

# REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

## PLANTEAMIENTO

**E**n el mundo de hoy, como en el de ayer, la política exterior de los Estados es en substancia una combinación de principios e intereses en dosis variables según impongan las circunstancias del caso y del momento. Es pues, como acredita con profusión la historia, de esencia pragmática y acomodaticia. Hasta la defensa de los principios –al menos de ciertos principios– forma parte del interés nacional porque a nadie beneficia –ni a los más poderosos pero menos aún a los más débiles– una Comunidad Internacional regida por la ley de la selva.

En el presente –que se singulariza más que nunca por el imperio de lo económico y la exigencia de seguridad– los principios se suelen definir por la concurrencia de las voluntades de un grupo significativo o de una mayoría de Estados, voluntades a veces movilizadas por los Estados hegemónicos para asegurarse, por la propia formulación del principio o norma o por reservarse veto, mayor peso específico o posibilidad de autoexclusión, un orden internacional que, además de ser estable y dar certidumbre a las conductas, merme lo menos posible su capacidad de influencia o la de sus nacionales y su libertad de acción. Es el privilegio del poder. Un buen ejemplo se halla en

---

Rafael Arias-Salgado Montalvo es Diplomático. Ex-Ministro.

el Consejo de Seguridad de la ONU o en las normas que regulan el libre comercio y las instituciones económicas multilaterales, principalmente el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, ejemplos de desigualdades y asimetrías.

Los intereses, en particular los considerados permanentes, vienen determinados por la situación geoestratégica y sus derivaciones naturales así como por la historia, la cultura y la economía y segregan unos ejes estables y atemporales de los que derivan las prioridades básicas de la acción exterior. Son prioridades permanentes pero no estáticas. Se modulan y matizan según las circunstancias cuyo cambio puede exigir, en orden al mejor cumplimiento de aquéllas, la definición de retos u objetivos nuevos. En la acción exterior es, en efecto, determinante en cada situación la capacidad y fortaleza del Estado –interna y externa– y de la sociedad civil. En este sentido, mucho más que en el ideológico, la política exterior es la proyección o prolongación externa de la política interior.

En este esquema conceptual, las prioridades tradicionales de la política exterior española colocaban –y colocan– en su punto de mira a Europa, a la América de habla española y al ámbito mediterráneo-norte de África-Magreb. En la segunda mitad del siglo pasado, a esta relación hubo de añadirse la lucha contra el terrorismo de ETA. Sus conexiones internacionales, en especial con el mundo de influencia soviética y el respaldo o la “comprensión” de una izquierda anacrónica aunque autodenominada progresista (que definía y aún define a ETA como “grupo separatista”) pusieron de manifiesto la imposibilidad de combatirlo con plena eficacia sin cooperación internacional. La aparición a escala planetaria del “terrorismo yihadista”, para el que España (Al-Andalus) es objetivo principal y de conquista territorial, ha reforzado la presencia de la lucha antiterrorista como elemento constitutivo de nuestra acción exterior, pero ahora de forma compartida con el mundo occidental. Y es que se trata de un terrorismo, el islamista, que surge como forma de confrontación con el modelo de vida occidental-democrático al que aspira a destruir.

En los últimos años del pasado siglo, se empezaron a hacer perceptibles, en el mundo y en España, los efectos de un conjunto de hechos, expresión

de un cambio en curso que por magnitud e intensidad no dudaría en calificar de estructural. El cambio probablemente más importante desde la Revolución Industrial. Se impone por ello una reflexión –reflexión revisora– sobre los llamados ejes tradicionales o permanentes de la política exterior española y sobre sus objetivos e intereses.

Cinco grandes hechos (o conjuntos de hechos) al menos singularizan la profunda transformación que estamos viviendo.

*En primer término*, el salto cuantitativo y cualitativo de España, que ha pasado a incardinarse en el grupo de países democráticos y desarrollados con vocación de protagonismo e influencia en las relaciones internacionales.

*En segundo lugar*, la caída del Muro de Berlín, hecho que simboliza el hundimiento de la URSS y el fin de la configuración bipolar del poder político y militar en la Comunidad Internacional.

*En tercer lugar*, la aceleración espectacular del proceso de mundialización o globalización de la economía como consecuencia, entre otras causas, del espectacular desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), del abaratamiento de los transportes y de la propia desaparición del bloque soviético, obstáculo político a la formación de un mercado mundial libre e integrado.

*En cuarto lugar*, la consolidación de la Unión Europea y su ampliación a 27 Estados, que conduce a replantear no sólo el diseño de una institucionalización aún insuficiente y deficiente sino también las relaciones de poder y las políticas de la Unión y dentro de la Unión. El eje franco-alemán pierde capacidad de definición, de impulso o iniciativa y de veto. La Unión Europea tiene en todo caso una fuerte presencia económica en el mundo. La posibilidad de convertirse en un polo de poder político –lo es en el ámbito económico– vertebrador del orden internacional no parece hoy cercano. La negativa de los grandes Estados europeos a “supranacionalizar” la Política Exterior y de Seguridad y Defensa (PESD) deja un considerable margen de actuación a las relaciones bilaterales de los Estados miembros en la esfera internacional.

*Finalmente*, la emergencia de China e India como potencias económicas (además de nucleares) y como grandes mercados, con numerosas necesidades para garantizar su desarrollo y el bienestar de su población. La economía china empieza a tener clara influencia en el comercio mundial por su capacidad exportadora, por la necesidad de asegurarse el suministro de energía y materias primas y por el tipo de cambio de su moneda, y de manera más directa en el crecimiento económico de la cuenca asiática del Océano Pacífico –el Este asiático–, todavía muy dependiente del mercado norteamericano.

En este escenario de profundos cambios, resulta obvio señalar que casi nada puede ser hoy lo mismo que ayer. Exige al menos revisar viejas definiciones. No se trata sólo de la superación de una circunstancia histórica de decadencia y aislamiento o del fin de la “tradicional neutralidad” española en los asuntos y conflictos internacionales, que eran expresión de impotencia. Se trata sobre todo de definir cómo estamos presentes en el orden internacional en gestación, con qué principios, con qué fines y con qué medios.

## LA TRANSFORMACIÓN DE ESPAÑA

Se puede sintetizar en cuatro órdenes de hechos: *En primer término*, España, en el último cuarto del siglo pasado, asume una presencia activa en el sistema internacional mediante la incorporación a la Alianza Atlántica, la integración de pleno derecho en la entonces Comunidad Económica Europea y la decisión de jugar un papel relevante en las instituciones multilaterales que, además, son plataforma útil para incidir en aquellos ámbitos –territoriales o materiales– en que es más visible su interés nacional (terrorismo, Iberoamérica, etc.).

*En segundo lugar*, España se ha convertido en un país democrático y desarrollado de alta renta *per cápita*, con algunos rasgos destacables de proyección internacional: es la octava economía del mundo por su PIB, constituido en más del 60% por la exportación: tiene por primera vez en su historia reciente grandes y eficientes grupos empresariales con capacidad de invertir y competir en cualquier parte del planeta; y, consecuencia de ello, ha pasado a ser país exportador neto de capitales.

*En tercer lugar*, España, país de emigración, se ha incorporado al grupo de Estados desarrollados que reciben emigrantes y están sometidos a una fuerte presión migratoria desde el mundo subdesarrollado más próximo territorial y culturalmente.

*Por último*, España, que goza por su historia de una cultura potente, dispone de una lengua en expansión, en particular por el crecimiento de la población y los extensos movimientos migratorios de los pueblos hispanoamericanos hacia Estados Unidos, pero también por su notable creatividad y dinamismo cultural.

Este conjunto de hechos determinan que la paz y la seguridad y estabilidad internacionales se conviertan en objetivos básicos de la acción exterior de España porque su alteración o puesta en peligro afecta a su economía, a sus empresas y por tanto a sus nacionales. Aunque con distinta intensidad –es obvio decirlo– nada importante que pueda ocurrir en el mundo resulta hoy ajeno, por sí o por sus implicaciones, al interés directo de España. España, por sus nuevas circunstancias ha pasado a tener intereses globales, lo cual, además, no deja de ser consecuencia lógica del proceso de globalización en que se halla inmerso el planeta. Esos intereses globales exigirán, como veremos, mayores medios personales y materiales para que las posiciones españolas no caigan en la inconsecuencia o en la retórica. Y exigen, diría que desde ya mismo, la concienciación de la sociedad española sobre su nueva circunstancia, respecto de la cual hoy prevalece la tendencia a la evasión o el desinterés cuando no la ignorancia consciente.

## **GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR**

En términos sencillos, la globalización es el proceso de formación de un mercado mundial libre e integrado. Es el gran cambio –cambio estructural– de nuestro tiempo y es un cambio, además, que interesa a España. Precedentes históricos aparte, tiene su origen próximo en los hechos siguientes: en las políticas de liberalización económica que se empiezan a poner en marcha, a escala nacional e internacional, después de la II Guerra Mundial: en el espectacular desarrollo de las tecnologías de la información y de la comuni-

cación que despejan el camino para la transmisión de información masiva e instantánea a cualquier punto del planeta: en el abaratamiento y velocidad de los transportes y en la desaparición del bloque soviético que además de posibilitar la incorporación de un tercio de la Humanidad al mercado mundial libre en formación, ha desterrado el modelo estatista de economía contrario al libre mercado.

Desde la perspectiva de la política exterior española, la globalización nos lleva a hacer tres consideraciones principales: *En primer término*, la mundialización del mercado ratifica que España ha pasado a tener intereses globales por la capacidad de su economía y de sus empresas y que, en consecuencia, la seguridad y la estabilidad del orden internacional y el libre comercio mundial han pasado a formar parte principal de su interés nacional.

*En segundo lugar*, el propio proceso de globalización se encuentra sujeto a una cierta tensión regulatoria cuyo desenlace no resulta indiferente a los intereses españoles. La diplomacia económica tiene un papel esencial que jugar. Hay planteado un fuerte conflicto de intereses entre países desarrollados y menos desarrollados que se entrecruza con un no menos intenso debate ideológico sobre la necesidad, orientación y amplitud del marco regulatorio del nuevo mercado mundial.

*En tercer lugar*, la globalización engendra problemas nuevos o replantea antiguos problemas que adquieren nuevas dimensiones. Los problemas, en efecto, también se globalizan: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la aparición de organizaciones islámicas radicales y violentas –más allá del conflicto palestino– que practican el terrorismo y trascienden por su planteamiento universalista y antioccidental las tradicionales y diversas fragmentaciones del mundo árabe: los efectos visibles de la pobreza extrema con sus consecuencias inmediatas en el terreno sanitario y migratorio, etc. Son además problemas acuciantes toda vez que lo que se halla en el horizonte hacia el que caminamos es la institucionalización de un mercado mundial libre.

Ante este panorama, la cooperación intergubernamental y la diplomacia multilateral –esenciales en cualquier forma de orden internacional– son, sin

embargo, con frecuencia, instrumentos insuficientes o impotentes tanto para canalizar satisfactoriamente la defensa del interés nacional como para resolver o paliar aquellos problemas, por naturaleza globales. Las perceptibles deficiencias del multilateralismo dejan, *de hecho*, un espacio de inevitable ocupación por la diplomacia unilateral para afrontar situaciones que las instituciones multilaterales, por distintas razones, son incapaces de encauzar. La impotencia de la ONU para hacer frente a ciertos conflictos y hacer respetar su propia legalidad es un ejemplo por desgracia casi cotidiano. Ningún país, con las características de España, dejaría de definir dónde radica su interés nacional y, en su caso, de actuar unilateralmente –en la medida de sus posibilidades– en tales supuestos. Y en particular cuando se trate de conflictos que nos afectan o pueden afectar gravemente. La garantía del funcionamiento correcto del mercado mundial de petróleo, hoy en gran parte determinado por la voluntad de regímenes políticos arbitrarios, sería un buen ejemplo. España tiene la experiencia vivida de lo que supuso en términos de desempleo masivo el doble choque petrolífero de los años 1973-79. Y aunque, en el momento presente, la subida del precio del crudo –pongamos hasta los 100 dólares el barril– no tendría iguales repercusiones por la menor importancia del petróleo en el total de nuestras importaciones, no debería aceptarse con pasividad que se juegue, sea como amenaza sea frívolamente, con el precio del barril.

La globalización, que implica una parcial superación del sistema de soberanías nacionales, exige pues una reflexión profunda –y una revisión– sobre la manera de enfocar los llamados ejes permanentes de la política exterior –que en verdad lo sean– y sobre las coordenadas de presencia y actuación en el orden internacional de un país que en todo caso –creo que nadie lo negaría– puede y debe aspirar a tener una política exterior propia y dinámica que sepa combinar los planos bilateral, europeo y multilateral.

El desafío –antes implanteable– se concreta en formar parte del plantel de protagonistas que influyen y a la postre obtienen ventajas legítimas de la configuración de un orden internacional en el que rija el principio de legalidad, se respeten los valores inherentes al sistema democrático propio del mundo libre y en el que se puedan satisfacer con libertad las exigencias de su prosperidad material y de su expansión cultural. Una economía mundial libre en

la que España –Estado y sociedad– pueda desplegar toda su potencialidad forma parte de nuestro interés nacional.

En el escenario de la mundialización económica, a España le interesa también, junto a su proyección como nación, la proyección de la propia Unión Europea y por tanto dentro de ésta debe tratar de influir en la formación de los criterios y posiciones que los representantes comunitarios tienen que defender en la órbita internacional y en particular en las instituciones económicas multilaterales.

## **LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL. LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS**

La principal consecuencia de la desaparición de la antigua URSS ha sido la correlativa aparición de un mundo de perfil, en principio unipolar, en el que queda una única superpotencia –los EE.UU.– que representa cerca del 30% del producto bruto mundial y el 40% del gasto militar total.

Diría, para comenzar, que la unipolaridad no implica *per se* un mundo más seguro y estable. Cambia la naturaleza de los conflictos pero nacen o subsisten múltiples factores de inestabilidad e inseguridad: nacionalismos agresivos, proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismos con vocación planetaria de destrucción del mundo capitalista y occidental y Estados que directa o indirectamente los amparan, crimen organizado, áreas de hambre, pobreza y marginación social extrema, etc. Afrontar estas situaciones en el seno de las instituciones intergubernamentales de carácter multilateral es línea de acción aconsejable para todos, incluido Estados Unidos, vinculado, como los demás signatarios, por los respectivos tratados fundacionales. Ahora bien, este país es también el único cuyos contribuyentes financian la fuerza necesaria para resolver con eficacia ciertos conflictos que afectan a todos, o al menos a todos los Estados con intereses globales. Por eso adquiere especial relevancia el análisis de la situación interna de los Estados Unidos, país democrático y plural en el que el debate público, las corrientes de opinión y las elecciones libres exteriorizan con transparencia el estado de la sociedad civil y las relaciones de poder.



Este análisis tiene un punto de partida ineludible: la agresión terrorista del 11 de septiembre contra las Torres Gemelas de Nueva York que causó más de tres mil muertos. El pueblo norteamericano adquirió ese día conciencia de su vulnerabilidad, hasta entonces ni siquiera contemplada por un país nunca invadido, con conciencia de ser el más fuerte del mundo y que vivía en la creencia de su segura victoria o imposible derrota en las guerras posibles. El 11 de septiembre fijó, en mi opinión, un punto de no retorno. Estados Unidos, acompañado o en solitario si nadie quisiera acompañarle –unilateral o multilateralmente–, hará todo lo que en cada momento estime imprescindible para garantizar su seguridad. Creo que esta actitud, lejos de ser algo pasajero, refleja un cambio social al que no podrán sustraerse los dirigentes políticos o líderes de opinión cualquiera que sea su partido o ideología. La vulnerabilidad y el temor que produce han afectado a las pautas sociales de comportamiento de la sociedad norteamericana. El tiempo lo hará más visible. En todo caso, me parece superficial atribuir el aparente giro de la política exterior norteamericana a la sola influencia de un grupo radical de asesores o al simplismo de un presidente. Y me parece tanto más superficial cuanto que llegaron al poder con un programa diferente. Creo que el 11 de septiembre obligó al Presidente Bush y a sus colaboradores a enlazar con una estrategia que había empezado a formularse años antes, al desaparecer el bloque soviético, con el propósito de definir cómo debería proyectarse la hegemonía norteamericana en el mundo. Y es que a todos los grandes acontecimientos históricos –los que suponen un cambio en las relaciones de poder– sigue una adaptación del sistema de relaciones internacionales que refleja las nuevas hegemonías. Así ha ocurrido siempre y ocurrirá ahora. El mundo actual tendrá que asumir y adaptarse al hecho de la nueva supremacía estadounidense que, por fortuna, encarna el modelo democrático y pluralista que compartimos.

El debate está abierto en la propia sociedad norteamericana. Dos libros recientes, el de Paul Kagan, *Poder y Debilidad* y el de Joseph Nye, *La paradoja del poder norteamericano*, dan pistas sobre los términos en que se desarrolla la polémica. Kagan entiende que los Estados Unidos deberán actuar –unilateralmente si fuera preciso– contra todo Estado que amenace su seguridad bien sea porque acogen o protegen actividades terroristas, erigen un poder nuclear o acumulan armas químicas de destrucción masiva con el fin de des-

truir no sólo el poder estadounidense sino todo aquello que los Estados Unidos representa (democracia liberal, libre mercado, costumbres liberales). Añade que el inmenso poder de Estados Unidos le convierte en un objetivo predilecto y a menudo único y tiene por tanto una percepción de lo que es una amenaza –especialmente después del 11 de Septiembre– y de cómo combatirla mejor, distinta de la de Europa. La disparidad de poder y la relativa debilidad de los europeos lleva a éstos –sostiene Kagan– a edificar un mundo en el que el poderío militar cuenta menos que un poder blando asentado en la pujanza económica y en el que todas las naciones –cualesquiera que sea su poder– sean iguales en derechos y ninguna esté autorizada a emprender acciones unilaterales.

Joseph Nye considera que en una era de información global el poder está distribuido. Sólo es verdaderamente unipolar en lo militar: es multipolar en lo económico y disperso en la base de las relaciones internacionales en donde deciden o influyen instituciones no gubernamentales, empresarios, banqueros o terroristas y piratas informáticos que pueden transformar o trastornar gravemente la coyuntura mundial. A los Estados Unidos conviene por ello hacer un planteamiento multilateral. Dice: “ninguna gran potencia puede permitirse el ser puramente multilateralista, pero ése debería ser el punto de partida de su política... La paradoja del poder estadounidense en el siglo XXI es que en una era de información global la mayor potencia desde Roma no puede alcanzar unilateralmente sus objetivos”. Y añade: “encuadrando su política en un marco multilateral, Estados Unidos puede hacer que su poder desproporcionado sea más legítimo y aceptable para otros”.

Aun en la discrepancia, subyace en ambas posiciones una idea común: la seguridad será el eje fundamental de la política exterior estadounidense en los próximos años.

En un panorama mundial de hegemonía político-militar norteamericana, la política exterior española debe precisar lo que interesa a España a la hora de enfocar sus relaciones bilaterales con los Estados Unidos, análisis de gran trascendencia porque determinará también la posición de España dentro de la Unión Europea en la definición de las relaciones Europa-Estados Unidos.

Lo que interese a España en la relación trasatlántica debe ser también, desde la perspectiva de España, de interés para la Unión Europea.

España y la Unión Europea tienen con Estados Unidos *valores comunes* (democracia, libertad de información, derechos humanos) *problemas comunes* (las amenazas contra la seguridad y estabilidad internacionales, el terrorismo y su financiación, proliferación de armas de destrucción masiva, lucha contra la pobreza extrema y sus efectos, el cambio climático) e *intereses comunes* (garantía del libre comercio mundial, estabilidad financiera internacional, funcionamiento previsible del mercado de petróleo, etc.).

Todo ello determina una coincidencia en lo sustancial que aboga no sólo por un fortalecimiento de la relación trasatlántica sino por convertir ésta en eje básico de la política exterior de la Unión. España debe, en su política exterior propia y como base de su posición dentro de la Unión Europea, impulsar tal concepción hasta hacer del vínculo trasatlántico una sólida relación de alianza en la que una OTAN renovada, ampliada en sus fines y fortalecida debería asumir un papel de primer orden. De una parte, porque en cualquier análisis que se haga, lo que une a los Estados Unidos y la Unión Europea es mucho más que lo que les separa: de otro lado, porque los Estados Unidos son los únicos que pueden garantizar en última instancia un orden internacional que respete los valores e intereses comunes que nos definen. Y finalmente, porque la Unión Europea, en el fracasado proyecto de tratado constitucional, ha optado por no ser un polo vertebrador de la Comunidad Internacional en lo político y en lo militar. Al conservar la política exterior y de seguridad y defensa en el plano intergubernamental y sujeta a la regla de la unanimidad, rechaza tener –como la experiencia acredita– una política propia que merezca tal nombre. Su deliberada impotencia implica, pues, que a la hora de la verdad no pueda prescindir de Estados Unidos para garantizar una seguridad internacional que es preocupación compartida. La incapacidad de la Unión Europea para resolver los conflictos de los Balcanes, en sus mismísimas fronteras, es la mejor confirmación. Resulta por ello artificioso separar las exigencias de seguridad de Estados Unidos y las de la Unión Europea. Y no sólo porque los contribuyentes norteamericanos pagan en gran parte la defensa de todos sino porque tenemos los mismos adversarios, nos desestabilizan los mismos acontecimientos y nos enfrentamos a escala

global con los mismos riesgos y peligros. Podemos discrepar en las soluciones pero no podremos sustraernos de tener los mismos problemas.

La relación trasatlántica –para que sea una verdadera asociación de amigos y aliados– debe incluir la natural y fundada preocupación de la sociedad norteamericana por su recién descubierta vulnerabilidad. La comprensión de los intereses de los aliados es la primera condición de una alianza estable y sólida. A España como país aliado le corresponde hacer en cada caso la aportación que esté al alcance de sus posibilidades y de su interés y hacer valer ante los Estados Unidos que la seguridad no es la única dimensión de las relaciones internacionales, que siendo una dimensión esencial, tiene más vertientes que la puramente militar y que los planteamientos multilaterales y la sujeción al Derecho Internacional son, por su mayor respaldo y legitimidad, más convenientes en principio que una actuación unilateral apoyada sólo en un análisis nacional y la supremacía militar, aunque la legitimidad de una acción unilateral no deba descartarse para afrontar amenazas y asegurar la paz y estabilidad del orden internacional.

La ocupación de Irak y las dificultades de su reconstrucción democrática han hecho visible, en último análisis, la insuficiencia del poderío militar para solventar conflictos o incluso para defender eficaz y duraderamente el propio interés nacional. Decía Talleyrand a Napoleón que las bayonetas servían para todo menos para sentarse sobre ellas. La tendencia a una excesiva militarización de la política exterior y al unilateralismo en definiciones y acciones encontrará sus límites en la construcción de la paz, sin la cual ninguna política de seguridad alcanza plena significación. La paz necesitará siempre colaboraciones diversas y la legitimidad que, a pesar de su habitual impotencia para prevenir y actuar, sólo las instituciones multilaterales pueden, aunque sea *a posteriori*, conferir en un mundo en el que la información y por tanto la opinión pública mundial hacen valer cada vez más su creciente peso específico. No obstante, mientras no se reforme una legalidad internacional cuya aplicación está sujeta a veto o la Unión Europea no tome la decisión de convertirse en protagonista político y militar de la Comunidad Internacional, resulta incoherente y peligroso para el mundo democrático deslegitimar *a priori* las actuaciones estadounidenses basadas en la sola valoración de su interés nacional. La Unión Europea tiene la obligación política de con-

vertir en incierta la tesis de Paul Kagan, hoy por desgracia cierta. Dice Kagan que una explicación de la mayor tolerancia de Europa ante las amenazas del mundo actual es la relativa debilidad del Viejo Continente: “Los europeos –dice– se preocupan sobre todo de cuestiones susceptibles de resolverse mediante acuerdos políticos y enormes sumas de dinero y no sobre aquellas amenazas que por su dificultad no pueden afrontarse desde una posición débil”. Destaca también Kagan que “Europa disfruta de una seguridad garantizada por Estados Unidos y da por descontado que actuará cuando haya algún peligro en el mundo”. Europa, desde esta perspectiva, debería en efecto, tomar una decisión trascendente: dotarse de una verdadera política exterior y de seguridad y defensa que le confiera credibilidad como polo vertebrador de la Comunidad Internacional. Mientras no lo haga, carece de razón para oponerse, o contraponerse, a los Estados Unidos cuando estos entiendan que hay una amenaza a su seguridad y por tanto, en gran medida también, a la seguridad del mundo democrático. Ello no excluye, en cambio, que les sea exigible no complicar el panorama europeo propiciando la independencia de Kosovo o presionando para el ingreso de Turquía como miembro de pleno derecho en la Unión Europea. Me parece exacta la reflexión, que comparto, de Emilio Lamo de Espinosa (“El 11-S y el nuevo escenario estratégico”. *Cuadernos de pensamiento político*, nº 13, FAES): “Ironías de la historia, el “nuevo orden planetario” parece encaminarse a ser una copia en mayor escala del orden westfaliano, la definitiva “europeización” del mundo: una colección de grandes potencias nuclearizadas en equilibrios de poder inestables y alianzas *ad hoc*. Habremos contenido al Hegemon (EEUU), sin duda, pero habremos asegurado nuestra irrelevancia y abierto la puerta a un neo-feudalismo mundial. Los europeos deberíamos tener mucho cuidado al apostar por un mundo multipolar, no sea que veamos cumplidas nuestras esperanzas para tener que decir después: “no es esto, no es esto””.

Para concluir no debería olvidarse que España puede además obtener –como ha obtenido en las etapas de Felipe González y, sobre todo, de Aznar– de su relación bilateral de amistad y estrecha alianza, la leal colaboración de los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo de ETA y en sus viejos litigios territoriales. Queda en cierto modo pendiente la pugna histórica, de trasfondo cultural, aunque también incipientemente económica, en relación con la América de habla española, pugna que adquiere no obs-

tante tintes cada vez menos polémicos por la creciente penetración en la sociedad norteamericana de “lo hispano”, que, aunque escasamente identificado todavía con España –en gran medida por nuestra propia incapacidad–, confiere vigencia y protagonismo a un modelo cultural que la visión *wasp* denigraba como inferior.

## UNIÓN EUROPEA Y POLÍTICA EXTERIOR

Son tres los temas sobre los que principalmente procede reflexionar para determinar en este ámbito nuestra política exterior, aun cuando la política comunitaria tenga cada vez en mayor medida una faz más doméstica que internacional: 1º) La reciente ampliación a 27 Estados. 2º) La orientación de su proceso de institucionalización (integración supranacional *versus* intergubernamentalismo). 3º) La definición de su política exterior y de seguridad, incluida la de defensa (PESD).

La ampliación –aun reconocida como inevitable y obligada– ha sido a menudo valorada con pesimismo desde la perspectiva de los intereses españoles. En una Europa “continentalizada” y volcada sobre sí misma, el centro –se dice– prevalecería y España se convertiría en un miembro periférico. En realidad es juicio que sobrevalora de manera explícita la ubicación geográfica y de forma implícita las corrientes económicas y culturales que desde finales del Siglo XVII han hecho Europa. Aun estando en parte fundada, es una valoración que aporta cada vez menos en un mundo, como el de hoy, en que, ante la globalización y sus efectos, las limitaciones o condicionantes del lugar que se ocupa en el mapa son superables. Añadiría que en una Unión Europea que gire en torno a Alemania, Francia y, eventualmente, Gran Bretaña las posibilidades españolas son de menor entidad que en una Europa de 27 Estados miembros, de intereses más plurales y diversos. Alegaciones como “tocar a menos en el reparto” o “desviación del foco de atención de la periferia hacia el Centro” no son por completo inexactas, pero presumen en el fondo una España pasiva y en regresión. Si algo ha demostrado la sociedad española en los últimos treinta años es su capacidad de progreso y su habilidad para aprovechar las oportunidades que se le abren. La ampliación supone sin duda un panorama de nuevos retos, pero no hay razón para pen-

sar que no sepamos superarlos siempre que creamos en nuestras posibilidades, dediquemos a tal tarea el esfuerzo colectivo que requiere y tengamos un Gobierno competente y con voluntad y habilidad para hacer valer el peso específico de España en las relaciones internacionales.

En todo caso, en una Unión Europea de 27 Estados, el eje franco-alemán –hasta ahora motor esencial de la construcción europea– pierde, en cierto modo, capacidad de definición, de impulso y desde luego de veto político. Se incrementa, correlativamente, el ámbito potencial de actuación dentro de la Unión de otros Estados miembros. Alemania y Francia son ciertamente las economías europeas más fuertes y tendrán por ello de forma natural una mayor influencia en la Unión, pero ésta, por su creciente complejidad, no podrá ser plataforma tan maleable como hasta ahora para, de manera más o menos abierta, ejercer en la Comunidad Internacional liderazgos de inspiración y objetivos nacionales. La influencia de Francia y Alemania dependerá cada vez más de las razones europeas que en beneficio de la Unión puedan alegar y cada vez menos de sus viejos intereses como ex potencias mundiales. Y en todo caso su influencia se verá condicionada por la ejemplaridad de su conducta. Con acuerdos entre ambos no siempre confesables, con desafíos abiertos a las normas comunitarias vigentes o con políticas nacionales fracasadas perderán autoridad moral y su liderazgo será débil y discutido. La coincidencia de posiciones de Francia y Alemania (en la etapa Chirac-Schroeder) en el conflicto de Irak ha servido precisamente para poner de relieve las limitaciones del eje franco-alemán, sin necesidad de hacer hincapié en que, efecto probablemente coyuntural de exigencias electorales, tal coincidencia en una actitud de apariencias antinorteamericanas difícilmente se mantendrá en el futuro como base de una política exterior europea que se aleje o antagonice con Estados Unidos. El acceso de Angela Merkel a la Cancillería ha puesto punto final a una absurda actitud de izquierda trasnochada. Y es que no resulta concebible un distanciamiento duradero entre Alemania y Estados Unidos dictado por razones ideológicas ancladas en el pasado o por el aparente interés de una política exterior europea que simplemente no existe.

Carece de sentido por ello sostener que si la política exterior de la Unión no parte de las posiciones franco-alemanas, no habrá política exterior de la

Unión. Creo, por el contrario, que en la medida en que se intente definir una política exterior desde el interés franco-alemán –todavía muy sumido en el caso de Francia en su historia reciente (Sarkozy es aún una incógnita) y en su pretensión hegemónica de inspiración gaullista– no habrá una política exterior que pueda reflejar los intereses de una Europa de 27 Estados miembros. ¿Por qué una política exterior definida bajo la decisiva influencia franco-alemana es, *a priori*, mejor para España y para Europa que la que incluya como prioridad esencial –no excluyente de otras prioridades– la relación trasatlántica y, dentro de ella, la asociación con Iberoamérica y la estrecha alianza con Estados Unidos?

La orientación de la institucionalización de la Unión Europea es también campo en el que resulta preciso definir posiciones e intereses. ¿Qué conviene en mayor grado a España: una Europa política más integrada y supranacional –de inspiración federalizante, si se quiere– o principalmente articulada a través de la cooperación intergubernamental?

En ciertos terrenos, España ha obtenido perceptibles beneficios de la integración de naturaleza supranacional (la política agrícola común, los fondos estructurales, el euro, el mercado único) y la ha impulsado en otros, como en el pilar de justicia e interior, para mejorar la eficacia de la lucha antiterrorista. Hay, pues, campos en los que la vertebración supranacional europea resulta beneficiosa, y hay igualmente ámbitos en los que responde tanto a una necesidad creada por la institucionalización del mercado único europeo como a las exigencias que impone un mundo ya ampliamente globalizado en el que las soberanías nacionales son en no pocas ocasiones nominales e impotentes.

La opción por una integración europea supranacional plena debería ser, aunque sin premuras y bajo ciertas condiciones, un horizonte irrenunciable para la diplomacia comunitaria española, por convicción y por interés. A corto plazo, sin embargo, la defensa de algunos de nuestros intereses se garantiza mejor, en principio, si la acción exterior de la Unión permanece en el plano intergubernamental. El frustrado proyecto de tratado constitucional, con realismo probablemente involuntario, aspiraba sólo a mejorar el funcionamiento de la cooperación intergubernamental y de sus mecanismos de



decisión. El avance de lo supranacional en el propuesto tratado de mínimos –si no se intensifica en la próxima Conferencia intergubernamental– es casi imperceptible. Por lo pronto, tal planteamiento legitima la posición polaca –que debería también ser la española– de intentar conservar ciertas asimetrías como la favorable ponderación del voto de España conseguida en la cumbre de Niza por el presidente Aznar.

Pero cuanto afecta a la Política Exterior y de Seguridad y Defensa (PESD) requiere consideración aparte. La cuestión es la siguiente: ¿Podría España defender sus intereses transatlánticos, especialmente en relación con Iberoamérica, en el ámbito de una PESD más supranacional, mejor que en el ámbito de una política europea de rostro intergubernamental? La respuesta es en principio negativa porque, hoy por hoy “lo hispánico” no es uno de los elementos constitutivos y definitorios –está meramente yuxtapuesto– de “lo europeo” y no determina de manera principal la acción exterior de la Unión Europea. España no tiene aún peso bastante para introducir con plenitud esta dimensión que hasta ahora ha hecho valer con resultados visibles pero modestos. Tampoco los intereses de la mayoría de los países de la Unión Europea en América Latina son tan considerables como para compartir tal planteamiento. La experiencia así lo acredita. Las relaciones Unión Europea-América Latina, a pesar de los notables esfuerzos hechos por España desde su incorporación para incrementar su influencia en este ámbito, han sido en general lánguidas y bastante convencionales. Esta situación sólo cambiaría perceptiblemente si se alcanzase –lo que parece difícil a corto plazo– un acuerdo con Mercosur para crear una zona de libre cambio, punto de partida para un vínculo de asociación posterior más intenso que debería ser de interés prioritario para España y que España debería impulsar por encima del enfoque, un tanto estrecho de miras y miope, de los intereses agrícolas inmediatos. Parece evidente que una mayor institucionalización de la relación Europa-América Latina contribuiría a dar más valor en la Unión a cuanto España quiera representar como país europeo.

La política exterior española y la diplomacia a su servicio, en particular la comunitaria, deben pues destacar la vertiente transatlántica en la definición de las políticas de la Unión, vertiente que debe abarcar tanto la relación con

América Latina como con Estados Unidos. En el arrumbado proyecto de tratado constitucional, las decisiones de la PESD se mantenían, como señalaba antes, en el ámbito de lo intergubernamental y requerían unanimidad. Esta opción, que probablemente se ratificará en el futuro tratado de mínimos que se debatirá a final de año en sede de conferencia intergubernamental, deja a países como España amplios y flexibles márgenes de actuación dentro y fuera de la Unión. Dependerá sólo de nosotros, de nuestra capacidad como Estado, saber aprovecharlos.

Importa destacar, sin embargo, que semejante opción tiene para España y para la Unión Europea, consecuencias que a corto plazo no es posible obviar. En primer término, al renunciar a una PESD integrada y supranacional, la Unión Europea renuncia por igual a convertirse en un polo vertebrador de la Comunidad Internacional en lo político y en lo militar y a constituir un espacio de seguridad autónomo. Consolida, por decisión propia, un mundo unipolar y las relaciones con Estados Unidos se convierten en prioridad esencial. A partir de esta opción, resulta inconsecuente plantear la proyección internacional de la Unión Europea –intentada por algunos Estados miembros en el conflicto de Irak–, como un contrapunto de la política exterior estadounidense. La Unión Europea, que ha decidido no tener en cuanto tal una verdadera PESD, no puede construirse en contraposición de los Estados Unidos. No habría consenso. Aunque europeos y norteamericanos podamos tener a veces intereses divergentes, representamos los mismos valores básicos, compartimos muchos intereses y debemos afrontar problemas planetarios que nos afectan por igual. Las diferencias, cuando las haya, serán siempre más de procedimiento que de substancia. Y aun en las discrepancias, de procedimiento o de substancia, habrá que dilucidar cuándo son verdaderamente tales y cuándo disfrazan incapacidad de la propia Unión Europea para actuar por razones presupuestarias o militares o por la incidencia inercial de intereses nacionales opuestos de sus Estados miembros. Hasta la contraposición de intereses económicos entre Europa y Estados Unidos resulta artificiosa. En primer término, porque en un sistema de mercado libre –libre de protagonismos económicos estatales como el actual– no compiten las economías nacionales sino las empresas: en segundo lugar, porque éstas, en especial las grandes empresas europeas y norteamericanas, tienen inversiones recíprocas –y a veces cruzadas– a ambos lados del Atlántico y ambos polos están por

tanto interesados en que el mercado mundial funcione con libertad, y que sus empresas, todas, vayan bien.

La inconsecuencia se agranda si se considera el hecho no menor de la congelación –cuando no disminución real– de los presupuestos de defensa de los Estados miembros de la Unión durante los últimos diez años. De ahí la actual incapacidad militar de la Unión Europea y de ahí también la necesidad de mantener una relación de alianza leal y solidaria con los Estados Unidos –alianza entre socios que serán realmente iguales cuando hagan esfuerzos equivalentes– por ser éste el único país cuya supremacía militar puede garantizar la seguridad y estabilidad del orden internacional y el modelo de economía de mercado, facetas ambas de primordial interés para la Unión Europea. No tiene, en mi opinión, sentido poner en cuestión la relación de alianza Unión Europea-Estados Unidos alegando que tal alianza encubre una relación de subordinación. Europa, se exige, debe estar en el mundo en pie de igualdad con Estados Unidos. Así debe ser siempre que la Unión Europea asuma las dos obligaciones mínimas inherentes a una relación de igualdad: dotarse de una política exterior integrada que sepa definir, expresar y hacer valer el interés europeo y articular una política de defensa que cuente con los medios personales y materiales que demanda el ejercicio de un liderazgo mundial en pie de igualdad en todos los campos con Estados Unidos.

De otra parte, al mantener la PESD en el ámbito intergubernamental y sujeta a la regla de la unanimidad, el proyecto de tratado favorece en el seno de la Unión el protagonismo, más o menos explícito, de los distintos intereses nacionales –en ocasiones artificialmente contrapuestos– que paralizan o al menos dificultan la definición de una política europea coherente y eficaz. Así, por ejemplo, la relación de la Unión Europea con el mundo islámico en general y con los países árabes en particular proyecta cada día su inanidad cuando no su impotencia. Algo particularmente delicado para España desde la perspectiva de su seguridad porque tiene frontera con el Norte de África, que ejerce sobre el territorio español –territorio de la Unión Europea– una fuerte presión migratoria. La única manera de paliar la incapacidad europea sería conseguir un pleno acuerdo con Francia para actuar al menos en el Magreb –España y Francia son los dos principales inversores en el área– y realizar una política mediterránea basada en la creación de una zona de libre

comercio que, aunque ya prevista, avanza con dificultad por falta de verdadero impulso. Sólo planteamientos basados en una concepción anacrónica del interés nacional explican la situación de semiparálisis. Lo cierto es que, como todas las grandes líneas de la PESD, la política mediterránea de la Unión Europea, que tuvo un acertado aunque modesto enfoque en la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 1995, languidece, en parte porque, en el conglomerado de los intereses nacionales, no se deja emerger con fuerza el interés europeo.

Es precisamente en el marco de esta coordinada política mediterránea en el que hay que valorar la posibilidad de “cooperación reforzada”, fórmula institucional, que recogía el non nato tratado constitucional. Vaya por delante que, tanto en el ámbito económico como en el político, interesa a España sobremanera impulsar la zona de libre comercio con el Magreb-Norte de África. En la órbita política, sin embargo, las ventajas para España de una “cooperación reforzada” estarían en función de que ésta no fuese, en el fondo, cobertura del interés nacional francés, concebido en su sentido clásico. Mientras Francia entienda –como parece entender a veces– que tiene una especie de exclusividad y hegemonía en las relaciones con los países magrebíes, la “cooperación reforzada” será un corsé si no perjudicial al menos no beneficioso para los intereses españoles. Como socios europeos no debería ser difícil, sin embargo, “compartir” y “repartir” influencia. La reciente propuesta de Sarkozy de impulsar la constitución de una “Unión Mediterránea” podría ser un primer paso en la buena dirección siempre que se acepte que lo que hemos definido como “intereses vitales españoles” no puedan ser dañados o sacrificados. En todo caso, antes de tomar la decisión de integrarse, parece imprescindible debatir cuál es el interés europeo en el Magreb y en su ribera mediterránea y atlántica –y en general en toda la ribera sur del Mare Nostrum– lo que exige tomar posición clara sobre los conflictos y reivindicaciones territoriales, que suscitan algunos países y que afectan a España de manera particular. Para España es *interés vital* cuanto afecta a las Islas Canarias y a sus aguas jurisdiccionales (el final de la descolonización del Sahara no es a este respecto indiferente) y a las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla que, además, son territorio de la Unión Europea de acuerdo con el Derecho Internacional vigente. O se respetan estos intereses o la configuración de un estatuto avanzado de relación privilegiada se hará sobre bases

falsas que tarde o temprano España tendría que denunciar. Las alianzas multidimensionales no pueden ser sólidas y duraderas si sólo una de las partes mete los problemas más espinosos en un cajón. Todo ello sin perjuicio de afirmar que el “estatuto de relación privilegiada” puede ser un buen instrumento para definir y dar estabilidad a las fronteras de la Unión Europea, aún indefinidas pero en discusión provocada por el proceso de negociación con Turquía. Habrá de posibilitar tal estatuto una efectiva política de cooperación activa que, entre otras cosas, ordene y controle las corrientes migratorias. La realidad demuestra cada día que las fronteras por sí solas no bastan.

En conclusión, sólo en la medida en que España por su habilidad, convicción y creciente peso específico sepa hacerlas valer asumirá la Unión Europea como prioridad auténtica, “con todas sus consecuencias”, la relación con el Magreb-norte de África y con América Latina, ejes de imposible renuncia sin embargo de la política exterior española. Se podrá contestar que ya son prioridades europeas y en cierto modo es así aunque por el momento con más retórica que efectividad. La comunitarización de la política exterior de la Unión requiere más tiempo para que ciertos intereses nacionales, de gran y real entidad, pasen en lo sustancial a ser europeos y se defiendan como tales, y otros pretendidos intereses nacionales, anclados en la inercia de una Historia que ya no es, desaparezcan de cualquier esquema de prioridades. En el interregno, claro está, España tendrá que hacer un considerable esfuerzo político, militar y presupuestario. Sin él no hay ni habrá política exterior.

## **ASIA EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA**

En septiembre del 2000, el Gobierno presentó en el Congreso de los Diputados el Plan Estratégico de Actuación Exterior, en el que, entre otras cosas, se define un nuevo eje de política exterior, el cuarto pilar o pilar asiático, principalmente China y la cuenca asiática del Pacífico. El enfoque es acertado. Los cuatro tigres –Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong– con un fuerte desarrollo se abren paso en el mercado mundial. Y países como Indonesia, Tailandia, Filipinas, Vietnam y Malasia –además de India y Pakistán– constituyen un amplio mercado, con un nivel de renta aún modesto pero en claro aumento.

El este asiático e India representan pues el nuevo gran reto de la proyección internacional de España. Y China, en particular, por estar destinada a convertirse con mayor rapidez en gran potencia mundial. Su creciente capacidad exportadora y por tanto el tipo de cambio de su moneda, han empezado a hacerse notar en el mundo económico. Tiene todavía grandes necesidades para impulsar su crecimiento y mejorar el bienestar de su población –necesidades gigantescas que convierten sin embargo a China en el mercado con mayor fuerza de atracción comercial e inversora. Algunas de nuestras empresas se han adelantado una vez más a la acción tangible del Estado y han empezado a invertir en China. Pero, como objetivo de nuestra proyección internacional, padece la pobreza de ambición que ha caracterizado la concepción de nuestra presencia en el mundo hasta tiempos recientes.

La construcción del pilar asiático de la política exterior debe hacerse en los planos bilateral, europeo y multilateral en que España realiza hoy su actuación exterior. Exigirá definición de objetivos, acción continuada, tiempo y medios, empezando por primar de algún modo –al menos en la función pública– el conocimiento de la lengua y la cultura chinas. Tiene pues que ser primero “pensada” y después incorporada –aún no lo está a pesar de la retórica al uso– como elemento definitorio de la proyección de España. Dejo constancia de esta necesidad sin poder ahora extenderme en la forma de satisfacerla.

## CONSIDERACIÓN FINAL

La política exterior es mera retórica o se convierte con facilidad en una superficial política de relaciones públicas internacionales, a veces brillante pero vacía de contenido, si no puede servirse de al menos tres palancas básicas: 1) Una diplomacia garante de la continuidad, dotada de los medios materiales y personales que correspondan a la magnitud de la acción exterior a realizar por un país, como el que España es hoy, con intereses globales en un mundo globalizado en el que predominan las dimensiones económicas y de seguridad debatidas en marcos multilaterales; 2) Unas Fuerzas Armadas que cuenten con formación y armamento modernos, concebidas para inter-

venir con rapidez en cualquier punto del planeta en misiones de paz, en acciones de interposición, en lucha antiguerrillera y antiterrorista o en conflictos bélicos de fisonomía más tradicional; 3) Un instrumento conceptual o doctrinal –concreción recurrente de un acervo acumulado por la Historia– elaborado con propósito de durabilidad, con el consenso más amplio posible, en el que con revisiones periódicas, se defina el interés nacional y sus objetivos estratégicos que encarna en el Estado, que el Ejecutivo interpreta y desarrolla en su programa y al que diplomacia y milicia sirven siguiendo las instrucciones dictadas en cada momento por el Gobierno.

La política exterior española no cuenta en términos suficientes o razonables con ninguna de estas tres palancas, indispensables para realizar una política exterior de coherencia sostenida en el tiempo. Ha tenido y tiene considerable carga retórica y al Estado español, en cuanto tal, en ocasiones ni siquiera se le percibe. No creo exagerado afirmar que la magnitud de la presencia española en Iberoamérica –segundo inversor mundial– se ha alcanzado al margen del Estado, es decir, sin que el Estado tuviese, no ya protagonismo, sino plena consciencia de ello, por la acción de nuestras empresas y empresarios, algunas de las cuales, es cierto, eran de capital público en el momento de su expansión pero con gestión inspirada en el modelo mercantil privado. La mejor prueba de una inercia estatal de ausencia –paliada por el esfuerzo personal ingente de muchos empresarios y no pocos diplomáticos– está justamente en que el cambio cuantitativo y cualitativo de la presencia de la España democrática en Iberoamérica no se ha visto acompañado de un nuevo planteamiento estatal ni de un incremento sustancial de medios personales y materiales de acción. Un dato singular es que al gigantesco aumento de la inversión no ha seguido un crecimiento significativo de nuestras exportaciones a Latinoamérica. La política de cooperación iberoamericana, que cuenta con recursos algo más cuantiosos que en el pasado, no está concebida –o al menos no lo está con éxito– como proyección del interés del Estado, y no ha contribuido por ello eficazmente a erradicar los recelos que la actuación directa de España aun suscita en los principales países iberoamericanos.

Por su parte, las Fuerzas Armadas han hecho, en esta etapa democrática, un considerable esfuerzo de modernización y cumplen misiones de paz con

dignidad y acierto en muchas partes del mundo. Pero el esfuerzo presupuestario que realiza España en el capítulo de Defensa es –aunque se incluyan los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad– impropio de un país que proclama tener –y tiene– intereses globales. Resulta además insolidario con nuestros aliados y socios e hipoteca sin remedio el papel que con razón aspiramos a desempeñar en la Unión Europea y en la relación trasatlántica.

La democracia española ha tenido la fortuna –en el sentido de Maquiavelo– de haber contado desde 1977 hasta el 2004 con sólo cuatro presidentes de gobierno –modernidad y estabilidad de nuestro parlamentarismo presidencialista– que además han sido –los cuatro– buenos presidentes de gobierno. Los cuatro –pero especialmente González y Aznar– dedicaron a lo largo de su mandato cada vez más tiempo a nuestra proyección internacional y lo hicieron con notable eficacia personal en beneficio de España. Ninguno asumió, sin embargo, la necesidad de consumir la transformación de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa al servicio de una proyección internacional más intensa y extensa. Algo se ha avanzado, pero cuando la acción exterior tiene la importancia que se predica, los presupuestos de Defensa y la organización y capacidad de coordinación del Ministerio de Asuntos Exteriores tienen que estar a la altura de las palabras. Resulta imprescindible si queremos cubrir con congruencia todos los frentes que se derivan de nuestra renovada situación en el mundo, proyectar con solvencia nuestra influencia, plantear con eficacia nuestras posibles iniciativas y dar continuidad, más allá de cada coyuntura, a nuestra acción exterior. Es imprescindible, en todo caso, el consenso entre los dos grandes partidos nacionales para evitar vaivenes o fluctuaciones frívolas que nos hacen perder prestigio, credibilidad e influencia.