

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA:  
LAS PRIORIDADES PERMANENTES  
Y LOS NUEVOS DESAFÍOS

Carlos Westendorp

**VERSIÓN PROVISIONAL**  
**ENSAYO N° 9 EN IMPRENTA**

# INCIPE

Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior  
Madrid, 1996

*La política exterior de España: las prioridades permanentes y los nuevos desafíos es el texto de la conferencia pronunciada por Carlos Westendorp y Cabeza, Ministro de Asuntos Exteriores, el 23 de Febrero de 1996 en el INCIPE, dentro del ciclo Los partidos políticos y la política exterior de España*

*Las publicaciones del INCIPE no reflejan necesariamente los puntos de vista del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior ni de sus patrocinadores*

# La política exterior de España: las prioridades permanentes y los nuevos desafíos

## I. Introducción: el gran cambio

Ustedes recordarán que en la campaña electoral de 1988 al candidato Bush le reprochaban una carencia importante: la ausencia de una visión de futuro. Los medios de comunicación hacían bromas y caricaturas sobre "the vision thing" (esa cosa de la visión).

Como estamos en el fragor de la batalla electoral, podría caer en la tentación de colgar este sambenito a los partidos de la oposición. Pero no lo voy a hacer, porque la política exterior no debe convertirse en arma arrojada en esa contienda sino ser objeto de un consenso básico que mi Gobierno siempre se ha esforzado en preservar. Los pueblos que se apartan de esta regla son pueblos débiles.

En todo caso, para los socialistas la visión estuvo siempre muy clara: la modernización -la regeneración, por usar la expresión de Costa- de España que, a su vez, implicaba, como uno de sus aspectos esenciales, su incorporación a las instituciones de Europa y de Occidente.

Este ha sido, sin duda, el gran horizonte de nuestra generación. A pocos años de finalizar el siglo, creo que podemos afirmar que hemos cumplido con esta responsabilidad histórica.

Falta poco tiempo para que conmemoremos el primer centenario del 98. Si volvemos la vista atrás, recordaremos la España de principios de siglo, que se contemplaba desde fuera como un país perdedor, el enfermo de Europa. De puertas para dentro todo eran interrogantes sobre lo que habríamos de hacer para recuperar el pulso como nación, para incorporarnos a la modernidad que se nos escapaba sin renunciar a nuestra identidad.

A finales de siglo, es muy otra la percepción que se tiene de España. Hoy, después de trece años de gobierno socialista podemos afirmar con orgullo que hemos conseguido volver a poner a España en su sitio. Un sitio más que digno en el ámbito internacional.

Atrás han quedado los tiempos de los desaires a la joven democracia española en el exterior, o de los chistes sobre españolitos que llamaban impacientemente a las puertas cerradas de una Europa engreída y distante. España ya no es diferente y se encuentra plenamente integrada en los organismos e instituciones europeos e internacionales.

Y ello no es más que un reflejo de la profunda transformación y de la modernización del país en todos los aspectos. España cuenta ya hoy con una asistencia sanitaria universal, un sistema de enseñanza igualitario, un alto nivel de prestaciones sociales y una buena red de infraestructuras y telecomunicaciones. Este es el marco en el que se encuadra nuestra política exterior, dentro de un proyecto político global en el que todos los elementos están interconectados y que ha permitido un desarrollo espectacular de nuestro país durante los últimos años.

Es en este desarrollo general de España donde debemos enmarcar los logros alcanzados también en la política exterior. Como nuestro ingreso en la Unión Europea, conseguido mediante un Acta de adhesión equilibrada y prudente, con largos períodos transitorios que nos han permitido adaptarnos poco a poco al acervo comunitario y diluir en el tiempo su impacto social y económico. Y que sin duda servirá de modelo a la próxima ampliación al Este y al Sur. O nuestra integración en la Alianza Atlántica, que constituyó un equilibrado compromiso entre posturas difícilmente conciliables, logrando un modelo que pudo ser respaldado por la mayoría de la sociedad española.

A todo esto podemos añadir el papel preponderante que ha interpretado España en las relaciones de la Unión Europea con Iberoamérica, con los países mediterráneos y con Estados Unidos; su protagonismo en el proceso de paz en Oriente Medio; su impronta en el Tratado de Maastricht, fundamental en cuestiones de ciudadanía o de cohesión económica y social; su dirección en los trabajos que han sentado las bases del futuro de Europa. Todo ello

culminado en nuestra segunda presidencia europea, que ha reactivado en gran medida el proceso de integración devolviendo a Europa la fe en sí misma tras un período de paralización y escepticismo.

Así pues, no sólo nos hemos integrado en las instituciones de Europa y Occidente. Nos hemos implicado a fondo con la sana ambición de no ser un socio más, sino de dejar nuestra huella, de participar activamente y de destacar en las mismas. Baste citar que el actual Secretario General de la OTAN es un español, el Director General de la UNESCO es un español, el Presidente del Comité Económico y Social de la Unión Europea es un español, igual que también lo son el Presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o el del Comité de las Regiones.

Quiero recordar aquí el importante papel que nuestra monarquía ha tenido en el desarrollo de las relaciones internacionales de España. El Rey ha sido siempre nuestro mejor embajador. Su sentido de la diplomacia, su defensa de los valores democráticos y su buen hacer no son ajenos a los éxitos de la política exterior española.

No hace falta insistir más en esta realidad palpable. Creo que a todos nos debe enorgullecer este prestigio conseguido. Pero tenemos que ser conscientes que no es un logro irreversible. Nadie regala nada en política y menos en política internacional. Al contrario, podemos perder en muy poco tiempo los importantes avances de la última década.

Pero no es este el único motivo para no caer en la autocomplacencia. El más importante es que el mundo ha cambiado en pocos años. Hemos pasado de un sistema de bloques militares, de un sistema bloqueado, por tanto, a un sistema fluido. La globalización se convierte en una realidad. Necesitamos ser ágiles y flexibles para adaptarnos a los nuevos desafíos que se nos presentan.

Les he tratado de exponer hasta aquí sucintamente hasta donde hemos llegado. Pero queda mucho por hacer. Voy a referirme a continuación a los retos del futuro: las prioridades permanentes de España y los nuevos desafíos que debemos afrontar en los próximos años.

## **II. Las prioridades permanentes de España**

### **Europa**

El sentido profundo de la construcción europea se percibe de manera diferente visto desde España y visto desde otros socios como Francia o Alemania. Para nosotros la idea de Europa está identificada, como he dicho antes, con la de modernización. Para Alemania, como ha recordado el Canciller Kohl de manera dramática, Europa es una cuestión de guerra o paz. No podemos perder de vista esta perspectiva. El nacionalismo llevado hasta sus últimas consecuencias sigue siendo en Europa una fuerza potencialmente destructiva. Lo hemos vuelto a recordar ahora con motivo de la guerra en Bosnia. Ese nacionalismo excluyente sigue produciendo víctimas inocentes, refugiados, campos de concentración y criminales de guerra.

Así lo dejó escrito Francisco Tomás y Valiente: "todo nacionalismo esencialista es funesto. Las esencias son terribles porque no es fácil saber racionalmente en qué consisten, pues no son objetos de experiencia sino de creencia y exigen fidelidades en cuyo nombre es válida la coacción, la violencia, la guerra. Las naciones concebidas de este modo se convierten en divinidades en cuyos altares vale el sacrificio de quienes no les adoran, en ídolos que no toleran la tolerancia".

La construcción europea es el mejor antídoto que tenemos contra estos demonios familiares. Europa es, por tanto, algo más que la suma de los intereses nacionales de sus miembros. Se ha querido contraponer en ocasiones la defensa de los intereses de España y la defensa de los intereses de Europa. Pienso que en la mayoría de los casos no están contrapuestos y que los intereses de España se defienden mucho mejor en el marco de los intereses europeos.

España tiene en Europa un peso nada desdeñable y debemos ser capaces de usar la palanca europea para promover nuestros intereses nacionales. Si en Bruselas se tiene la percepción de que estamos defendiendo intereses europeos, los demás socios aceptarán mejor que en ese marco se defiendan también los intereses de España.

No es cierto, por tanto, que hayamos abandonado la defensa de nuestros intereses por un papanatismo europeista, como a veces hemos oído. Baste recordar:

- Que la renta agraria española ha crecido a un ritmo muy superior al comunitario: un 50% en valor real entre 1985 y 1995 frente al 8% de media en la Unión Europea (un 166% y un 60% en valor nominal, respectivamente). La renta por ocupado en el sector agrícola ha pasado en España de 811.700 pesetas en 1985 a 2.165.200 pesetas en 1994.

- Que hemos adelantado en siete años la fecha de nuestra plena integración en la Política Común de Pesca. Gracias a la Comunidad hemos conseguido el acceso a nuevos caladeros para nuestra flota como el de Argentina, hemos vuelto a otros caladeros -como los de Noruega- de los que habíamos sido expulsados hace años y hemos evitado ser expulsados de aquellos como Marruecos, en los que hemos faenado tradicionalmente. Durante los años 1994-1999 están previstos 183.000 Millones de pesetas para la modernización y reestructuración de la flota española.

- Que España se beneficiará con 42.500 millones de Ecus (casi 7 billones de pesetas) de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión durante los años 1994 a 1999. Sólo el año pasado hemos tenido un saldo neto en nuestras relaciones financieras con la Comunidad de 1,13 billones de pesetas (triplicando el de 1994).

En definitiva, puedo comprender que la oposición, en su a la vez lógica e infructuosa búsqueda de espacio para la crítica haya querido ver sombras en una actuación del Gobierno que sólo presenta luces, pero creo que no estaría de más respetar siempre los límites que impone el imprescindible consenso que debe regir nuestra política exterior y europea.

Fortalecer este consenso es ahora más necesario que nunca de cara a los retos que tienen planteados España y la Unión Europea para los próximos años, y que han sido identificados en el Consejo Europeo de Madrid:

1) Llevar a buen término la Conferencia Intergubernamental, que se abrirá el 29 de marzo en Turín. Se trata fundamentalmente de preparar bien la ampliación y de responder a las demandas del ciudadano europeo. Lo que quiere el ciudadano europeo, sobre todo, es seguridad. Seguridad exterior, frente a la inestabilidad; seguridad interior frente a la delincuencia y seguridad en el empleo. Por lo que se refiere al primero de los aspectos, es fundamental que logremos reforzar la política exterior de la Unión Europea, a fin de que podamos proyectar los valores de Europa en el mundo y extender la estabilidad y la prosperidad hacia nuestros vecinos más inmediatos. La situación actual es, sin duda, insatisfactoria; Holbrooke ha dicho acertadamente que es "como si la política exterior de los Estados Unidos de América se decidiese en reuniones mensuales de quince gobernadores". Tenemos que lograr, pues, esa sola voz para Europa que nos permita actuar con agilidad y eficacia en el ámbito internacional.

2) Preparar y conducir las negociaciones de adhesión de Chipre, Malta y los países de Europa Central y Oriental. Nos encontramos ante la responsabilidad histórica de la reunificación de Europa, que es un imperativo político (si queremos asegurar la estabilidad de Europa), económico (con la "conquista del Este" podemos ganar un mercado de 100 millones de consumidores creando empleo y riqueza) e incluso ético o moral (los españoles nos vemos en un espejo cuando se trata de asegurar "el retorno a Europa" de estas jóvenes democracias). Por todas estas razones tenemos que hacer la ampliación. Pero tenemos que hacerla bien, para que refuerce el proceso de integración europea. Y no para que sirva de excusa a quienes desean renacionalizar la PAC o dinamitar la Política de Cohesión Económica y Social. Quienes proponen que la próxima ampliación se haga a costa de los agricultores o de las regiones más desfavorecidas de la Comunidad están realmente negando esta ampliación.

3) Lograr la moneda única de acuerdo con el calendario y los criterios pactados. Como dice Michel Camdessus, Director del FMI "la moneda única europea es la única iniciativa seria desde hace 25 años para hacer frente al desorden monetario originado por la dislocación del sistema de Bretton Woods". Nos mantendremos firmes en los objetivos que nos hemos trazado. España tiene que estar en la primera división. Pero sin duda nos congratulamos del debate que está teniendo lugar estos días en España, ya que es una condición indispensable para que nuestra ciudadanía comprenda qué es lo que está en juego. No podemos ir a la moneda única con un pensamiento único.

4) Lograr el nuevo Pacto Financiero que deberá asegurar la financiación de la Unión a partir del año 2000.

5) Contribuir a la definición de una nueva arquitectura europea de seguridad.

6) Definir una buena relación de vecindad de la Unión, en especial con el Mediterráneo y con lo que Geremek llama "la tercera Europa", es decir, Rusia, Ucrania y Turquía.

La forma en que abordemos estos retos va a modificar sustancialmente el mapa político y económico de la Europa que heredamos de la fase ya vencida de la Guerra Fría. Las implicaciones no son menores desde el punto de vista de la seguridad. De ahí que hablemos del desarrollo de una nueva arquitectura europea de seguridad, en cuyo marco deberán adaptarse las estructuras aliadas para permitir el desarrollo y consolidación de la identidad europea de defensa. Es entonces cuando se producirá el eventual replanteamiento de nuestra contribución a la Alianza en la nueva fase histórica que vivimos. Debemos abrir en España un debate, sereno y sin prisas, sobre esta cuestión, que permita alcanzar el máximo consenso en nuestra sociedad.

Creo que uno de los acontecimientos más significativos de los últimos años ha sido la destacada contribución de nuestras fuerzas armadas en las operaciones de mantenimiento de la paz en el mundo entero. Para la psicología nacional ha sido importante esta superación de los viejos reflejos aislacionistas. Nuestros militares han estado codo con codo con los de otros países, corriendo los mismos riesgos y cumpliendo, incluso al precio de sus vidas, misiones de paz y humanitarias que sin duda han salvado la vida a muchos miles de personas.

Sin duda el mayor esfuerzo lo hemos hecho en Bosnia, país que ha sufrido una trágica guerra y que acabo de visitar hace unos días acompañado por una importante delegación de empresarios que desean participar activamente en su reconstrucción.

Precisamente en Bosnia se ha puesto a prueba la necesidad de reforzar los vínculos transatlánticos, que han sido la clave de bóveda de la seguridad, la libertad y la prosperidad de Europa en este último medio siglo. Sin duda era preciso renovar este compromiso mutuo en un mundo muy diferente a aquel de la Guerra Fría en el que se forjó.

Warren Christopher advirtió, acertadamente, que ante la ausencia de una amenaza que nos impulsara a cerrar filas, se planteaba el peligro de que nuestra relación trasatlántica pudiera perder su motivación. De ahí que fuera muy oportuno dar un impulso decisivo en nuestra presidencia a las relaciones entre Europa y Estados Unidos con la visita del Presidente Clinton a Madrid y la firma de la Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción Conjunto.

Pero nuestra política europea no se agota en sus aspectos multilaterales por importantes que éstos sean. Hemos puesto además especial empeño en cultivar las relaciones bilaterales con nuestros vecinos y socios principales, en un clima de concertación manifestado en la celebración de cumbres anuales. Con Portugal ha sido notable la superación de recelos históricos en un nuevo marco de creciente interdependencia económica. Con Francia se ha consolidado una relación privilegiada que tiene para ambos países un carácter estratégico en la correlación de fuerzas de la Europa actual. Con Alemania se ha reforzado la cooperación en todos los ámbitos y se ha cultivado un diálogo fluido y libre de conflictos y con Italia se ha tratado de materializar en objetivos comunes nuestra complicidad mediterránea.

Con el Reino Unido se diría que ocurre lo contrario que el dicho que recoge Townsend en su viaje por la península a finales del XVIII: " Con todo el mundo guerra y paz con Inglaterra."

Efectivamente, el contencioso de Gibraltar sigue envenenando las relaciones con este importante socio y aliado. Nuestros amigos ingleses tienen que saber que si no se soluciona la cuestión de fondo, no va a normalizarse nunca la vinculación de Gibraltar con la Unión Europea. Seremos siempre inflexibles en lo que se refiere a la cuestión de la soberanía sobre el territorio, pero podemos ser muy generosos e imaginativos con el estatuto futuro de la población. Lo que no puede admitirse es que se fomente una economía y un modo de vida de los habitantes del Peñón basado en tráfico ilícitos. De ahí la campaña de este último año destinada a eliminarlos y a suprimir la actividad de las lanchas dedicadas al contrabando.

Es cierto que las conversaciones previstas en el proceso de Bruselas no han dado lugar a avances sobre la cuestión de la soberanía por falta de voluntad británica. El año que viene, cuando se produzca la retrocesión de Hong Kong a China, el contraste con Gibraltar será aún más flagrante e incomprensible en el caso de dos países que son socios y aliados. Aunque evidentemente "you need two to tango" no debemos abandonar este frente.

## Iberoamérica

Se ha hablado de los años 80 como la década perdida en Iberoamérica. El problema de la deuda gravitando sobre la crítica situación económica, la existencia de dictaduras en el cono Sur y los graves conflictos bélicos en Centroamérica justificaban esta visión negativa. Nuestras mejores energías hacia esta región estuvieron entonces dedicadas al apoyo a la democratización y a la pacificación del subcontinente.

En realidad, y visto desde la perspectiva de hoy, quizás lo mejor que hicimos por los países iberoamericanos fue demostrar que España podía consolidar un sistema de libertades y de progreso económico. Se rompía así, en el imaginario colectivo de nuestros pueblos, el maleficio de la supuesta incompatibilidad entre los valores hispánicos y la modernidad.

El panorama en los 90 es muy diferente al anterior. Se han ido afirmando regímenes democráticos en la práctica totalidad de los países y todos los Gobiernos apuestan por políticas de apertura y liberalización. En consecuencia, nuestro papel en la región se ha modificado para poner ahora el énfasis en el apoyo a estos procesos de modernización, sin duda beneficiosos para los países que los emprenden y que igualmente generan importantes oportunidades para nuestras empresas.

Por lo que se refiere a este último aspecto, Iberoamérica se ha convertido en el destino privilegiado de las inversiones españolas. Somo el cuarto socio comercial dentro de la Unión Europea y el primer país en inversión productiva. Gracias a la extensión de sus actividades en estos países, algunas de nuestras empresas han llegado a convertirse en verdaderas multinacionales.

Quiero destacar el caso de Telefónica, que, en pocos años, se ha consolidado como un líder en el sector por su participación en las telecomunicaciones de Argentina, Chile y Perú y Venezuela. A esto se añaden nuevos planes para operar en México y en varios países centroamericanos.

Estos éxitos de Telefónica y de otras empresas españolas me parecen especialmente significativos ya que marcan para nosotros un camino de gran potencialidad. Se combinan en un sector de futuro como es el de las comunicaciones y la información, las tecnologías de vanguardia con el valor añadido de nuestra lengua común.

Desde el punto de vista político nuestro Gobierno ha tenido como una de sus prioridades en la región el estímulo de los procesos de integración entre los países iberoamericanos y su vinculación a Europa. Y sin que ello sea incompatible con el desarrollo y enriquecimiento de nuestras relaciones bilaterales a través de un sólido marco institucional de Tratados de Amistad y Acuerdos de Cooperación.

Las Cumbres Iberoamericanas nacen con objeto de dar forma política a un espacio de civilización que se quiere afirmar, haciéndolo compatible con la integración en otros ámbitos. Es una operación de largo alcance, que se enmarca en la estrategia de internacionalización de nuestros países para jugar a fondo todas sus bazas, incluida la de la civilización.

El efecto es, además, la basculación de todo ese espacio hacia Occidente por efecto del tirón de sus componentes más integrados: España y Portugal en la Unión Europea, México en NAFTA. Como ha escrito Octavio Paz, "nosotros, los americanos, somos una dimensión excéntrica de Occidente, somos su prolongación y réplica". Pues bien, nuestra aportación consiste en lograr que esa excentricidad vaya poco a poco disminuyendo.

España ha trabajado también para dar cada vez más contenido al diálogo y a las relaciones entre Europa e Iberoamérica ya que, desde nuestro punto de vista, las relaciones transatlánticas no tienen sentido sólo con el Norte, sino también con el Sur. A estos esfuerzos han respondido la creación de los mecanismos de diálogo con el Grupo de Río, el grupo de San José y, en nuestra Presidencia, el acuerdo entre la Unión Europea y Mercosur, la declaración política con Chile, el mandato para la negociación de un acuerdo de libre comercio con México o las conversaciones exploratorias con Cuba.

Quisiera decir dos palabras sobre Cuba: tiene todas las condiciones para que a finales de esta década podamos hablar del milagro cubano. Vietnam crece hoy al 10% ¿Por qué no lo va a hacer Cuba, que tiene un capital humano a la altura de los mejores del mundo? Para ello son, sin duda, necesarias reformas políticas y económicas. Es imprescindible que el sistema permita liberar las energías creadoras de la sociedad, dando alas a la iniciativa privada en las reformas en curso.

Por otra parte, hay un millón de cubanos en el exilio, educados, prósperos, conocedores de los mecanismos de un mercado competitivo y de una democracia dinámica. Cuba no puede permitirse el lujo de prescindir de este capital humano a la hora de contribuir al



progreso de la isla. De ahí que el diálogo y la reconciliación, la libertad y la democracia sean las claves para abrir el camino de Cuba hacia su futuro. Nuestra política, tanto bilateral como en la Unión Europea, pretende seguir estimulando estas tendencias para lograr que el milagro sea posible.

Iberoamérica puede además convertirse en el gran horizonte ilusionante y movilizador de energías para las nuevas generaciones de españoles, como lo ha sido para la mía la incorporación a Europa.

## Mediterráneo - Magreb

Me referiré a continuación a la política exterior española en el área del Mediterráneo, haciendo especial hincapié en el Magreb. De acuerdo con el último informe de INCIPE sobre "La opinión pública española y la política exterior", Marruecos encabeza la lista de los países que los entrevistados consideran como una amenaza potencial para la paz de España.

Es propósito del Gobierno vencer esta brecha de desconfianza que, sin duda, existe aún entre nuestros países.

Hace apenas una semana tuvimos ocasión de reflexionar sobre estas cuestiones con nuestros amigos del Sur con motivo de la segunda Cumbre Hispano-Marroquí, después de un año difícil en el que se han multiplicado las crisis con el país vecino. Hay una primera conclusión que me parece de especial significación: a lo largo de estos años hemos optado por una lógica de cooperación frente a otra de confrontación. Hemos ido tejiendo una red de intereses compartidos que ha generado una dinámica propia sumamente positiva que, en el futuro, servirá de colchón a los conflictos que, inevitablemente, se pueden producir entre países vecinos.

Me refiero, en primer lugar, a las inversiones españolas que se han multiplicado por veinte entre 1988 y 1991. Hoy en día operan en Marruecos 800 empresas totalmente españolas o mixtas. En ocasiones se ha entendido mal en España lo que significa este fenómeno de la deslocalización, interpretándose como una huida de empleos hacia un país con costes laborales más baratos. Sin embargo, no son pocas las empresas, por ejemplo en el sector textil, que han conseguido evitar la quiebra, ganar competitividad y, de este modo, mantener sus actividades y empleos en España gracias a la rebaja en los costes derivada de sus inversiones en Marruecos.

Otro sector en el que va trenzándose la interdependencia mutua es el de las infraestructuras. El gaseoducto aro-magrebí, que se inaugurará el próximo octubre, nos permitirá importar nueve mil millones de metros cúbicos de gas argelino en una primera fase. Otros proyectos de futuro, como la interconexión eléctrica y el proyecto de túnel ferroviario bajo el estrecho de Gibraltar, reforzarán nuestras interdependencias e intereses comunes.

Esta dimensión económica va dando solidez a nuestras relaciones. Pero también debemos trabajar sobre las percepciones mutuas y los estereotipos que influyen negativamente sobre ellas. Por eso, en esta última Cumbre hemos decidido crear el Comité Averroes, compuesto por personalidades de la sociedad civil que sean capaces de identificar actuaciones prácticas para mejorar esta visión que tenemos los unos de los otros, eliminándose progresivamente los prejuicios que hoy existen.

Estas actuaciones bilaterales se complementan y enriquecen con las iniciativas que hemos impulsado en el marco de la Unión Europea. Mediante la convocatoria de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona hemos querido establecer un nuevo y ambicioso esquema de asociación que abarque los aspectos políticos, económicos y socioculturales.

Previamente, en el Consejo Europeo de Cannes, conseguimos la aprobación de un paquete financiero de 4.685 Mecu para el Mediterráneo, que permite dotar a este partenariado de una sólida apoyatura financiera.

España, como país frontera con los países del Sur del Mediterráneo, debe ser plenamente consciente de cuáles son los desafíos y cuál debe ser nuestra apuesta de futuro en la región. Por resumirlo en una sola idea, si queremos estabilidad y prosperidad, debemos contribuir decisivamente a la modernización de las economías del sur y, en consecuencia, al aumento del nivel de vida de sus pueblos. Es cierto que muchos problemas que hoy preocupan a los europeos, como el integrismo o las migraciones, no son sino efectos de una situación de subdesarrollo que convive a escasa distancia geográfica con la prosperidad de nuestros países.

Como dijo Su Majestad el Rey en el acto inaugural de la Conferencia de Barcelona, se trata en definitiva de "crear una nueva relación euromediterránea, un espacio de tolerancia y solidaridad en el que no haya lugar para la violencia ni para el rechazo".

En Oriente Medio nuestro compromiso político y económico en el proceso de paz ha tenido diversas manifestaciones. Si la Conferencia de Madrid supuso el lanzamiento del proceso, en los últimos años se han multiplicado las gestiones para acelerar la solución del problema palestino, la consiguiente normalización de relaciones entre Israel y los países árabes y se ha incrementado la ayuda económica, canalizada tanto a nivel multilateral como bilateral. Los territorios palestinos son hoy el principal receptor de la cooperación española en Oriente Medio.

Tres ideas han guiado nuestra política exterior en Africa subsahariana: el apoyo a los procesos de democratización, la salvaguarda de los derechos humanos, las acciones de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz y el desarrollo económico y la ayuda humanitaria.

En la zona de los Grandes Lagos, España ha contribuido al proceso de pacificación de Ruanda y Burundi a través de cuatro vías: UNAMIR, la organización del Tribunal de Justicia, el programa de rehabilitación de Ruanda y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Nuestro país ha continuado apoyando también el desarrollo económico y la democratización de Angola y Mozambique.

Con Guinea Ecuatorial, se ha procedido a redefinir nuestras relaciones y a reestructurar la cooperación española, tratando de favorecer al mismo tiempo el proceso democratizador que discurre por caminos difíciles y tortuosos y la defensa de los derechos humanos con frecuencia vulnerados.

Hasta aquí los que he denominado desafíos permanentes de nuestra política exterior. Veamos ahora los nuevos desafíos.

### **III. Los nuevos desafíos**

Los nuevos desafíos para nuestra política exterior se plantean a partir de la aceleración del fenómeno de globalización de la economía mundial. Son, por una parte, la cooperación al desarrollo y, por otra, nuestra presencia y proyección económica en Asia. No son fenómenos distintos, no debemos hacer compartimentos estancos: cooperación y comercio son muestras de la proyección exterior de un país. Debemos huir de toda simplificación: el comercio como la actividad egoísta y la cooperación como la actividad altruista. Ambos contribuyen a nuestro crecimiento económico, a nuestra prosperidad y a la de nuestros socios así como a una mayor presencia de España en el mundo.

Recordemos en este sentido la reivindicación de tantos países del Tercer Mundo: "trade not aid". A veces, en España, las mismas personas que favorecen un aumento de nuestra ayuda al desarrollo rechazan que nuestros mercados se abran a las producciones de esos mismos países. Creo que son necesarias la ayuda financiera y el comercio, "trade and aid".

Hay ejemplos, como el de Corea, que deben movernos a la reflexión sobre la frontera entre el subdesarrollo y el desarrollo. Corea, que hace treinta años era uno de los países más pobres del mundo es hoy candidato a la OCDE y compete en los mercados mundiales con los países más industrializados.

Es un ejemplo de países que han sabido y podido dar el salto. En su mayor parte se concentran en el Sudeste Asiático y el Extremo Oriente. Tenemos que acercarnos a ellos para aprender de su experiencia y porque su dinamismo genera oportunidades económicas que no podemos ignorar.

Otros países no han podido superar aún su retraso. Tenemos la responsabilidad de ayudarles, con generosidad y sin prepotencia ya que nosotros mismos hemos sido, hasta no hace tanto tiempo, un país en vías de desarrollo. En definitiva, tenemos que ser competitivos si queremos ser solidarios, son las dos caras de una misma moneda.

## **La Cooperación al Desarrollo**

En mi opinión, la cooperación al desarrollo debe ser una prioridad central de nuestra política exterior:

- Por razones morales: cada día mueren 35.000 niños en el Tercer Mundo de hambre y malnutrición. Una cuarta parte de la población mundial vive en la más absoluta miseria. Un español gasta y consume energía y materias primas veinte veces más que un ciudadano del Tercer Mundo. Sólo entre españoles e italianos consumimos lo que dos mil millones de personas.

- Por razones políticas: una vez superado el conflicto Este-Oeste, las crecientes diferencias Norte-Sur son el mayor riesgo para la estabilidad mundial. España y Europa no podrán nunca garantizar su prosperidad en un entorno de pobreza e inestabilidad.

- Por razones económicas: la cooperación al desarrollo es también un motor de riqueza y empleo para los países donantes (hay, por ejemplo, 80.000 españoles trabajando en ONGs). El Tercer Mundo es nuestro primer socio comercial, el primer cliente y suministrador de la Unión Europea.

No cabe duda que en estos años hemos dado un enorme impulso, pasando el volumen que se dedica a la Ayuda Oficial al Desarrollo de 10.100 millones de pesetas en 1983 a 220.000 Millones en 1995 (del 0,04% del PNB en 1983, al 0,27% el año 1994, porcentaje que se situará en torno al 0,35% para el último año). Somos ya los décimos donantes mundiales.

Existe, además, una importante demanda social en nuestro país para que se destine el 0,7% del PNB a la Ayuda Oficial al Desarrollo y se ha alcanzado un consenso social y político sobre esta cuestión. Debemos ser conscientes que nuestra cooperación es muy joven y que, afortunadamente, aún no sufre "el cansancio del donante" de otros países desarrollados. La campaña del 0,7% ha servido para sensibilizar a la sociedad española sobre la necesidad de aumentar los recursos que dedicamos a la cooperación.

A partir de ahora tenemos que plantearnos el reto no sólo de la cantidad sino de la calidad de nuestra cooperación. Para ello deberemos avanzar en las siguientes direcciones:

- Establecimiento de prioridades, no sólo desde el punto de vista geográfico sino funcional: potenciar el papel que la mujer juega como agente de desarrollo en aspectos como la educación, la salud y la nutrición; programas que incidan en la creación de empleo, tanto en España como en los países receptores; participación en los procesos de paz y convivencia democrática...

- La complementariedad de la cooperación, tanto en su vertiente financiera como en la de donaciones (tal es el ejemplo de la financiación con créditos FAD de un proyecto y la paralela formación del personal al que estará encomendada su utilización). Por ello, la coordinación de objetivos, políticas e instrumentos se hace imprescindible. Hay que fomentar sinergias y trabajos conjuntos de empresas y ONGs.

- Tenemos que participar más activamente en la cooperación comunitaria. La Unión Europea es el primer donante mundial (facilita, con los Estados miembros, más del 52% de la Ayuda al Desarrollo mundial: 27.000 millones de dólares en 1994 frente a 12.000 millones de Estados Unidos y 9.000 millones de Japón).

Si no aprovechamos los fondos comunitarios estaríamos perdiendo una excelente oportunidad para la creación de riqueza y empleo en nuestra sociedad y para reforzar nuestra proyección exterior. En definitiva, estaríamos financiando empresas y ONGs de otros Estados miembros. Necesitamos, por tanto, aumentar los retornos y una más activa participación de las empresas y ONGs españolas en los programas comunitarios de cooperación.

En definitiva, queremos una cooperación al desarrollo eficaz, participativa y plural, planificada y con unidad de gestión, que sea una de las imágenes más positivas de nuestra política exterior. Con un efecto multiplicador en la creación de empleo y riqueza, tanto en la sociedad donante española como en las beneficiarias de nuestra cooperación.

## Asia

En 1994 *The Economist* publicó unas llamativas proyecciones según las cuales en el año 2020 las quince mayores economías del mundo serían, por este orden, China, Estados Unidos, Japón, India, Indonesia, Alemania, Corea del Sur, Tailandia, Francia, Taiwan, Brasil, Italia, Rusia, Reino Unido y México. La mitad de las diez mayores economías del mundo estarán, por tanto, en Asia Oriental. Frente a este escenario de futuro, los europeos en general y los españoles en particular, podemos asumir una de estas dos actitudes: Asia como

peligro o Asia como oportunidad. El efecto de la primera actitud es el repliegue y la política del avestruz; por el contrario, si lo vemos en términos de oportunidad, tenemos que ser capaces de responder a ese desafío. Y no estoy hablando solamente del Gobierno sino de toda la sociedad.

En los últimos años hemos hecho un esfuerzo para aumentar nuestra presencia en esta región de dinamismo económico:

- Se han celebrado Expotecnias en Pekín y en Bangkok en los años 1994 y 1995.
- Sus Majestades los Reyes llevaron a cabo una importante gira el año pasado a China, Malasia y Filipinas. Este año visitarán Corea.
- La próxima semana me desplazaré, representando al Presidente del Gobierno, al encuentro Europa-Asia en Bangkok y aprovecharé la ocasión para visitar Vietnam.

Sin embargo, necesitamos, como decía antes, una estrategia coherente que abarque a la Administración, a las empresas y a las universidades. Los alemanes elaboraron hace unos años su "Asia concept". Nosotros necesitamos el nuestro. Esta estrategia a largo plazo debiera abarcar los siguientes aspectos, además de los obvios de promoción comercial:

- Fomentar los estudios orientales en nuestras Universidades. Necesitamos orientalistas que nos enseñen a conocer estos países y necesitamos empresarios que sepan hablar japonés o chino. Actualmente, los japoneses aprenden español para venir a vender a España. Ellos nos ven como oportunidad y nosotros no hacemos todavía lo mismo.

Como ha escrito Habermas, Europa tiene ante sí una segunda oportunidad que muy pocas veces concede la Historia: "Esta oportunidad no podrá aprovecharla, sin embargo, practicando una política antigua de prepotencia sino adoptando nuevas premisas; a saber, buscando una comprensión mutua con otras culturas y preocupándose por aprender de ellas alguna cosa".

- Debemos utilizar a fondo el idioma español, por el que existe un interés y una demanda en esta región, para aumentar allí nuestra presencia. Por la vía de la enseñanza, por la vía de la difusión de nuestra cultura, por la vía de los medios de comunicación (a partir de abril el Ministerio de Asuntos Exteriores va a financiar junto con RTVE la difusión en Asia -a un tercio de la población mundial- de TVE Internacional).

- Debemos contar con Filipinas como una de las plataformas de todo este esfuerzo. Afortunadamente, la presencia española no ha desaparecido allí y en ningún otro país de la zona disponemos de unos vínculos que faciliten más nuestro acercamiento. Filipinas crece ahora al 7% anual y abre especiales oportunidades, como otros países de la región, para nuestras empresas.

#### **IV. Conclusiones**

Tenemos que dedicar una atención preferente a nuestros intereses permanentes:

- Europa, como vector fundamental de nuestra proyección internacional. España se juega su futuro en Europa y el futuro de Europa se decidirá en los próximos años. Esta opción no supone en modo alguno una postergación de Iberoamérica o el Mediterráneo, sino que refuerza estas dimensiones de nuestra política exterior, que comprende también el vínculo transatlántico.

- Iberoamérica, por esos viejos vínculos de familia, ahora renovados, por los muchos intereses y valores comunes que compartimos, por su enorme potencial de futuro que puede convertirse en el nuevo horizonte para nuestros jóvenes.

- El Mediterráneo para que, a través de una asociación entre iguales impulsada por "el espíritu de Barcelona", se asegure la paz, la estabilidad y la prosperidad en la región.

Pero también tenemos que ser capaces de responder con éxito a los nuevos desafíos: la cooperación al desarrollo y Asia o, lo que es lo mismo, la solidaridad y la competitividad.

No es la cuadratura del círculo si aceptamos la definición de política como aquello que hace posible lo que es necesario. Para ello tenemos que seguir siendo ambiciosos. Sin serlo no habríamos tenido la Conferencia de Paz de Oriente Medio, ni hubiéramos puesto en marcha las Cumbres Iberoamericanas, ni la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, ni tantas y tantas otras iniciativas en nuestra política exterior.

Pero no podemos ser voluntaristas. Tenemos que contar con los medios adecuados, tanto cuantitativos como cualitativos, para impulsar una diplomacia moderna y eficaz que promueva los intereses nacionales, contribuya a nuestra estabilidad y prosperidad y proyecte los

valores de España en el exterior. En este sentido, tenemos que avanzar en los siguientes ámbitos:

- Un redimensionamiento de nuestra representación exterior, adecuando los medios personales y materiales y atendiendo con flexibilidad a las prioridades de cada momento. Es imprescindible que abramos cuanto antes Embajadas de España en Vietnam, Bosnia, Eslovenia, Eslovaquia, Chipre o las Repúblicas Bálticas. Y una importante presencia consular y comercial en sitios como Shanghai o Atlanta.

- Una mayor vinculación de nuestra política exterior con el mundo empresarial y económico. He querido aportar algo a esta prioridad y así se ha hecho en el reciente viaje que he realizado con el Secretario de Estado de Comercio Exterior a la antigua Yugoslavia en compañía de un grupo de empresarios españoles que desean aprovechar las oportunidades que ofrece la reconstrucción.

- Debemos basar la acción exterior en nuestros puntos fuertes, que son muchos y muy importantes (Unión Europea, Iberoamérica, Mediterráneo...). Pero el primero de ellos, sin duda, la lengua española. Es cierto que la influencia internacional de un país también se mide por su presencia en el espíritu de las personas que hablan su idioma y conocen su cultura. Debemos potenciar los Institutos Cervantes, apoyar a nuestra industria cultural (solamente el sector del libro factura 400.000 millones de pesetas al año), promover la utilización de las comunicaciones y la información (INTERNET, TVE internacional) para proyectar nuestro idioma en todas las regiones del mundo. El fomento de nuestra lengua es un fin en sí mismo y también es un medio: un medio para ganar amigos y también para crear comercio que, a su vez, supone la creación de empleos en España.

Hemos visto, pues, que es mucho lo que España ha conseguido en estos años en el ámbito de la política exterior. Pero también es cierto que se aproximan tiempos difíciles en los que nos va a tocar remar contra corriente. España y Europa se juegan muchas cosas en los próximos años y será necesaria una mano firme y experimentada para seguir guiando este barco entre los escollos con la misma pericia que se ha demostrado hasta ahora.

Es cierto que las diferencias entre los distintos programas electorales en materia de política exterior son puntuales. El papel lo aguanta todo. Un sector de Izquierda Unida se muestra contrario a la Unión Económica y Monetaria y a la integración europea. Y el Partido Popular parece haber adoptado una postura de mayor integrismo nacionalista ante nuestros socios comunitarios, además de dar al concepto de "subsidiaridad" el peligroso significado de "descentralización", que podría conducir en último extremo a una funesta renacionalización de las políticas comunes.

Pero, salvo estas diferencias, escasas pero importantes, es poco el margen de maniobra que queda para introducir desviaciones en las líneas generales de la política exterior española. Entre otras cosas, digámoslo claramente, porque el Gobierno Socialista ha ocupado ya todos los espacios y ha señalado un camino repleto de resultados del que va a ser muy difícil apartarse.

Las diferencias en este terreno no van a estar, pues, en el qué hay que hacer, sino en el cómo y en el quién. Es una cuestión de voluntad política y de capacidad para la plasmación de esa voluntad. Creo que, habiendo sido capaces de poner a España en su sitio, va a ser muy difícil -por no decir imposible- poder hacerlo mejor. Pero sin duda puede hacerse peor.

Como he dicho antes, en los próximos años tenemos unos importantes desafíos a los que responder. Habrá que nadar con fuerza contra corriente. Y si no se hace con decisión y capacidad podemos perder en muy poco tiempo el puesto que con tanto esfuerzo hemos alcanzado. Sin duda, es el pueblo español quien tiene la última palabra.

Dicho esto, quiero recordar una vez más que la política exterior es, por definición, una política de Estado y, por tanto, de consenso. Y que debe seguir siendo así después del 3 de marzo. Pero esto no debe hacernos caer en la inercia y el desinterés. Debemos huir del pensamiento único. Necesitamos ideas que nos inspiren y movilicen. He tratado de adelantar algunas en esta conferencia.

Espero de su benevolencia que no me reprochen lo que dijo de Churchill su Jefe de Estado Mayor durante la Segunda Guerra Mundial: "Winston tenía diez ideas cada día, pero sólo una de ellas era buena y además no sabía cuál era la buena".

. . . . .