económicas y culturales son ingentes y debemos aprovecharlas. No es labor de un día ni de visiones cortoplacistas. Asia exige visión a largo plazo, acción sostenida, relaciones políticas continuas, autonomía de planteamiento y de acción. Una alianza estratégica de España y la UE con países como China, India o Japón (sin olvidar Indonesia o Vietnam) son vitales para nuestro futuro y el de la humanidad. Más de la mitad de la humanidad vivirá en ese continente en los próximos años. No deberíamos olvidar, no obstante, que nuestra influencia en países como China o India dependerá, sobre todo, de nuestro peso político y económico en la UE y en el grado de autonomía que esta logre alcanzar. Para la paz y estabilidad del mundo, es esencial que China tenga enfrente a una Europa que la considere como un socio cuyo concurso es necesario para afrontar los graves problemas de la humanidad, y no como un enemigo estratégico del futuro.

12. La cuestión de la seguridad necesita de un nuevo enfoque más global. A la guerra preventiva hay que oponer la inteligencia preventiva. Esta presupone potentes y coordinados instrumentos de información, comunidades de inteligencia integradas, tecnologías avanzadas y, sobre todo, ir secando los extensos caldos de cultivo en los que el fundamentalismo, en su versión violenta, germina y fructifica. Las experiencias iraquí y afgana demuestran que al terrorismo no se le combate invadiendo o bombardeando países. El efecto es el opuesto del deseado. España –y la UE– deberían propiciar una comunidad de inteligencia eficaz, con participación de algunos países árabes, al tiempo que contribuyen al desarrollo económico y democrático de esos países.
13. España, como nación dependiente en fuentes de energía tradicionales, tiene abierto un flanco importante en su seguridad energética. Nuestro país debe redoblar sus esfuerzos en los campos de las energías renovables, contribuyendo a la creación de un espacio energético integrado en la UE, diversificar los suministros de gas y petróleo y cuidar al máximo las relaciones con los países suministradores actuales y futuros (Asia central y otros). Deberían estudiarse detenidamente las ventajas e inconvenientes de la energía nuclear, así como la basada en la producción agraria de biocombustibles como el etanol.
14. Los países no salen de la pobreza y del círculo vicioso que esta genera por medio de la micro cooperación al desarrollo o por medio de la labor de las ONG. Esta labor es imprescindible y valiosa para paliar los efectos más dramáticos de la miseria, pero tanto España como la UE deberían introducir nuevos instrumentos en este tema. Con ser ello necesario, no se trata sólo de llegar a una cantidad abultada de porcentaje del PIB dedicada a cooperación, sino también poner en

marcha instrumentos eficaces que rompan el ciclo de la pobreza. El círculo virtuoso del desarrollo exige fuertes inversiones en capital físico –infraestructuras– y humano –formación en conocimientos, comercio justo y un Estado mínimamente eficaz–. Sólo cuando se crece de manera sostenida –varias décadas– claramente por encima del aumento de la población y se reparte eficazmente la riqueza producida, las naciones empiezan a reducir las tasas de pobreza y a construir un mercado que a su vez estimula la inversión. España y la UE deberían contribuir con medios –como los Fondos de Cohesión y estructurales utilizados en la propia Europa– para crear este capital físico y humano sin el cual el desarrollo es difícil. Esta tarea debería concentrarse, principalmente, en áreas de África y América Latina. El objetivo estratégico sería crear áreas euroamericanas y euromediterráneas de cohesión social.

15. El desarrollo es la única manera de garantizar el control de los flujos migratorios y la contribución de éstos al crecimiento de los países de origen y de destino. Las migraciones han sido históricamente factores determinantes de crecimiento –EE UU en los años veinte y Europa en los cincuenta no se explicarían sin los inmigrantes–. El reto desde la acción exterior del Estado es la progresiva materialización de una auténtica política de inmigración común de la UE capaz de asegurar la cooperación de los países de origen y tránsito mediante incentivos y contrapartidas que vayan más allá del simple control y represión de los flujos.
16. La humanidad va siendo cada vez más consciente de que frenar la destrucción de la naturaleza quizá sea el problema número uno que tiene ante sí, cuestión que tiene una dimensión global desde el origen, ya que el ecosistema es único e interrelacionado. La posible solución ante el actual deterioro, si bien tiene, como es lógico, una dimensión nacional, sólo desde una acción exterior de carácter global podrá tener éxito. España debería ponerse a la vanguardia de las acciones más rápidas, tanto en el marco europeo como en Naciones Unidas. Hay que convertir los temas medioambientales en una dimensión prioritaria de la acción exterior. España reúne las mejores condiciones para jugar un papel destacado en este terreno, siempre y cuando cumpla eficazmente sus propios deberes.
17. La lengua castellana es un poderoso instrumento de la acción exterior del Estado y debería serlo más en el futuro. Sin embargo, no es suficiente con la expansión del Instituto Cervantes o actuaciones puntuales de promoción cultural. A medio plazo, el objetivo debería ser la creación de una comunidad cultural iberoamericana integrada, capaz de potenciar las culturas en las lenguas ibé-

ricas, tanto las manifestaciones culturales consolidadas como las emergentes, tanto las que se manifiestan en los soportes tradicionales como en aquellas que se expanden mediante las nuevas tecnologías. En este campo, el área audiovisual debe ser prioritaria.

18. El éxito o fracaso de las políticas que han sido mencionadas hasta ahora y que conforman la acción exterior dependen de tres elementos estratégicos que deberían ser objeto de consenso: la estructura organizativa de la acción exterior; el servicio exterior; y los procedimientos de ejecución y control. Sin esos tres elementos, nuestro país no podrá hacer frente a los retos globales de los próximos años ni alcanzará el peso político, social y cultural que le corresponde por su potencial económico.
19. Se precisaría una cierta reorientación del Ministerio de Exteriores, de manera que éste, al tiempo que marca una dirección política, hace de agente coordinador de una red de actores, públicos y privados, que puedan participar en el diseño de una acción exterior coherente, coordinada y eficaz. Podría ser deseable analizar el nivel gubernamental adecuado del ministro de Asuntos Exteriores con el fin de que pueda coordinar la acción exterior del Estado en su conjunto.
20. España no cuenta con los medios humanos, materiales ni tecnológicos para poder desarrollar la acción exterior que le corresponde. Su retraso, en este sentido, es preocupante. Para países como España, fuertemente descentralizados y con importantes intereses globales, el contar con un poderoso instrumento de dirección y planificación de la acción exterior es vital. Se precisa una auténtica reforma del servicio exterior; de un lado, mejorando la selección y formación del personal diplomático; de otro, estableciendo un sistema de “puertas giratorias” que permita al personal no funcionario procedente de otras administraciones (comunidades autónomas), la empresa o la universidad, incorporarse temporalmente, aportando un capital humano valiosísimo.
21. La influencia de un país está en función de dos factores esenciales: su peso económico y cultural, y su capacidad militar. Resulta esencial tener presente que España sólo podrá compensar sus evidentes limitaciones como potencia media mediante un despliegue diplomático potente, una actividad política constante de lanzamiento de iniciativas en las distintas cuestiones. Ello requerirá una visión clara de nuestros intereses en función de las tendencias de la política global. Estas iniciativas deben llevarse a cabo en el ámbito europeo principalmente –contribuyendo desde el origen al servicio exterior europeo–, pero también en los planos bilateral y multilateral.

22. El peso de España en los organismos internacionales no es acorde con una posición de octava potencia económica, su creciente contribución a las arcas de las Naciones Unidas y sus organismos especializados; a la Alianza de Civilizaciones, el despliegue de sus tropas en diferentes teatros en conflicto o un gran esfuerzo en cooperación internacional. España debería reivindicar un puesto en un G8 reformado, o en todo caso en los G ampliados, y quizá debería impulsar propuestas, junto con Portugal, para una presencia hispanolusa en determinados organismos. Lo que es urgente es la plena coordinación, en el Consejo de Seguridad de la ONU, de los países europeos, mediante la constitución de un “eurogrupo ONU” que aumentaría nuestro peso en ese importante organismo.
  
23. De todo lo anterior, se desprende que España se juega su futuro en ese ámbito de intersección de políticas “internas” y “exteriores” que hemos llamado acción exterior. Existen inercias difíciles de vencer, y por ello estamos ante uno de los grandes retos como país, para el que se requiere un nuevo enfoque y una gran determinación política desde la cúspide del Gobierno. Es preciso tomar conciencia de esta nueva realidad, construir un discurso que reoriente las políticas, y transmitir a la ciudadanía los múltiples modos en que lo exterior determina directa o indirectamente nuestro bienestar y nuestra libertad.

# Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.

