LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA *

Sección coordinada por
Rafael CALDUCH CERVERA
Catedrático de Relaciones Internacionales

Con la colaboración de
Paloma GONZÁLEZ GÓMEZ DEL MIÑO
Profesora Titular de Relaciones Internacionales

Vicente GARRIDO REBOLLEDO
Profesor Contratado Doctor de Relaciones Internacionales

Concepción ANGUIA OLMEDO
Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales

SUMARIO: 1. OTAN.—2. G-20.—3. EUROPA.—3.1. Unión Europea.—3.1.1. Unión Económica y Monetaria.—3.1.2. Política Exterior y de Seguridad Común.—3.1.3. Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para los ciudadanos europeos.—4. SEGURIDAD INTERNACIONAL.—4.1. Armas de destrucción masiva: limitación, control y desarme.—4.1.1. El Nuevo Tratado START, piedra angular en las relaciones entre Estados Unidos y Rusia.—4.1.2. Principales disposiciones del Tratado.—4.1.3. La verificación, elemento esencial del nuevo START.—4.1.4. Conclusión: el desarme nuclear como último objetivo.—5. POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA.—5.1. Nuevo titular en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.—5.2. Participación en foros multilaterales.—5.2.1. Reunión Plenaria de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).—5.2.2. LXV Período de sesiones de la Asamblea General de la ONU.—5.2.3. La XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.—5.2.4. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.—5.2.5. Cumbre de la OTAN (Lisboa).—5.2.6. Retirada de las tropas españolas en la región de los Balcanes.—5.3. Relaciones bilaterales.—5.3.1. Marruecos.—5.3.2. Foro Tripartito de Diálogo sobre Gibraltar.

* Corresponde al periodo julio-diciembre de 2010.

1. OTAN

En la cumbre del Consejo del Atlántico Norte, celebrada en Lisboa el 19 y 20 de noviembre de 2010, se aprobó el nuevo concepto estratégico de la Alianza que establece las amenazas y riesgos que deberán enfrentar los aliados durante la próxima década, así como las medidas para prever y gestionar sus efectos¹.

Básicamente la nueva estrategia de la OTAN le atribuye tres funciones centrales: la defensa colectiva; la gestión de crisis y la seguridad cooperativa. Al definir el entorno estratégico que deberá enfrentar la Alianza se señalan como principales riesgos: la proliferación de misiles balísticos y armas de destrucción masiva, especialmente nucleares; el terrorismo; los conflictos e inestabilidad de los países fronterizos; los ciber-ataques; el ataque o bloqueo de las comunicaciones vitales, los medios de transporte y las principales rutas comerciales y energéticas; el desarrollo de nuevas armas tecnológicamente avanzadas (armamento de láser, guerra electrónica, etc.) y, finalmente, los problemas vinculados con el deterioro del medioambiente y las restricciones de recursos esenciales (agua, petróleo, etc.).

En la Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno se abordó la evolución de la misión en Afganistán (International Security Assistance Force —ISAF—) y se estableció un calendario de transferencia progresiva de las competencias de seguridad a las fuerzas afganas que se extiende desde 2011 hasta 2014. Incorpora la aproximación integral para las misiones de gestión de crisis (*Comprehensive Approach Action Plan*) aprobada en septiembre de 2008, así como la creciente cooperación con la UE, la OSCE y Rusia, esta última en el marco del Consejo OTAN-Rusia².

En el contexto de los cambios estratégicos contemplados por la OTAN, el Gobierno español ha elaborado la Estrategia de Seguridad Nacional, actualmente pendiente de su publicación oficial, para conjugar los requerimientos estrictamente nacionales con los derivados de la participación en las organizaciones internacionales como la ONU, la OTAN, la OSCE y la propia UE con el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) contemplada en el Tratado de Lisboa.

2. G-20

Durante los días 11 y 12 de noviembre de 2010, se celebró en Seúl la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del G-20 con una agenda monográfica,

¹ Véase el documento en <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>, consultado el 13 de febrero de 2011.

² El texto de la Declaración de Lisboa se encuentra en: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_11/2010_11_11DE1DB9B73C4F9BBFB52B2C94722EAC_PR_CP_2010_0155_ENG-Summit_LISBON.pdf, consultado el 13 de febrero de 2011.

dedicada a la crisis económica y financiera mundial. Esta reunión había sido precedida por la publicación de un informe, aprobado por los ministros de Economía y Finanzas³, sobre los progresos realizados en las cumbres anteriores, como documento de trabajo para la redacción y aprobación del Plan de Acción de Seúl⁴.

Dicho Plan se establece a partir de los progresos realizados por el *Mutual Assessment Process* y se reorienta a alcanzar tres objetivos generales: asegurar la cooperación comprometida; establecer un plan de acción con las políticas comprometidas por los países miembros y mantener un crecimiento fuerte, sostenido y equilibrado.

Para asegurar el logro de estos objetivos, el Plan de Seúl establece compromisos específicos en cinco áreas prioritarias: Políticas monetarias y tipos de cambio, Políticas comerciales y de desarrollo, Políticas fiscales, Reformas financieras y Reformas estructurales.

También compromete un aumento de los fondos puestos a disposición de las instituciones financieras internacionales hasta alcanzar 750.000 millones de dólares, para el FMI, y 250.000 millones de dólares, para los bancos de desarrollo multilateral, junto con una revisión del sistema de voto ponderado a favor de las economías en transición.

Como no podía ser de otro modo, establece las líneas maestras de la reforma que debe realizarse en el FMI, para garantizar una mejor gobernabilidad financiera mundial, que se debe reforzar con la implantación de los acuerdos de Basilea III sobre incremento del capital básico de la banca con una incorporación a las legislaciones nacionales que debe iniciarse el 1 de enero de 2013 y concluir en 2019.

Por último, se fijan una serie de ámbitos en los que hay que extremar la vigilancia y supervisión futuras, para evitar nuevas crisis como son las operaciones bancarias ocultas, los mercados de derivados y la protección del consumo, junto con el plan de medidas que deberán adoptarse con las jurisdicciones no cooperativas (*non-cooperative jurisdictions*) en materia de riesgos de posición para el sistema financiero internacional.

Todo ello debe desarrollarse, evitando las tendencias proteccionistas y promoviendo el crecimiento del comercio y las inversiones internacionales, algo que se antoja difícil de conjugar mientras no se logre una reactivación, generalizada y sostenida, ya que nos hallamos en la fase de tímida recuperación de las economías, más avanzadas, pero de pleno impacto de la crisis en las economías en desarrollo y en los países más pobres, debido al desfase

³ El *Progress Report on the Economic and financial Actions of the London, Washington and Pittsburgh G-20 Summits* véase en http://www.g20.org/Documents/201010_communique_gyeongju.pdf, consultado el 14 de febrero de 2011.

⁴ La Declaración de Seúl del G-20 está accesible en http://www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit_declaration.pdf, consultada el 12 de febrero de 2011. Véanse los anexos: http://www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit_annexes.pdf, consultados el 12 de febrero de 2011.

temporal que existe en todo proceso económico entre el centro y la periferia del sistema.

3. EUROPA

3.1. Unión Europea

3.1.1. *Unión Económica y Monetaria*

Si durante el primer semestre del año, la actividad de las instituciones de la Unión Europea, especialmente del Consejo Europeo (CE), el Consejo de la Unión Europea (CUE) y la Comisión (COM), se centraron en la adopción de unos criterios comunes y la aplicación de un sistema de ayuda financiera, integrado por el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF) para los países en crisis, como fue el caso de Grecia, con el fin de garantizar la estabilidad del euro frente a los movimientos especulativos de los mercados mundiales, durante la segunda parte del año los esfuerzos se centraron en la evaluación del informe, elaborado por Grupo Especial para el gobierno económico con vistas a adoptar unos criterios comunes que debían presentarse en la reunión del G-20 que se celebraría a finales de octubre en Seúl, y el rescate financiero de la banca irlandesa para evitar la crisis de Portugal, España e Italia cuyas consecuencias podían provocar la quiebra de toda la eurozona.

Respecto al contenido del Informe sobre gobierno económico, presentado y aprobado en el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de octubre de 2010, destacan algunas propuestas que incidirán decisivamente en los compromisos y acuerdos futuros que deberán adoptar tanto las instituciones europeas como los países miembros, con el fin de dotar al sistema financiero de la eurozona de una mayor estabilidad y solvencia⁵.

En primer término, se impondrá una mayor disciplina presupuestaria de los países miembros, contemplándose la posibilidad de adoptar sanciones económicas, incluidas multas, a propuesta de la Comisión, a los países que incurran en déficits excesivos de acuerdo a los criterios de convergencia. Lo interesante de esta propuesta radica no tanto en la adopción de medidas sancionatorias sino en el sistema de decisión para aprobarlas, basado en el criterio de la mayoría inversa, lo que significa que salvo que una mayoría se oponga a la adopción de las sanciones propuestas por la Comisión, éstas deberán aplicarse.

Se propone complementar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con un sistema permanente de vigilancia macroeconómica que garantice la aplica-

⁵ El informe se encuentra accesible en <http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadDocument.aspx?id=1&lang=en&directory=es/ec/&fileName=117431.pdf>, consultado el 14 de febrero de 2011.

Las conclusiones del Consejo Europeo están en <http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadDocument.aspx?id=339&lang=EN&directory=es/ec/&fileName=117505.pdf>, consultado el 14 de febrero de 2011.

ción del Pacto. Dicho sistema debería fundamentarse en una nueva regulación jurídica.

La aplicación, a partir del 1 de enero de 2011, del *Semestre Europeo* destinado a realizar una evaluación simultánea de todos los países miembros sobre las medidas presupuestarias y las reformas estructurales que tienen previsto adoptar con el fin de garantizar el crecimiento y el empleo.

Finalmente se propone un reforzamiento de las competencias y funciones de análisis, pronóstico y supervisión de las políticas presupuestarias, por parte de organismos públicos independientes, con el fin de mejorar la gestión *ex ante* de las crisis económicas y financieras.

No cabe duda de que las principales medidas de política económica, presupuestaria y social que está adoptando el Gobierno español, durante los primeros meses del presente año, como las reformas del sistema de pensiones y el sistema bancario y de cajas de ahorro, están directamente inducidas por los compromisos asumidos en el seno de la UE.

El Consejo Europeo celebrado el 16 y 17 de diciembre de 2010, aprobó la reforma del art. 122, apartado 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) por el sistema de revisión simplificada contemplado en el art. 48, apartado 6 del Tratado de la Unión Europea (TUE), con el fin de establecer el Mecanismo Europeo de Estabilidad que deberá sustituir, con carácter permanente a partir de 2013, al FEEF y al MEEF⁶.

También estableció el plazo de junio de 2011 para que la adopción de las seis propuestas legislativas sobre gobierno económico elaboradas a partir de las recomendaciones del Grupo Especial. El mismo plazo se ha establecido para la presentación de las propuestas del marco financiero plurianual.

Finalmente, los jefes de Estado y de Gobierno formularon una Declaración en la que avalan las medidas de ajuste realizadas por el gobierno griego y el plan de ajuste presentado por el gobierno irlandés, avalando plenamente las medidas adoptadas por el Banco Central Europeo (BCE), lo que en la práctica equivale a respaldar su política de adquisición de deuda pública de los países miembros, afectados por los movimientos especulativos mundiales para evitar la desconfianza de los mercados y el incremento excesivo de las primas de riesgo.

3.1.2. Política Exterior y de Seguridad Común

El otro centro de atención de la actividad de las instituciones europeas, durante ese semestre, fue el desarrollo y fortalecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

⁶ Las conclusiones del Consejo Europeo pueden verse en <http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadDocument.aspx?id=347&lang=EN&directory=es/ec/&fileName=118600.pdf>, consultado el 14 de febrero de 2011.

En efecto, el CUE aprobó en su sesión del 26 de julio de 2010, la Decisión por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), como base jurídica para poder desarrollar este importante instrumento de la proyección internacional de la UE ⁷. Su estructura orgánica estará integrada por una administración central y las delegaciones de la Unión, en terceros países y organismos internacionales. La administración central constará además de la Alta Representante (AR) de un Secretario General ejecutivo, dos Secretarios Generales adjuntos, varias Direcciones Generales con secciones establecidas con carácter geográfico, multilateral y temático; una dirección general de asuntos administrativos, personal, presupuesto, seguridad y sistemas de comunicación e información; una Dirección de Planificación de la Gestión de Crisis, además de la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución, el Estado Mayor de la Unión Europea y el Centro de Situación de la Unión Europea.

Junto a estas Direcciones Generales se establecen también el Servicio de planificación de política estratégica, el Servicio jurídico y los servicios de relaciones interinstitucionales, información y diplomacia pública, auditoría e inspecciones internas, y protección de los datos personales. Por su parte las Delegaciones constarán de un jefe de Delegación y el personal del SEAE que, excepcionalmente, podrá ser apoyado por personal de la Comisión.

El personal de SEAE estará formado por funcionarios y otros agentes de la Unión Europea y, con carácter temporal, por diplomáticos de los países miembros que estarán regidos por el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea y por el Régimen aplicable a otros agentes de la Unión (ROA). Por último, los funcionarios y el personal temporal adscrito a los servicios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión que se enumeran en el Anexo a la Decisión se incorporarán como parte del SEAE.

Sentadas las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del SEAE, el Consejo Europeo del 16 de septiembre de 2010 se dedicó casi exclusivamente a fijar las líneas directrices que deberán guiar la PESC y a preparar la agenda de los encuentros bilaterales y multilaterales del último trimestre del año y que incluyeron las cumbres con la República de Corea, China, la India, Sudáfrica, Ucrania y Rusia, la reunión Asia-Europa (ASEM), las cumbres del G-20 de Seúl de la Unión Europea-África y los preparativos de la Conferencia de Cancún sobre cambio climático ⁸.

Por su parte el CUE en su formación de Asuntos Generales analizó durante la sesión del 13 de septiembre, el Tratado con Afganistán para activar la Misión de Policía de la Unión Europea en dicho país, mientras que, en su sesión del 14 de diciembre, presentó sus conclusiones sobre la ampliación/es-

⁷ El documento se encuentra en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:ES:PDF>, consultado el 13 de febrero de 2011.

⁸ Las conclusiones se encuentran en <http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadDocument.aspx?id=347&lang=EN&directory=es/ec/&fileName=116569.pdf>, consultado el 14 de febrero de 2011.

tabilización y el proceso de asociación, de acuerdo con el mandato aprobado por el Consejo Europeo con el fin de potenciar la proyección internacional de la UE y mejorar la coordinación de todos los instrumentos de la PESC.

3.1.3. *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para los ciudadanos europeos*

En el comienzo del segundo semestre de 2010, España despedía la presidencia de la Unión Europea, no sin antes tratar de dar continuidad a sus acciones mediante una actuación conjunta, «el Trío de Presidencias», con los países que debían sucederla, Bélgica y Hungría, pues seis meses es un corto periodo de tiempo para culminar algunas de las acciones iniciadas. Durante esos primeros meses de 2010, España se propuso impulsar el Plan de Acción del Programa de Estocolmo que debía marcar las políticas en materia de libertad, seguridad y justicia de los siguientes cinco años. En este sentido entre los logros obtenidos, cabe señalar el diseño de la Estrategia de Seguridad Interior, la puesta en marcha del Comité de Seguridad Interior (COSI), el planteamiento del Sistema Común de Asilo, culminándose el diseño normativo que va a permitir la puesta en funcionamiento de la Oficina Europea de Apoyo en materia de Asilo (EASO) y que tendrá su sede en Malta. También se ha fortalecido el papel de la Agencia Frontex, a través de un nuevo Reglamento, y se ha tratado de impulsar un área judicial armonizada en la que prime el reconocimiento de decisiones en materia civil y penal, impulsando entre otras acciones la Orden Europea de Protección, con la que se pretende reforzar la cooperación jurídica y judicial en beneficio de las víctimas y que ha abierto un debate que ha tenido su continuidad en la Presidencia belga. Además, se ha avanzado en la consecución de una Red Judicial Europea y en la creación de un Fiscal General Europeo.

Si la presidencia española tuvo que afrontar el cambio institucional que implicaba la puesta en marcha del Tratado de Lisboa, la presidencia belga se inició además con la prioridad de hacer frente a la crisis económica en la que se encuentra inmersa Europa. No obstante, sus iniciativas en el espacio de libertad, seguridad y justicia, dando continuidad a lo realizado por España, se han encaminado a establecer un único procedimiento de asilo y un estatuto de protección internacional uniforme antes del 2012, a luchar activamente contra el terrorismo y el crimen organizado, la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos. Además, se ha propuesto como una prioridad reforzar la inmigración legal, la cooperación judicial y el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales⁹.

La presidencia belga se ha encontrado con algunos inconvenientes no previstos. El 2 de junio de 2010, el presidente de la Comisión Europea decidía

⁹ *Six months programme drawn up by the Belgian Presidency of the Council of the EU. 01.07.2010-31.012.2010*, en http://www.eutrio.be/files/bveu/media/source1854/documents/27782_PL_SPF_UK.pdf, consultada el 13 de enero de 2011.

dividir la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad en dos direcciones generales distintas. La Dirección General de Justicia, que es competencia de la comisaria luxemburguesa, Viviane Reding y la Dirección General de Asuntos de Interior que se encuentra bajo el mandato de la comisaria sueca, Cecilia Malmström, haciéndose efectivos a partir del 1 de julio, introduciendo un grado de incertidumbre en la fecha en la que Bélgica iniciaba su Presidencia.

Varios son los asuntos que destacaremos del periodo de la Presidencia belga. En primer lugar, en el mes de julio la Comisión remitió al Parlamento Europeo una Propuesta de Directiva, conocida como Directiva de permiso único, que contempla los procedimientos de entrada, estancia y residencia de estos trabajadores extracomunitarios. El objeto de esta propuesta era facilitar los trámites administrativos a los trabajadores extracomunitarios y equiparar sus derechos laborales, tales como el salario, el acceso a la seguridad social y a la formación. España había logrado un acuerdo con el mínimo de Estados necesarios para poder hacer esta propuesta al Parlamento, pero una vez abiertas las discusiones, llegada la hora del voto, la propuesta fue rechazada el 14 de diciembre de 2010, ante las diferencias surgidas a última hora entre los liberales y los populares europeos¹⁰.

Tras este rechazo del Parlamento Europeo, la directiva ha sido devuelta a la Comisión que parece se ratificará en su propuesta inicial, remitiéndola a la Comisión de Libertades Civiles. Llegados a este punto, los europarlamentarios tienen dos meses para alcanzar un nuevo acuerdo o rechazarla definitivamente, lo que tendrá lugar durante la Presidencia húngara.

El segundo asunto al que haremos referencia es la cooperación judicial en materia civil y penal. Su propósito es eliminar los obstáculos derivados de las posibles incompatibilidades entre los distintos sistemas judiciales y administrativos con el fin de facilitar el acceso a la justicia. Este objetivo se asienta en el principio del reconocimiento mutuo y la ejecución de sentencias y decisiones que emanen de casos extrajudiciales.

Bélgica, recogiendo el testigo que entregó España a través de la entonces ministra de Igualdad, Bibiana Aído, ha tratado de impulsar la cooperación judicial en materia de violencia de género. Así pues, en el mes de noviembre, tuvo lugar una Cumbre, celebrada en Bruselas, para analizar el alcance y consecuencias de este tipo de violencia. El resultado de esta Cumbre fue una Declaración en la que se explicitaban los desafíos a los que la Unión Europea tiene que hacer frente en esta materia y se recomendaba a todos los Estados miembros la adopción de una política europea de protección a mujeres y niños, endureciendo las acciones contra los agresores. Los trabajos han ido encaminados a conseguir una base legal comunitaria, hasta hoy inexistente, que permita a un Estado reconocer la protección dictada para una víctima

¹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/es/pressroom/content/20101214IPR09848/html/El-PE-rechaza-la-directiva-de-permiso-%C3%BAnico>, consultada el 12 de enero de 2011.

en otro Estado miembro de la UE, de esta forma no sería necesario volver a pedir amparo en caso de cambiar de país.

Tras largas negociaciones de carácter técnico, de las que surgió un texto consensuado con la Presidencia belga que, en algunos momentos, retiró la discusión de la agenda, el Parlamento Europeo aprobaba el pasado 14 de diciembre la orden europea de protección de las víctimas de género, salvando así el primer gran escollo y trasladando al Consejo de Ministros de Justicia la aprobación por mayoría cualificada de la propuesta legislativa definitiva¹¹.

En tercer lugar, la Presidencia belga ha continuado la lucha contra el Crimen Organizado, planteando la necesidad de convenir a nivel comunitario una definición de «banda criminal itinerante» con el objeto de que se facilite la coordinación en la lucha contra las actuaciones de estos grupos. Aunque en el mes de octubre tan sólo era un borrador, se pretendía con esta definición poner el énfasis en el «hecho criminal o en el hecho ilícito» y no tanto en la pertenencia a una etnia o nacionalidad. No cabe duda de que el trasfondo de esta iniciativa tiene relación con las expulsiones masivas de rumanos gitanos en Francia, para quienes la palabra «itinerante» cobra un sentido especial¹². Finalmente, el Consejo de Ministros del Interior, celebrado del 2 al 3 de diciembre en Bruselas, adoptó la definición de «banda criminal itinerante» entendida como asociación de delincuentes que sistemáticamente adquieren beneficio con los robos de propiedades o el fraude, con una extensa área de actuación e internacionalmente activa¹³.

En este sentido, y continuando con la lucha contra la delincuencia internacional y el crimen organizado, el 14 de diciembre de 2010, el Parlamento aprobaba una Directiva¹⁴, pactada con el Consejo¹⁵, con la que se aumenta la sanción penal mínima de entre cinco y diez años, en los casos graves, para los responsables del tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual o laboral, en sectores como la construcción, la agricultura o el servicio doméstico. La directiva recoge una definición más amplia de «explotación» que la decisión marco de la UE vigente desde 2002, extendiendo así la protección a más víctimas. En este asunto queda pendiente la constitución de un Coordinador Antitráfico (ATC) que redacta los informes de los avances

¹¹ Véase http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page/008-106348-001-01-01-901-20101203FCS06328-01-01-2006-2006/default_p001c003_es.htm, consultada el 13 de enero de 2011.

¹² Véase en <http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=549195>, consultada el 12 de enero de 2011.

¹³ *Council conclusions on the fight against crimes committed by mobile (itinerant) criminal groups*, 3051st JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting Brussels, 2 and 3 December 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf, consultada el 15 de enero de 2011.

¹⁴ Véase en <http://www.europarl.europa.eu/es/pressroom/content/20101214IPR09488/html/La-Euroc%C3%A1mara-aprueba-normas-m%C3%A1s-estrictas-contrala-trata-de-seres-humanos>, consultada el 13 de enero de 2011.

¹⁵ *Trafficking in human beings*, 24 de noviembre de 2010, Brussels, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/117996.pdf.

que se están llevando en materia de lucha contra el tráfico de personas y que se deberán presentar tanto al Parlamento, como al Consejo, cada dos años.

También existe un tema preocupante ligado en muchas ocasiones al tráfico de personas, a secuestros y desapariciones como es el tráfico de órganos. En este sentido, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa publicaba el 12 de diciembre de 2010 un informe en el que revelaba que, durante el conflicto en Kosovo, se había traficado con órganos humanos extraídos de los prisioneros que, tanto serbios como albanos-kosovares, tenían retenidos en lugares secretos y cuyas extracciones se realizaron en Albania. Ante estos acontecimientos, se solicitaba que la Unión Europea y todos los países interesados en el esclarecimiento de los hechos y la persecución de los culpables contribuyan con todos los recursos necesarios para que la misión civil de la Unión Europea en Kosovo, para el imperio de la ley (EULEX)¹⁶, continúe su labor y refuerce los instrumentos para la lucha contra el crimen organizado, muy en consonancia con los principios de la Unión Europea en relación con el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Por otro lado, a instancias de la Comisaria de Justicia, Viviane Reding, el Consejo de Ministros de Asuntos de Justicia e Interior, aprobaba, en el mes de diciembre, prohibir la fabricación y comercialización en toda Europa de la nueva droga de síntesis mefedrona, con efectos similares a la cocaína y al éxtasis, y que no estaba prohibida en España ni en otros once países comunitarios.

4. SEGURIDAD INTERNACIONAL

4.1. Armas de destrucción masiva: limitación, control y desarme

4.1.1. *El Nuevo Tratado START, piedra angular en las relaciones entre Estados Unidos y Rusia*

A punto de terminar el año, el Senado de Estados Unidos (22 de diciembre) y la Duma rusa (24 de diciembre) ratificaron el nuevo *Tratado sobre medidas para la reducción adicional (further) y la limitación de las armas ofensivas estratégicas* (START III), conocido como «Nuevo Tratado START»¹⁷. El Tratado fue firmado el 8 de abril de 2010, en Praga, por los presidentes Barack Obama y Dimitry Medvédev. Unos meses más tarde, el 5 de febrero de 2011, durante la celebración en Munich de la 47.^a edición de la Conferencia Internacional de Seguridad, el ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Serguéi Lavrov, y la secretaria de Estado norteamericana, Hillary Clinton, intercambiaron los

¹⁶ <http://www.eulex-kosovo.eu/en/justice/>, consultada el 10 de enero de 2011.

¹⁷ Para consultar el texto completo del Tratado y de su Protocolo, véase <http://www.state.gov/documents/organization/140035.pdf> y <http://www.state.gov/documents/organization/140047.pdf>, respectivamente.

instrumentos de ratificación del acuerdo que, para Moscú, representaba un paso más hacia el «cero nuclear».

El Nuevo Tratado START sustituye al Tratado START I¹⁸, firmado el 31 de julio de 1991 (con entrada en vigor el 5 de diciembre de 1994) que, con una duración de quince años, expiró el 4 de diciembre de 2009. El START I establecía unas reducciones del 35 por 100 en los arsenales nucleares estratégicos de Estados Unidos y Rusia. Ambos Estados anunciaron, en un comunicado conjunto emitido el 5 de diciembre de 2001, que habían cumplido sus compromisos de desarme bajo el Tratado START I.

Aunque ampliamente utilizado por los medios de comunicación, en términos jurídicos no procedería referirse al nuevo acuerdo como Tratado START III, ya que su predecesor, el START II no llegó a entrar en vigor. El presidente Putin firmó la resolución sobre la ratificación de este último, junto con los protocolos de extensión y los acuerdos relacionados con el Tratado ABM, el 4 de mayo de 2000 («Acuerdo sobre clarificación de algunas cuestiones del Tratado ABM», adoptado entre Estados Unidos, Rusia, Bielorrusia, Kazajstán y Ucrania en 1997). Sin embargo, Washington sólo ratificó el Tratado START II en 1996 (y no el paquete completo de medidas, que nunca sometió al Senado para su consideración). La retirada de Rusia del Tratado START II, declarándolo nulo, se produjo al día siguiente de la denuncia unilateral del Tratado ABM de 1972 por parte de Estados Unidos, el 13 de junio de 2002. Como consecuencia de la retirada de Rusia del START II, su sucesor, START III no llegó ni siquiera a ser adoptado.

El 24 de mayo de 2002 se firmó en Moscú el Tratado SORT (con entrada en vigor el 1 de junio de 2003 y una vigencia inicial hasta el 31 de diciembre de 2012)¹⁹. El SORT (Strategic Offensive Reductions Treaty) limitaba las cabezas nucleares estratégicas a 1.700-2.200, es decir, por debajo de los límites propuestos en el Tratado START III (2.000-2.500). Sin embargo, la principal diferencia entre los tratados SORT y START era que el primero sólo obligaba a las partes al desmantelamiento de la carga y no a la destrucción de los vectores por lo que, en términos prácticos, su alcance era limitado, tratándose más de una medida de confianza que de un acuerdo de desarme *strictu sensu*.

4.1.2. Principales disposiciones del Tratado

El nuevo START consta de una parte expositiva o preámbulo (no definido como tal), 16 artículos y un protocolo dividido en diez partes (a su vez, cada una de ellas, con varias secciones y subsecciones, con un total de 165 páginas).

¹⁸ Para consultar el texto completo del Tratado, véase <http://www.state.gov/www/global/arms/starthtm/start/start1.html>.

¹⁹ El texto completo del SORT se puede consultar en <http://www.dod.mil/acq/acic/treaties/sort/text.htm>.

En la parte expositiva, se subraya el deseo de «alineación de las posturas de Estados Unidos y Rusia con el fin de reducir más el papel y la importancia de las armas nucleares». Interesa destacar la mención expresa, por vez primera, al cumplimiento de las obligaciones de «desarme», contenidas en el art. VI del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) por parte de ambos Estados, y conseguir de ese modo «el objetivo histórico de librar a la humanidad de la amenaza nuclear». Con ello, se retoma el espíritu inicial del TNP, a la hora de vincular la no proliferación con las medidas de desarme global²⁰.

Otros aspectos novedosos a destacar que incorpora esta primera parte y que diferencia el nuevo Tratado START de sus predecesores son:

a) El apoyo a los esfuerzos globales actualmente en marcha en materia de no-proliferación.

b) Se incluye, por vez primera, una mención expresa al mantenimiento de la seguridad de los arsenales nucleares, con la finalidad de ampliar el proceso en el futuro, incluyendo un enfoque multilateral. Esta referencia hay que interpretarla a la luz de los compromisos alcanzados en la Cumbre de Seguridad Nuclear, celebrada en Washington los días 12-13 de abril de 2010 y cuyos resultados ya fueron analizados en el número anterior de la *REDI* (2010/1, vol. LXII, pp. 269-273).

c) Reconocimiento de la existencia de una interrelación entre las armas estratégicas ofensivas y las defensivas, cada vez más importante en la medida que las armas nucleares estratégicas se reduzcan. No obstante, el Tratado no equipara ambos tipos de armas, ni restringe un posible desarrollo de las defensas antimisiles.

d) Se menciona expresamente el impacto negativo que podrían tener para la estabilidad estratégica los Misiles Balísticos Intercontinentales (ICBMs) y los Misiles Balísticos a bordo de los Submarinos (SLBMs) dotados con cabezas nucleares convencionales.

e) Reconocimiento de la importancia de la creación de un mecanismo de verificación para el cumplimiento de las obligaciones de las Partes en el Tratado, «adaptado, simplificado y menos costoso», en comparación con el Tratado START I.

En cuanto al análisis de su articulado o parte normativa, el principal compromiso de Estados Unidos y Rusia consiste en la reducción y la limitación de sus arsenales nucleares estratégicos en un periodo de siete años, tras la entrada en vigor del Tratado. Los límites establecidos para cada Estado son los siguientes:

1. 1.550 cabezas nucleares estratégicas desplegadas en ICBMs, SLBMs y bombarderos estratégicos /pesados (HB, por sus siglas en inglés).

²⁰ El art. VI del TNP, en vigor desde 1970, señala: «Cada Parte en el Tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y el desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional».

2. 700 vectores estratégicos desplegados (unidades desplegadas de ICBMs, SLBMs y bombarderos pesados).
3. 800 vehículos/lanzaderas de misiles (desplegados y no desplegados).
4. Cada ICBM, SLBM o HB desplegado se contabiliza como uno.
5. A la hora de contabilizar las cabezas nucleares se tiene en cuenta el número de los vehículos de reentrada emplazados o desplegados en los ICBMs, SLBMs o HB.

Cada una de las Partes se reserva el derecho de determinar por sí misma la composición y estructura de sus armas estratégicas ofensivas. Las nuevas armas estratégicas ofensivas construidas serán objeto de control por parte del Tratado, en el momento en el que el ICBM o la lanzadera móvil abandone la instalación de producción, (o bien cuando la puerta del silo del misil está por primera vez cerrada e instalada). Lo mismo ocurre, de forma similar y salvando las diferencias técnicas, con respecto a los SLBMs y los HB.

Ambas Partes se comprometen también a desplegar ICBMs y HB en una sola base de ICBMs y/o base aérea. Los lanzamientos de ICBMs o SLBMs sólo se podrán realizar en centros específicos de pruebas. Para los HB se establece un límite de no más de diez ensayos.

Otra cuestión a destacar es que las armas estratégicas ofensivas objeto del Tratado no deben ubicarse fuera del territorio nacional de cada una de las Partes. Cuando una de las Partes crea que se está desarrollando un nuevo tipo de arma estratégica ofensiva, tendrá el derecho de plantear la cuestión ante la Comisión Bilateral Consultiva establecida en virtud del protocolo del Tratado. Ambas Partes se comprometen a no transformar o utilizar una lanzadera de ICBMs para instalar, en su interior, interceptores de defensa de misiles.

En resumen: en términos de recuento de cabezas nucleares, sólo se contabilizan las desplegadas en ICBMs, SLBMs y HB. Para los dos primeros, la cifra a tener en cuenta será el número vehículos de reentrada emplazados en los misiles y, en el caso de los terceros, se contabilizará una cabeza por cada bombardero. De esta forma, el acuerdo no contempla las cabezas nucleares almacenadas, que podrían ser, en un futuro, instaladas en misiles o bombarderos pesados.

4.1.3. La verificación, elemento esencial del nuevo START

El Nuevo Tratado START retoma los elementos de su antecesor, el START I y los adapta a los límites acordados. Prevé verificaciones *in situ* de las instalaciones nucleares, intercambio de datos, así como notificaciones recíprocas de armamentos ofensivos e instalaciones nucleares. Las actividades de verificación, de conversión o eliminación establecidas en virtud del Tratado se podrán realizar con medios técnicos nacionales y/o actividades de inspección.

A partir de la ratificación del nuevo START, comienza el intercambio de las notificaciones requeridas por el Tratado. Cuarenta y cinco días después

de su entrada en vigor, las Partes intercambiarán información sobre sus bases de datos de armamento nuclear estratégico. Las bases de datos incluirán información a la fecha de entrada en vigor del Tratado respecto de números, ubicaciones, y características técnicas de los sistemas de armas, así como las instalaciones a las que afecta el Tratado. Cualquier cambio o actualización deberá ser comunicada a la otra Parte.

Las Partes tienen además el derecho de llevar a cabo inspecciones *in situ* que comenzarán sesenta días después de la entrada en vigor del Tratado. Previamente, se prevé el intercambio de la información relativa a las listas de los tipos de aviones que se prevé utilizar para el transporte de los inspectores a los puntos de entrada de las instalaciones. A su vez, no más tarde de veinticinco días después de la entrada en vigor del Tratado, ambos Estados se comunicarán mutuamente las listas de inspectores y miembros de las tripulaciones.

El Tratado prevé un máximo de dieciocho inspecciones *in situ* por año. Hay dos tipos básicos de inspecciones. Las de Tipo Uno se centrarán en las instalaciones con armas ofensivas estratégicas desplegadas y no desplegadas. Las del Tipo Dos se focalizarán en las instalaciones con armas estratégicas ofensivas no desplegadas, pero pueden incluir confirmaciones acerca de la conversión o la eliminación de armas estratégicas ofensivas, y verificar que dichas instalaciones hayan sido efectivamente destruidas. Cada Parte tiene permitido realizar diez inspecciones Tipo Uno y ocho inspecciones Tipo Dos anualmente.

Los límites armamentísticos, fijados en el Tratado, deben alcanzarse a los siete años, como máximo, de la entrada en vigor del Nuevo START. En concreto, las Partes se comprometen a cumplir los límites establecidos en el art. II del Tratado para las cabezas estratégicas desplegadas y para los vehículos de lanzamiento y lanzadores estratégicos, desplegados o no.

El Nuevo Tratado START tendrá una duración de diez años, a menos que las Partes acuerden su prórroga por un periodo adicional de cinco años. Cualquiera de las Partes podrá retirarse del Tratado, alegando motivos extraordinarios relacionados con el acuerdo que pongan en peligro sus intereses supremos. Hasta su entrada definitiva en vigor se aplicarán las disposiciones del Tratado SORT.

4.1.4. Conclusión: el desarme nuclear como último objetivo

Los continuos llamamientos del presidente Obama a favor de «un mundo libre de armas nucleares», junto a la reactivación de muchas iniciativas en materia de desarme y no proliferación que habían quedado congeladas durante la administración Bush han devuelto, hasta cierto punto, la confianza de la comunidad internacional en dicho régimen. Algunas de las propuestas, como la ratificación y entrada en vigor del Nuevo Tratado START ya están en marcha, lo que ha implicado también rediseñar la arquitectura del sistema de

defensa antimisiles —escudo antimisiles— para situarlo bajo el «paraguas» de la OTAN y permitir, de ese modo, la participación en el mismo de Rusia.

Otras iniciativas, en cambio, como la ratificación del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TPCE) por parte del Senado de Estados Unidos, o la negociación y entrada en vigor de una Convención para Prohibir la Producción de Materiales Fisibles (FMCT), parecen de más difícil concreción, al menos, a corto plazo. También existen propuestas complementarias de las ya existentes, como la creación de un Banco Internacional de Combustible, con la finalidad de que los Estados puedan acceder a la energía nuclear con fines pacíficos sin incrementar los riesgos de proliferación.

Pero sin duda alguna, la entrada en vigor del Nuevo Tratado START debe ser vista como un hecho crucial en el largo camino hacia el desarme nuclear. Supone la reducción de los arsenales nucleares de las dos primeras potencias atómicas en más de un 30 por 100. A su vez, su ratificación era la moneda de cambio, y una condición *sine qua non* de muchos Estados, sobre todo, los pertenecientes al Grupo-Movimiento de Países No Alineados, que venían exigiendo a las potencias nucleares el cumplimiento de sus compromisos en materia de desarme a cambio de su renuncia perpetua a la utilización de la energía nuclear con fines militares.

Por último, conviene recordar que el compromiso de desarme ya fue recogido (como una obligación política, pero no jurídica) en el documento final de la Conferencia de Examen del TNP de 1995 y reiterado, tras quince años en el olvido, en la Conferencia de 2010. Pese a que Francia y el Reino Unido ya están inmersos en procesos de reducción de sus arsenales nucleares estratégicos (en algunos casos, por motivos económicos) habrá que ver en qué medida afectan estos procesos a China, el único Estado que ha incrementado su arsenal nuclear en un 25 por 100 desde el año 1995.

5. POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA

5.1. Nuevo titular en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Con la remodelación ministerial de octubre de 2010 es nombrada Trinidad Jiménez en la cartera de Asuntos Exteriores y Cooperación, relevando en el puesto a Miguel Ángel Moratinos que había permanecido en el cargo desde la formación del primer gobierno del presidente José Luis Rodríguez Zapatero. Cabe desear que, en este nuevo periodo, la política exterior española consolide un lugar prioritario en el debate político español.

La titular de esta cartera manifestó las grandes líneas fundamentales que el actual Gobierno consagra en política exterior, caracterizada por su vocación europea, por el compromiso con Iberoamérica, por una especial atención al Mediterráneo, por el fortalecimiento del vínculo trasatlántico y el de-

sarrollo de las relaciones con Asia y África, además de impulsar la creación de mecanismos eficaces de gobernanza global para responder a los grandes retos de la sociedad internacional actual.

Reforzar los vínculos con los países de las áreas geográficas prioritarias ya no es suficiente para una política exterior acorde con el peso específico de España, resalta la titular del Ministerio en su toma de posesión. Hay que dar «respuesta a cuestiones globales como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la lucha contra el hambre y la pobreza, la influencia geoestratégica de los recursos naturales y energéticos, el cambio climático y la gestión de las migraciones». En este sentido, Naciones Unidas sigue siendo un punto de referencia para los esfuerzos multilaterales²¹ así como el G-20, donde «nuestro país ha dado un paso fundamental en materia de gobernanza económica mundial», acorde con el desarrollo de una «intensa diplomacia económica».

Destaca tres objetivos prioritarios a reforzar: la presencia de España en la región de Asia Pacífico²², sobre todo en el plano económico y con el fin último de contribuir a la salida de la crisis actual que padece nuestro país; el compromiso con un sistema multilateral sólido, eficiente y legitimado en su actuación; y la defensa de los derechos humanos «que tiene como principal instrumento de acción el respeto, con el convencimiento de que mantener el diálogo es la mejor opción para llegar a acuerdos [...] desde un espíritu de un diálogo crítico».

5.2. Participación en foros multilaterales

5.2.1. *Reunión Plenaria de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*

El principal mensaje que transmitió el secretario general de Naciones Unidas, a los 140 jefes de Estado y Gobierno que acudieron a la cumbre de revisión e impulso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), fue contundente: al ritmo actual, ninguno de los ocho objetivos fijados en 2000 será alcanzado en la fecha establecida. Para revisar promesas y analizar el estado de la cuestión, se celebró en Nueva York²³ este encuentro multilateral, constatando que aunque se han alcanzado progresos significativos en capítulos como la lucha contra la pobreza extrema, la escolarización primaria o el acceso al agua potable, aún queda mucho por hacer, estimándose, por parte de Ban Ki-moon, en 45.000 millones de dólares la aportación global necesaria para acelerar el paso hacia los ODM.

²¹ España es el sexto país contribuyente al sistema de Naciones Unidas.

²² El presidente del Gobierno español realiza una visita oficial a China y Japón (30 de agosto a 2 de septiembre de 2010) para impulsar la «marca España» en Asia, dando a conocer las potencialidades de las empresas españolas.

²³ Del 20-23 de septiembre de 2010.

En su intervención en este foro, José Luis Rodríguez Zapatero planteó dos iniciativas para cumplir los Objetivos del Milenio: que los países mantengan el esfuerzo a favor de la ayuda al desarrollo a pesar de la crisis y que pongan en marcha fuentes innovadoras de financiación. Reconociendo que los países donantes han frenado el esfuerzo dirigido a la ayuda al desarrollo, aseguró que España mantiene el compromiso de destinar, en el año 2015, el 0,7 por 100 del PIB al desarrollo, después de haber pasado en el último lustro del 0,2 al 0,45 por 100. En este sentido, el presidente recordó que España es el país desarrollado que más ha incrementado su ayuda al desarrollo en el último quinquenio, constituyéndose en un donante decisivo para el sistema de Naciones Unidas, especialmente en la lucha por la seguridad alimentaria, la igualdad de género y la pobreza».

5.2.2. *LXV Periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU*

Desde mediados del pasado siglo, el mes de septiembre está marcado en el calendario anual de la política internacional por el inicio de un nuevo periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU. En este marco, el Gobierno de España reafirmó su apuesta por el multilateralismo eficaz como método que permita abordar la actual agenda global de desafíos, «partiendo de los esfuerzos de las instituciones internacionales y del respeto y reconocimiento para establecer nuevas alianzas y construir estrategias políticas comunes» como puso de manifiesto el ex-ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos.

A los compromisos que podríamos considerar como «clásicos» enunciados por el señor ministro²⁴, se sumaron tres nuevas líneas expositivas: la lucha contra el cambio climático²⁵; la reducción de la pobreza y la integración en igualdad de las mujeres. En relación al segundo tema mencionado, la cifra de 925 millones de personas que padecen hambre es «ética y políticamente inaceptable», por lo que el Gobierno de España ha propuesto ante las Naciones Unidas, junto a otros Estados, la «creación de una tasa a las transacciones en divisas para destinarla a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio». La lucha contra la pobreza y el hambre no puede ser víctima de la recesión económica actual, porque a pesar de este periodo de crisis «no son las condiciones materiales sino la voluntad política la palanca para el cum-

²⁴ El ministro hizo referencia, principalmente, a los siguientes temas: consecución de la paz en Oriente Medio; Iberoamérica como una de las regiones prioritarias de la acción exterior española, reforzando las relaciones bilaterales y entre la Unión Europea y América Latina; «África como desafío de futuro tanto para la comunidad internacional como para España»; garantizar la estabilidad en la región de los Balcanes Occidentales y la plena integración de los países que la componen en la Unión Europea; compromiso con los derechos humanos, estando «España firmemente comprometida con la supresión de la pena de muerte»; refuerzo de la Alianza de Civilizaciones como diplomacia preventiva y como recurso a utilizar.

²⁵ Lo que implica modificar la manera de concebir el desarrollo y el crecimiento económico, a la vez que realizar mayores esfuerzos por limitar y reducir los gases, junto a la apuesta por energías renovables y un consumo eficiente y responsable.

plimiento de los Objetivos del Milenio en 2015». En esta lógica, es condición necesaria la integración de casi la mitad de la población mundial, es decir, las mujeres, afianzando la igualdad de género en el ámbito público, así como en los espacios económico, social y cultural.

5.2.3. *La XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*

La Cumbre celebrada en Mar de Plata (Argentina) los días 3 y 4 de diciembre de 2010, cuyo tema central fue «*La educación para la inclusión social*», pasará al acervo conjunto por la aprobación de un ambicioso proyecto sobre educación —Metas 21— y por la adopción de una histórica cláusula sobre la defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica. Junto a los 57 puntos de la declaración final aprobada por los países miembros²⁶ se acordó poner en marcha una serie de programas dedicados al fomento de la educación para lograr el desarrollo de la región y reducir la pobreza²⁷. Así mismo, se destacó el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur y la aprobación y publicación de la IV edición del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, como un valioso aporte al registro y estudio comparado de los proyectos y acciones que realizan, bajo esta modalidad, los países de la región.

Fijando como objetivo la plena alfabetización de la región para el año 2015, puesto que en América Latina hay quince millones de niños no escolarizados y casi un 9 por 100 de analfabetos, se concibe la educación como un derecho humano de carácter universal mediante la educación primaria y secundaria gratuita, asentada en el principio de igualdad de oportunidades. Para abordar los principales desafíos educativos de la región, se aprueba como instrumento concertado el Programa Metas 2021, con once objetivos y un plan de trabajo²⁸, que pretende la educación de calidad que facilite la inclusión social, que utilice nuevas tecnologías, que permita la cobertura universal en las enseñanzas. El ambicioso propósito a lograr es conseguir la generación mejor preparada de la historia de América Latina desde su independencia, representando este proyecto una apuesta decidida por la universalización de la educación.

²⁶ En esta Cumbre participaron también cincuenta organizaciones internacionales y se celebraron foros de empresarios, de representantes de la sociedad civil y del movimiento sindical. Por primera vez, acudieron cuatro países en calidad de Observadores Asociados —Filipinas, Francia, Marruecos y Países Bajos— y tres instituciones como Observadores Consultivos: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

²⁷ Entre los que destacamos: Fortalecimiento institucional de la Conferencia Iberoamericana; Reforzamiento de los programas del Espacio Iberoamericano del Conocimiento; Impulso a la Innovación: Programa Iberoamericano «IBER-RUTAS»; Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia; Iniciativa Iberoamericana de Saberes Ancestrales para la Prevención de Desastres Naturales; Proyecto Jóvenes por una Iberoamérica sin Pobreza.

²⁸ Prevé una dotación presupuestaria de unos 100.000 millones de dólares hasta 2021. En la Cumbre de Mar de Plata se comprometieron casi 3.000 millones de dólares por parte del BID, de la CAF, del Banco español BBVA, de Telefónica y de la hidroeléctrica Itaipú.

Sin embargo el tema más llamativo ha sido la inclusión, a propuesta de la República del Ecuador, de la denominada «cláusula democrática», una Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia, el Estado de Derecho y el Orden Constitucional en Iberoamérica. Se trata de un documento, singular en una cumbre, por el que la Comunidad Iberoamericana se compromete a adoptar medidas que pueden llegar hasta la suspensión del Estado en el que se haya producido la ruptura del orden constitucional o del Estado de Derecho. Esta declaración especial sobre la defensa de la democracia ha representado un decidido compromiso conjunto por parte de los países miembros.

5.2.4. *La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*

En esta conferencia²⁹ se adoptaron una serie de decisiones, denominadas «Acuerdos de Cancún», que perfilan acciones de apoyo al cambio climático por parte de los gobiernos. La conferencia se centró principalmente en crear un futuro bajo en emisiones de gas y en el apoyo a una acción de carácter reforzado en materia de cambio climático en zonas geográficas en vías de desarrollo. La recuperación de la confianza en cuanto a esfuerzos multilaterales sobre este tema, ha sido uno de los ejes centrales del discurso oficial, presentándose como una oportunidad histórica para conseguir el consenso en una causa común, en la que los gobiernos entienden que el futuro pasa por el descenso en la emisión de gases de manera continuada.

La conferencia fundamenta, como un nuevo principio, la protección de los países en desarrollo y el cambio climático, mediante el reconocimiento oficial por parte de los países industrializados del compromiso para desarrollar planes, estrategias y actuaciones a favor del descenso en las emisiones de carbono, así como de informar con periodicidad sobre los inventarios creados a tal efecto³⁰. Así mismo, se acuerda incrementar la financiación³¹ por parte de los países industrializados para la creación de un Fondo Verde para el Clima, bajo la supervisión de la Conferencia de las Partes y se establece un nuevo Marco de Actuación de Adaptación de Cancún para permitir una mejor planificación e implementación de los proyectos de adaptación en los países en vías de desarrollo, a través del aumento del apoyo técnico y financiero.

5.2.5. *Cumbre de la OTAN (Lisboa)*

En el marco de la Cumbre de la Alianza Atlántica, celebrada en Lisboa³², que entre otros temas abordó la aprobación de un nuevo Concepto Estratégico, las relaciones Rusia-OTAN y la situación de Afganistán, se confirma por

²⁹ Celebrada en Cancún (México) del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010.

³⁰ Cada dos años los países en desarrollo tendrán que publicar un informe sobre sus progresos.

³¹ En 100.000 millones de dólares hasta 2020.

³² Celebrada los días 19 y 20 de noviembre de 2010.

parte de las ministras de Defensa y Asuntos Exteriores y Cooperación, que esta reunión de Lisboa «supone el principio del fin de la misión española en Afganistán. En este sentido, en las provincias donde están desplegados los militares españoles podrá iniciarse el proceso de transición entre 2011-2012, sin que esto implique una reducción automática del número de efectivos desplegados», dado que el proceso será progresivo.

5.2.6. *Retirada de las tropas españolas en la región de los Balcanes*

Después de la caída del Muro del Berlín, los regímenes comunistas de Europa Central y Oriental se desmoronaron paulatinamente. El proceso más grave fue provocado por las guerras de destrucción de Yugoslavia que acontecieron durante la década de los noventa, especialmente cruento, hasta el punto de caracterizarse por la atomización violenta de un territorio o balcanización. La intervención de España en esta región se ha desarrollado a través de tres vías: presencia militar, cooperación y diplomacia. Desde 1991, nuestro país tuvo una sostenida representación militar, participando con un total, a lo largo de todo el proceso, de 46.000 soldados.

Quince años después de los Acuerdos de Dayton que pusieron fin a los enfrentamientos en Bosnia y Herzegovina, el sureste regional está firmemente decidido a anclar su futuro en Europa y participar en la prosperidad económica y en el desarrollo social. La salida de las tropas españolas de Sarajevo, en noviembre de 2010, pone fin a una etapa corroborando el estado de una región más estable. Aunque cinco países de la Unión Europea, entre ellos España, no reconocen la independencia de Kosovo, con un futuro incierto. Su inserción en las instituciones internacionales dependerá del diálogo con Serbia.

5.3. Relaciones bilaterales

5.3.1. *Marruecos*

La sede de la ONU fue el marco elegido para la reunión entre el rey Mohamed VI y el presidente del Gobierno español, manifestando ambos mandatarios que las relaciones estaban en un buen momento. Rodríguez Zapatero anunció, sin fecha, la próxima Reunión bilateral de Alto Nivel (RAN) a celebrarse a comienzos de 2011, que incluiría un «repaso de todos los temas en los que hemos venido trabajando en los últimos años y que son la política de inmigración, la relacionada con la Unión por el Mediterráneo, la política sobre el Magreb y, por supuesto, las relaciones económicas hispano-marroquíes, en las que queremos hacer especial hincapié, colaborando en proyectos conjuntos».

Pocos meses duró este clima positivo, que en noviembre se vio enturbiado por la crisis del Sáhara Occidental ante el brutal asalto, por parte de las fuer-

zas de seguridad marroquíes, al campamento de Agdaym Izik y todo lo que conlleva en materia de derechos humanos. El Gobierno de Marruecos con su actuación, es decir, por la forma de reprimir las protestas, ha invalidado temporalmente la propuesta autonomista que se defiende para este territorio por dos motivos: la corroboración en el imaginario colectivo saharauí de la actuación de Marruecos y por la ausencia de credenciales democráticas, evidenciando el largo camino que todavía le queda por recorrer a este país norteafricano para garantizar una solución viable de autonomía para el Sáhara Occidental.

Las reivindicaciones de los saharauis no se centran en la independencia, aunque fuera la aspiración última, sino que se ceñían a mejores condiciones de trabajo y vivienda digna, habida cuenta la marginación que están sufriendo respecto de los nacionales marroquíes asentados en la zona. Por tanto, eran cuestiones de carácter social colocando en segundo plano la condición ocupante de Marruecos. Aunque resulte paradójico, reclamaban al Estado ocupante su capacidad como Estado benefactor, obteniendo una respuesta desproporcionada que no beneficia a una futura salida negociada del conflicto. Por tanto y con independencia de los argumentos jurídicos, Marruecos ha perdido otra oportunidad de estrechar lazos de interdependencia y de mostrar los «avances» en el proceso de cambios hacia la democratización del reino alauita, iniciado en 1999, dejando patente los bloqueos imperantes.

Sin ignorar las dificultades que entraña el diseño de una política exterior de España hacia Marruecos, este tipo de sucesos no beneficia la relación entre los actores. Mantener una buena relación con Marruecos es una prioridad estratégica nacional, asentada, desde mediados de la década de los ochenta, en la teoría del «colchón de intereses», pues cuantos más lazos tengan en común España y Marruecos, menos graves y frecuentes serán las crisis y más fácil será resolverlas.

Sin descontar las dificultades que entraña esta política bilateral por las diferencias de percepciones y por un dossier conjunto de temas «espinosos», la respuesta que ha dado el Gobierno español al asalto del campamento de Agdaym Izik, más que demostrar su carácter tímido o insuficiente³³ en comparación con la gravedad de los hechos, ha puesto de manifiesto las deficiencias en el modelo relacional entre estos dos países vecinos, que se evidencia cíclicamente, siendo otro ejemplo, el *caso Aminetu*³⁴, de hace apenas un año.

³³ El portavoz del Gobierno de Marruecos, Khalid Naciri, anunció al final del Consejo de Ministros celebrado el 2 de diciembre de 2010, «que las circunstancias requieren una reevaluación del conjunto de las relaciones con España en todos los ámbitos». Así mismo, el Parlamento marroquí aprobó (3 de diciembre de 2010) una resolución instando a su Gobierno a reclamar a España la soberanía de Ceuta y Melilla.

³⁴ Por no mencionar los ocurridos en agosto de 2010, con un perfil más bajo: supuestos malos tratos de la policía española en los pasos fronterizos; bloqueo de activistas marroquíes a la entrada de mercancías en Melilla; carteles vejatorios a las agentes de frontera. El ministro del Interior de España en su visita a Rabat con su homólogo marroquí, Taieb Cherkaoui, calificó estos «incidentes» de «superados», reconociendo que se había aprovechado la visita para «reforzar la colaboración bilateral».

La razón de Estado existe, pero no puede ser la excusa idónea para el silencio gubernamental cuando no de permanente improvisación, ante graves violaciones de derechos humanos y libertad de prensa. Es más, España tiene un interés estratégico en la estabilidad de Marruecos por razones obvias, pero éste no podrá asegurarse si el vecino del sur no progresa en materia de democracia, de desarrollo económico y cohesión social y territorial, en donde el contencioso del Sáhara Occidental se ha convertido en un tema enquistado que afecta tanto a los actores directamente implicados como a la antigua potencia colonizadora que aplica una política de difícil definición, que sigue sin satisfacer plenamente a Marruecos, Argelia o al Frente Polisario. Esta política tampoco favorece una salida negociada al conflicto con arreglo a la legalidad internacional y amparada en las Naciones Unidas.

5.3.2. *Foro Tripartito de Diálogo sobre Gibraltar*

La cuestión de Gibraltar se ha convertido en un tema reiterado en la política exterior española. El Foro Tripartito de Diálogo sobre Gibraltar que debía celebrarse en el mes de diciembre de 2010, se vio salpicado por declaraciones unilaterales del Primer Ministro de la colonia, Peter Caruana³⁵, en relación a cuestiones relativas a la soberanía marítima, donde no se ha alcanzando un punto de encuentro que permita la colaboración teniendo en cuenta las diferentes posiciones entre España, Reino Unido y Gibraltar. La decisión de posponer la reunión ministerial³⁶ se argumenta en la necesidad de solventar las principales discrepancias centradas en las aguas que rodean al Peñón, buscando explorar otras vías, aunque el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación español, achaca la suspensión de las reuniones previstas en Algeciras y Madrid a «razones técnicas, debido a problemas de agenda y de contenido».

España estaba especialmente interesada en lograr acuerdos en materia de medio ambiente, seguridad marítima y, sobre todo, cooperación policial, para tratar de poner fin a los incidentes que se repiten con gran frecuencia entre barcos de la Guardia Civil y los de la Policía gibraltareña, de los que sacan buen rendimiento los traficantes que actúan en aguas de la bahía de Algeciras. El Gobierno español no es partidario de aceptar en este Foro cuestiones relacionadas con las aguas marítimas, porque considera que se introduce el tema de la soberanía en reuniones de carácter técnico a tres bandas, cuando los interlocutores deben ser Reino Unido y España. Londres reclama la sobe-

El comunicado conjunto emitido por ambos ministerios del Interior «recordaba» la solidez de las relaciones entre estos dos pueblos «que comparten los valores de la democracia, libertad y tolerancia». Rabat, 24 de agosto de 2010.

³⁵ Se produjo un incidente entre la Guardia Civil y la Policía de Gibraltar, cuando una embarcación de la Guardia Civil impidió la detención de un presunto traficante porque se encontraba en aguas españolas, cerca del Boquete del Poniente, en la Línea de la Concepción.

³⁶ El último encuentro del Foro Tripartito de Diálogo sobre Gibraltar tuvo lugar en julio de 2009 en Gibraltar, con la presencia del ministro Moratinos, que se convirtió en el primer jefe de la diplomacia española en visitar el Peñón desde la firma del Tratado de Utrecht en 1713.

ranía sobre las tres millas náuticas alrededor del Peñón, a pesar de que según el Tratado de Utrecht, España sólo cedió las aguas del puerto de Gibraltar. La disputa sobre este tema ha estado en el centro de la mayoría de los frecuentes sucesos de enfrentamiento policial con las autoridades de Gibraltar.

Este foro de diálogo, con una agenda abierta que no incluye la soberanía del Peñón, ha contribuido a mejorar las relaciones en ámbitos determinados, aunque no se ha traducido en la ausencia o reducción sustancial de los incidentes cíclicos que venían afectando a los actores. Desde su creación en 2004, se concibe como un mecanismo de cooperación conjunta para establecer «una atmósfera constructiva de confianza y cooperación para el beneficio y prosperidad de toda la región». En este contexto, se define el ámbito de cooperación y colaboración en las siguientes áreas o sectores de actividad: medioambiente; protección civil y coordinación de emergencias; turismo; deportes, educación y cultura; transportes, incluyendo el uso de espacios aeroportuarios, la cooperación y colaboración en materia portuaria y en el transporte terrestre; las comunicaciones, telefónicas y de otro tipo y el fomento de las relaciones comerciales³⁷. Además, «se considera como objeto cualquier otra actuación de interés común para las partes [...] que suponga una mejora para el desarrollo y beneficio de la sociedad gibraltareña y campogibraltareña en su conjunto»³⁸.

³⁷ Comunicado conjunto de 27 de octubre de 2004.

³⁸ *Op. cit.*