

Camino viejo y sendero nuevo: ¿España, hacia una política exterior global?

Elvira Sánchez Mateos,
profesora de
Relaciones Internacionales,
Fundació CIDOB

Los primeros meses del año 2000 pueden identificarse de compás de espera hasta la convocatoria y celebración de elecciones en la primavera. Tras éstas y la victoria por mayoría absoluta del Partido Popular, José María Aznar formó un nuevo Gobierno para cuya cartera de Exteriores nombró a Josep Piqué, ministro de Industria y portavoz del Gobierno en la anterior legislatura. El Gobierno inició su andadura, y Piqué su mandato, expresando la voluntad de dar un nuevo impulso a la política exterior, introduciendo algunos cambios de orientación global en la acción exterior española. La voluntad expresada era la de hacer una política exterior que no solamente estuviera centrada en los actores políticos del sistema internacional, sino también en los actores de la sociedad, especialmente el mundo económico empresarial. Sorprende, como se analizará más adelante, comprobar que este ambicioso planteamiento no parece haberse acompañado ni de los recursos ni de una ofensiva político-diplomática de hondo calado.

Las grandes líneas de la política exterior en el nuevo Gobierno

A las pocas semanas de la formación del nuevo Gobierno, en junio, el ministro Piqué presentó al Parlamento las grandes líneas de la política exterior española para la VII Legislatura y se procedió a una reorganización del ministerio, que pasó a disponer de tres secretarías de Estado: para Asuntos Europeos, con Ramón de Miguel al frente, de Asuntos Exteriores, con Miquel Nadal como responsable, y de Cooperación Internacional e Iberoamérica, a cuya cabeza se situó a Miguel Ángel Cortés. En el planteamiento del nuevo Gobierno, existe continuidad en la política exterior, pero el propio proceso español y un entorno internacional cambiante hace que surjan aproximaciones innovadoras en la política exterior española para adquirir mayor protagonismo en la escena internacional. En el ámbito multilateral, España aspira, desde su posición de octavo contribuyente en la Organización de las Naciones Unidas, a un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad para el bienio 2003-2004, apoya el Tribunal Penal Internacional (la ratificación del Estatuto de Roma se produjo finalmente el 24 de octubre) y continúa participando en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, de la que forma parte hasta 2002. Igualmente, sigue apoyando los temas de seguridad de la cooperación con el Mediterráneo en la OTAN, la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la UE. Además de las líneas tradicionales de atención para España (Europa, América, el Mediterráneo y algunos países del África Subsahariana), el plan estratégico señala otras regiones y temas “nuevos” que abocan a esa voluntad global y que son coherentes con el papel de liderazgo que, según el Gobierno, ejerce el país: la creciente importancia de la región de Asia-Pacífico; los temas relacionados con los compromisos españoles en materia de seguridad y defensa, y el desarrollo de la Unión Europea; la inmigración; las relaciones económicas; la ayuda oficial al desarrollo; y la cultura y la lengua españolas, cuya promoción pasa

por la ampliación y fortalecimiento del Instituto Cervantes. Algunos de estos temas se desarrollan con mayor detalle en las páginas siguientes, pero es oportuno mencionar aquí la reflexión realizada por el Gobierno para justificar el interés en dos de ellos. Con respecto a la migración, en un país que ha pasado con rapidez de emisor a receptor, se señala que, en el marco de la UE, el debate se ha centrado en cómo regular y acomodar el flujo de personas, pero se debe profundizar adicionalmente en el aspecto cultural, que condiciona la integración de los inmigrantes en nuestra sociedad (hay que respetar las creencias, pero no se puede cuestionar la igualdad de hombres y mujeres, la laicidad del Estado o la libertad de culto). También hay que prestar atención a las causas profundas de la inmigración. Se argumenta que como éstas son económicas y de desarrollo, hay que invertir en los países del sur, capitalizar a esos países “lo cual seguramente implicará la deslocalización de parte de nuestros sectores industriales, permitiendo a nuestras empresas especializarse en sectores de mayor valor añadido. También habrá que abrir nuestros mercados industriales, de servicios y también los agrícolas” (Piqué, 2000a). Con respecto a las relaciones económicas, el Gobierno entiende que España es uno de los países con un índice de apertura de los más altos del mundo: la relación entre comercio exterior y PIB es de más del 60%, especialmente por la inversión directa en el exterior, convirtiendo a España es el sexto país inversor a nivel mundial, detrás de Reino Unido, Estados Unidos, Francia, Alemania y Holanda.

“La UE ocupó el grueso de la agenda de política exterior del Gobierno”

En 1999, el volumen de inversiones en el exterior fue superior a los 6 billones de pesetas, un incremento del 242% sobre el año anterior, inversión que se ha dirigido especialmente hacia Argentina, Brasil o Chile, y en sectores punta como la energía, la banca y las telecomunicaciones (Piqué, 2000a pág. 4 y ss.), transformando a España en un país exportador neto de capitales.

Europa como prioridad

Siendo partidarios explícitos de la ampliación y de la profundización de la integración, la visión acerca de la construcción europea del segundo Gobierno Aznar parece acercarse más a las tesis británicas que a las francesas o las alemanas. Según lo expresado por el ministro Piqué, la Unión Europea no debe quedar atrapada en la polémica entre intergubernamentalismo o federalismo, ya que se trata

de un “debate nominalista” (Piqué, 2000a). El presidente Aznar afirma, por su parte, que “federalismo y Constitución tienen una marcada tendencia a la polisemia (...) Ambas significan, para unos, una mayor transferencia de soberanía, una mayor integración (...) y [para otros] mayor descentralización y reserva de competencias para los estados, las regiones, etc. [Es preferible entenderse] sobre los contenidos más que manejar venerables palabras sin verificación práctica” (Aznar, 2000). Desde esta visión, la UE ocupó el grueso de la agenda de política exterior del Gobierno: comienzo y desarrollo de la tercera fase de la unión económica y monetaria; la Conferencia Intergubernamental; las negociaciones de ampliación; la presidencia española del 2002 (durante la cual se ha de celebrar la segunda cumbre UE-América Latina); la estrategia europea de creación de empleo, delimitación de un espacio de seguridad, justicia y libertad; el desarrollo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO); y la atención a Rusia y a los Balcanes. Sin lugar a dudas, y con el punto de mira enfocado hacia la Conferencia Intergubernamental y la Cumbre de Niza, a celebrar a finales de año, el interés central español era asegurar la permanencia española en el grupo de los grandes de cara a la ampliación de quince a veintisiete miembros de la Unión Europea en los próximos años. Las propuestas españolas para la reunión de Niza fueron varias; en primer lugar, preservar sus intereses incrementando el peso de sus votos en el Consejo (a expensas de perder un comisario y reducir el número de escaños en el Parlamento Europeo). En segundo lugar, mantener la capacidad de decidir sobre los fondos de cohesión hasta 2013. Sobre la reponderación de votos en el Consejo, se señala que para la posición española “es imprescindible una nueva ponderación de votos que restablezca los equilibrios geográficos y de población que se han deteriorado y que la próxima ampliación deterioraría aún más de no mediar una profunda reforma. La renuncia a un segundo comisario implica (...) la necesidad de compensar en los votos en el Consejo a los estados grandes. (...) Nuestro objetivo final es lograr una minoría de bloqueo suficiente” (Diario de Sesiones, 2000a). Sobre la ampliación de la Comisión, el Gobierno se muestra partidario de un Colegio reducido, en el que se estableciera un sistema de rotación equitativa que tuviera en cuenta el principio de equilibrio geográfico.

También España presentó una iniciativa para avanzar en el segundo pilar en el marco de las cooperaciones reforzadas, circunscribiéndolo al ámbito de las misiones Petersberg, pese a ser varios los países (especialmente Suecia, Austria, Irlanda y Finlandia) disconformes con esa posición. Tras la

reunión de Niza, el Gobierno presentó los resultados (Diario de Sesiones, 2000b) como un gran triunfo de la política exterior española, ya que -casi- se consiguió estar en el grupo de los grandes y que los fondos estructurales (España es un receptor neto de fondos comunitarios) se decidan por unanimidad a partir del año 2006. Con respecto a la ponderación de votos en el Consejo, España es de los “segundos grandes”, junto con Polonia (27 votos comparados con Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, cada uno de ellos con 29 votos). Así, para el bloqueo, España necesitará sumar sus votos a otros dos grandes y un país pequeño. Curiosamente, Aznar, en su comparecencia ante el Pleno de la Cámara para explicar los resultados de la Cumbre de Niza, defendió que la Comisión había mantenido su colegialidad, pese a que su número de miembros, hasta 2005, aumentará a 27 y sólo a partir de ese momento se definirá el número definitivo de miembros de la misma. Las críticas al Gobierno español por los resultados alcanzados en Niza son extensibles a la mayoría de gobiernos de la Unión Europea, todos ellos acusados de haber entrado en una dinámica de deslegitimación de la Comisión, con el subsiguiente riesgo de pérdida de eficacia de la misma si se amplía a un número cercano a la treintena de miembros. Se señala asimismo que se está extendiendo el carácter intergubernamental del proceso de toma de decisiones; es más el centro de gravedad de las decisiones políticas, que antes estaba en el Consejo de Asuntos Generales, se ha desplazado al Ecofin (Consejo de ministros de Economía y Finanzas), mientras que el Consejo de Asuntos Generales se encarga de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), hoy por hoy, de contenidos poco sustantivos.

En el caso español la crítica pone el acento, en particular, en que si bien el interés primordial del Gobierno era estar en el grupo de los grandes, ello no se ha conseguido plenamente, ya que no se dispondrá del mismo número de votos en el Consejo. También se cuestiona que el avance en las cooperaciones reforzadas ha sido mínimo y reduce el potencial de la nueva arquitectura de seguridad europea. En este sentido, España, pese a haber presentado un documento sobre cooperaciones reforzadas en materia de seguridad, se alineó en la Cumbre de Niza con la postura británica, más cercana a los intereses de Estados Unidos, en contra de la propuesta francesa de hacer de la UE un actor completo en materia de seguridad y defensa. Igualmente, se critica que esa concentración del énfasis español en conseguir estar en el grupo de los grandes, que no se ha conseguido plenamente, se ha realizado a costa de perder 14 escaños en el Parlamento Europeo, siendo así España el país que más parlamentarios europeos pierde debido al proceso de ampliación¹.

Otra de las tareas acometidas por el Gobierno, en relación con el proyecto europeo y el incipiente desarrollo de la PECSD y sus lazos con la Alianza Atlántica, fue la aprobación de una nueva directiva de defensa nacional (Directiva, 2000). En la misma, además de las tradicionales misiones de disuasión y defensa del territorio nacional, se subraya que la política de Defensa es también un instrumento de la acción exterior del Estado, de la presencia en Europa y de cumplimiento de los compromisos mediterráneo y atlántico. La concepción estratégica española se entiende, así, vinculada con el concepto estratégico aliado y se orienta a impulsar la PECSD. En el entendimiento de que no existe una amenaza clara a la seguridad, pero sí riesgos asimétricos, crisis y conflictos que comprometen la paz y la estabilidad, la defensa española se orientará a nuevas misiones de ayuda humanitaria u operaciones de gestión de crisis o prevención de conflictos. Por ello, la directiva de defensa nacional establece que la política de defensa que se desarrollará se concretará en las siguientes líneas: revisión estratégica de la defensa, para integrarla en el marco de la seguridad compartida con socios y aliados y dotándola de las capacidades militares necesarias; complementariedad de la acción exterior del Estado en la seguridad y la defensa; impulso a la cultura de defensa en la sociedad; consecución de unas Fuerzas Armadas Profesionales; realización de programas de modernización y nuevas adquisiciones de equipos y sistemas de armas; racionalización de la organización de la defensa, la estructura de las Fuerzas Armadas y las necesidades de infraestructuras; y subsiguiente adecuación de los recursos presupuestarios.

En la agenda bilateral, el Gobierno expresó puntos prioritarios en las relaciones con algunos países: con Francia, la lucha antiterrorista, con Portugal, las conexiones, con Alemania, el programa cultural, con Italia, las cumbres bilaterales, con el Reino Unido, la posición geoestratégica similar, y el tema de Gibraltar. Las críticas a esta esquematizada agenda son varias; en primer lugar, por tender a simplificar y “especializar” las relaciones con los países; segundo por la existencia de asuntos bilaterales de importancia especial. En relación con el Reino Unido, además de no realizarse avances en el contencioso sobre Gibraltar, se produjo el caso *Tireless*. El día 19 de mayo atracó en el puerto de Gibraltar un submarino nuclear británico, el *Tireless*, por una avería en la tubería del circuito primario de refrigeración del reactor. El Ministerio de Defensa británico anunció la inexistencia de riesgos en el exterior ni para la tripulación, y el Gobierno español señaló la ausencia de peligro de

contaminación radiactiva, pero el accidente provocó una oleada inmediata de protestas de los grupos ecologistas españoles y de la población y autoridades del Campo de Gibraltar contrarias a la reparación del submarino en Gibraltar. No obstante, el Gobierno español se alineó a finales de agosto con la postura británica y apoyó la reparación del submarino en la base gibraltareña, algo que también aprobaría días después el ministro principal gibraltareño, Peter Caruana. No es hasta septiembre que los ministros de Exteriores y Defensa comparecen ante las Comisiones respectivas del Congreso de los Diputados para informar al Parlamento, cuatro meses después de producirse el accidente. Con Alemania, no fue la agenda cultural el principal tema de la relación bilateral, sino la decisión de venta de la empresa Santa Bárbara a la estadounidense General Dynamics, desestimando la oferta de compra por parte de las empresas alemanas Krauss-Maffei y Rheinmetall; ello enrareció las relaciones con el Gobierno alemán y es contradictorio con la apuesta por la integración defensiva europea y el fortalecimiento de la industria europea de armamentos.

Iberoamérica y el Mediterráneo

“España debiera apadrinar un nuevo modelo de relaciones con su frontera sur”

Pese a la práctica carencia de visitas oficiales del Gobierno a estos países², Iberoamérica (en la terminología gubernamental) sigue siendo un área de interés prioritario debido no sólo a los lazos históricos y culturales, sino por ser un conjunto de países que “presentan regímenes democráticos respetuosos con los Derechos Humanos y sistemas económicos abiertos al exterior” (Piqué, 2000a p.14). Ello ha permitido que España haya establecido con los mismos una comunidad de intereses desarrollada a través de la presencia de empresas e inversiones españolas. Según los datos proporcionados por el propio ministro Piqué, de los 6,2 billones de pesetas correspondientes a las inversiones españolas en el exterior en 1999, 4 se concentran en América Latina, acumulando el 53% del total de la inversión extranjera en esa zona. El Gobierno se muestra decidido partidario de mantener y aumentar la presencia empresarial en América, aunque ello, como señalan algunas fuentes, suponga una concentración de riesgos (Diario de Sesiones, 2000c), ya que un porcentaje significativo del PIB español (que podría situarse en torno al 15%) proviene de América Latina. Esto, evidentemente, hace que la relación ahora esté aleja-

da de la retórica tradicional, que ocultaba un discurso vacío de sustancia en la mayoría de ocasiones, y adquiriera un contenido eminentemente económico. Aún está por demostrar que dicha relación económica colabore al desarrollo equilibrado de esos países y obtenga rendimientos políticos en forma de consolidación de la democracia. Al margen de dudas, la apuesta española de apoyo a los procesos de integración regional y de estrechamiento de vínculos con la UE tuvo un primer éxito representado por el Acuerdo de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, siendo el Gobierno partidario, asimismo, de alcanzar acuerdos similares con Chile y el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), como ya se abordó en la X Cumbre Iberoamericana celebrada en otoño en Panamá y que será un tema en la agenda de la II Cumbre UE-América Latina a celebrar en España en 2002. Ello es especialmente relevante a medio plazo en la perspectiva de creación de un Área de Libre Comercio de América, proceso avalado por Estados Unidos y cuya concreción se prevé en el horizonte de 2005. Esta política se ve complementada con la de cooperación al desarrollo y con la cultural, entendiendo que la relación con Estados Unidos, con una minoría de habla hispana cada vez más numerosa, aparece entremezclada, de forma curiosa, con la política hacia Iberoamérica, si bien el Gobierno también considera una de las prioridades el desarrollo de las relaciones bilaterales con ese país, en el marco de las cuales se propone revisar la relación defensiva para 2001.

Con respecto a la otra área de interés prioritario, el Mediterráneo, el año 2000 continuó la tónica de los últimos tiempos de falta de propuestas españolas. Se sigue afirmando el interés en la región, el apoyo al proceso de Barcelona y a la estrategia común mediterránea (en el marco de la UE), a la búsqueda de soluciones para el conflicto de Oriente Medio (ofreciéndose incluso el Gobierno como anfitrión de un encuentro similar al de la Conferencia de Madrid de 1991), pero no se han desarrollado propuestas concretas ni en las intervenciones públicas del presidente del Gobierno o del ministro de Exteriores se rebasa el nivel de la generalidad. Ello puede resultar preocupante como mínimo a dos niveles. En primer lugar, porque España debiera apadrinar un nuevo modelo de relaciones con su frontera sur, lejos de lo que se ha venido a denominar interdependencias negativas (el Mediterráneo preocupa por sus problemas), que tienda a modificar, por ejemplo, los niveles de renta per cápita (en este momento, la ratio es de alrededor de 15 a 1). En segundo lugar, porque tras la Conferencia Euromediterránea de ministros de Exteriores, celebrada en noviembre en Marsella, España ha asumido la responsabilidad de organizar la siguiente

durante el semestre de presidencia europea en 2002.

En relaciones bilaterales, Marruecos y Argelia han sido objeto de especial atención. Con respecto a Argelia, el Gobierno ha manifestado en diversas ocasiones su apoyo al Gobierno Buteflika y a sus intentos por hallar una solución al conflicto civil (poco afortunados a tenor de la continuación de las matanzas) y, de hecho, Aznar fue en 2000 el primer dirigente de un país europeo en realizar una visita oficial desde el inicio de la guerra civil en 1992. Con respecto a Marruecos, y como ya es habitual desde los años ochenta, ése fue el destino del primer viaje oficial de Aznar tras la formación de su segundo Gobierno, correspondido por el rey Mohamed VI en su visita oficial a Madrid en septiembre de 2000. Durante la misma, se firmó un programa financiero específico para el desarrollo de la zona norte del país por importe de 50 millones de dólares. Con respecto a la deuda marroquí con España, ya en diciembre de 1996 se puso en marcha un acuerdo de conversión de deuda en inversiones privadas hasta un máximo de 6.250 millones de dólares; concluidos los dos primeros tramos del mismo, el presidente Aznar ofreció a Marruecos en 1999 una ampliación, que se puso en marcha en octubre y que tenía un valor de 40 millones de dólares (Piqué, 2000b). El otro tema que afecta a la relación bilateral es el acuerdo de pesca entre la Unión Europea y Marruecos, finalizando el año sin haber alcanzado un consenso entre las partes, tal y como se preveía desde el propio Gobierno y desde las instituciones comunitarias.

La cooperación al desarrollo

España ha pasado muy rápidamente de ser un receptor de ayuda al desarrollo a ser uno de los importantes países donantes (en 1999 fue el duodécimo contribuyente mundial). En el segundo semestre de 2000 se inician una serie de operaciones para cumplir con el mandato de desarrollar la Ley de Cooperación de 1998 (Cortés, 2000). Entre ellas destacan el borrador del plan director, y la constitución de los órganos consultivos de la cooperación para el desarrollo: la Comisión Interministerial de cooperación, ya formada, el Consejo de Cooperación al Desarrollo (con la intención de asegurar una mayor presencia de la administración), la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo (aún no constituida), y la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI). El plan director, competencia del Ejecutivo, fue aprobado por el Consejo de Ministros el 24 de noviembre de 2000 y establece prioridades geográficas, horizontales y sectoriales para la cooperación española. Los países y regiones prioritarias son América Central, el Caribe (la República Dominicana),

Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay, y Colombia y Cuba (estos dos últimos países sólo en temas relacionados con la evolución interna); en el Mediterráneo, los países magrebíes (Marruecos, Túnez, Argelia), la población saharauí, la Autoridad Palestina y los países cercanos (Jordania, Líbano y Egipto). En África: Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau, Sao Tomé, Cabo Verde y Senegal, junto con Angola, Mozambique y Namibia; finalmente, en Asia, China, Vietnam y Filipinas. Las prioridades horizontales son la lucha contra la pobreza, la igualdad entre hombres y mujeres, la preservación del medio ambiente; y en las prioridades sectoriales, el desarrollo humano, las infraestructuras y promoción del tejido económico, la participación social, el desarrollo institucional y el buen Gobierno y la prevención de conflictos.

La reforma de la AECI afecta sobre todo al reforzamiento de la secretaría general; El estatuto de la Agencia se aprueba por el Real Decreto 3224/2000 de 15 de diciembre. En la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECI-PI) se crea una Dirección General de Política Exterior para Iberoamérica dependiente directamente del secretario de Estado de Cooperación (curiosamente, no se vincula a la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores), una presidencia de la AECI y una secretaría general de la que dependen tres direcciones generales: de cooperación con Iberoamérica, con África, Asia y Europa Oriental y la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas. La reforma del Consejo de Cooperación es un tema menos organizativo y más político, que, según se ha demostrado, genera disensiones entre el Gobierno y la coordinadora estatal de ONG para el desarrollo, y entre las propias ONG. La intención de los responsables gubernamentales es reformar el Consejo para que incluya a 21 miembros, con una destacada presencia de la administración (no sólo el ministerio de Exteriores, sino también de Defensa, Economía y Hacienda, Educación, Cultura y Deportes, Sanidad y Consumo, Trabajo y Asuntos Sociales) y patronal, sindicatos, universidad, ONG y expertos. La previsión es que haya seis miembros en representación de las ONG, cuatro de ellos nombrados desde la administración.

Las novedades en la política exterior: el Consejo de Política Exterior y el Plan Marco Asia-Pacífico

La política exterior española, como la de la mayoría de países de nuestro entorno, ha profundizado cada vez más en la tendencia al presidencialismo, siendo el presidente de Gobierno el principal actor protagonista y decisor de las grandes líneas de

actuación. Por ello no es de extrañar que una de las primeras tareas, tras la reorganización del ministerio de Asuntos Exteriores, fuera la creación del Consejo de Política Exterior (Real Decreto 1412, 21 de julio de 2000), un órgano restringido de asesoramiento del presidente de Gobierno. Siendo una novedad en el país, este órgano es habitual en otros países, donde, con distintas denominaciones, suele existir un grupo reducido que “cocina” la política exterior y de seguridad. Responde, así, a un esfuerzo de coordinación interior necesaria y a la necesidad de disponer de una instancia formal de coordinación y asesoramiento al presidente en su función de dirigir y coordinar la acción de Gobierno en materia de política exterior. En el caso español, es un órgano presidido por el presidente de Gobierno y tiene como miembros permanentes al vicepresidente segundo para asuntos económicos y ministro de Economía, y a los ministros de Asuntos Exteriores, de Defensa, y de Educación, Cultura y Deportes, y también pueden ser convocados al mismo los demás ministros y los titulares de órganos superiores de la administración del Estado. Sus funciones son de análisis de los asuntos que el presidente someta a su consideración, y él decide la oportunidad de cada convocatoria. El

“El Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2002 fue presentado como una de las grandes novedades de la nueva legislatura”

Consejo de Política Exterior español se reunió por primera vez el 26 de julio para la presentación del plan estratégico de política exterior de la actual legislatura, elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y sometido posteriormente a la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso; en la reunión también se abordó la presidencia española de la UE en el 2002, y el progreso español en la candidatura para el Consejo de Seguridad en el bienio 2003-2004. En la segunda reunión se abordó el examen de planes sectoriales: el Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2002 fue presentado como una de las grandes novedades de la nueva legislatura, el plan marco responde a la voluntad de disponer de una política global que tiene en la región de Asia-Pacífico, junto con Estados Unidos, uno de sus grandes objetivos, ya que esta región concentra el 50% de la población y el 25% del producto bruto mundiales. La importancia de la zona tiene su reflejo en la reorganización del Ministerio, en el que se crea una dirección general específica, y ha concentrado parte de las visitas oficiales realizadas por el Gobierno³. Los cuatro grandes objetivos del plan se concretan en lo político, lo económico y comercial, la cooperación al desarrollo y científica, empresarial y tecnoló-

gica, y la mejora del conocimiento mutuo. En la presentación del plan ante el Parlamento, el secretario de Estado de Política Exterior, Miquel Nadal, fue desgranando las particularidades de cada uno de estos objetivos. En lo político, se trata de profundizar en las relaciones bilaterales y multilaterales, en el mantenimiento de la paz y la estabilidad y el respeto de los Derechos Humanos, con un énfasis especial en las relaciones con las Fuerzas Armadas de algunos países, como por ejemplo, las que se han mantenido con Tailandia, de cara a la penetración en algunos países de la industria española de la Defensa (Nadal, 2000). En lo económico y comercial, el plan se centra en la promoción e incremento de las exportaciones y el aumento de la presencia de las empresas españolas, mediante una política de financiación ambiciosa, con el desarrollo de protocolos financieros que “especifican las dotaciones de fondos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), de ayuda al desarrollo, y de fondos FEV (Financiación de Estudios de Viabilidad), que están a disposición de la política comercial en estos países” (Nadal, 2000, pág. 2.912). En cooperación al desarrollo (hacia los países-objetivo, China, Filipinas y Vietnam) y científica, empresarial y tecnológica (China, Japón y Corea) se tiene la voluntad de aumentar los recursos de la AECI para Asia-Pacífico (actualmente se destinan 2.200 millones de pesetas, y se pretende aumentarlos a un ritmo del 4%), y desarrollar los programas de microcréditos (para que alcancen los 2.000 millones en los próximos dos años).

El plan marco Asia-Pacífico, cuyo desarrollo está por venir, ha sido ya desde su nacimiento objeto de importantes críticas. La primera de ellas es la de la prioridad: sorprende que el primer plan marco definido por el Gobierno corresponda a esta región con la que las relaciones son aún tan escasas, cuando otras dos zonas de interés prioritario, América Latina y el Mediterráneo, aún no han sido beneficiadas de una atención tan particular. La segunda crítica tiene que ver con las posibilidades de financiación de un plan tan ambicioso, toda vez que en su presentación no fue acompañado de la memoria financiera, es decir, del presupuesto con que se cuenta. La tercera crítica guarda relación con los posibles cruces de competencias con otros departamentos de la administración, concretamente con la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo del Ministerio de Economía y Hacienda (Guardans, 2000). Por último, cabe mencionar la contradicción existente entre una política defensora del respeto a los Derechos Humanos y la democracia, y la voluntad de conseguir la penetración de la industria de defensa en el mercado asiático, donde muchos países son reiteradamente acusados de violar dichos

derechos.

Presupuestos y política exterior

Los presupuestos de 2001 para la política exterior (Diario de Sesiones, 2000d), pese a todo lo enunciado por el Gobierno, no parecen acompañar al ambicioso plan de los responsables gubernamentales y difícilmente pueden sostener un proyecto estratégico. Si bien es cierto que otros ministerios también realizan gastos globalmente relacionados con la política exterior (por ejemplo, el de Defensa, que destina partidas a la financiación de operaciones de mantenimiento de la paz), el presupuesto global del Ministerio de Asuntos Exteriores para el año 2001 se incrementa en un 6,8% (mientras que el crecimiento nominal del presupuesto general del Estado se establece en un 5,8%). Se sitúa así por encima de la media de la administración del Estado, pero, no obstante, ello significa tan sólo que nos situamos en porcentajes similares a los de hace una década (0,46% en 2001 frente al 0,48% en 1991). Las partidas que obtienen un mayor incremento son la de cooperación para el desarrollo (la subida es del 22,7%) y la de participación española en los organismos internacionales (se incrementa en 1.805 millones, buena parte de los cuales derivan de la subida del dólar), destinados básicamente al PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), al organismo de obras públicas y socorro de las Naciones Unidas para refugiados en Palestina, al ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) y a la UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). Prácticamente, el Ministerio de Asuntos Exteriores gasta la mitad de su dinero en mantener 98 embajadas, 11 representaciones permanentes, 84 consulados generales y 8 consulados en el exterior. El aumento presupuestario se destina esencialmente a gastos de personal (el ministerio tiene 4.055 trabajadores destinados al exterior y 1.694 en los servicios centrales; del colectivo, 2.400 son funcionarios y 3.349 son personal contratado). Se ha de resaltar que la acción exterior recae en sólo 766 diplomáticos, 455 de los cuales están en el exterior, 230 en Madrid y 81 “fuera del sistema”, en excedencia o destinados a otros departamentos. Es decir, una situación más cercana a la de hace dos décadas y significativamente lejana de la de países con una política exterior global.

Éste es uno de los puntos en que se han centrado las críticas al Gobierno, ya que en el presupuesto para la acción diplomática ante la UE no se ven huellas de ambición estratégica ni quedan reflejados objetivos tan inmediatos como la presidencia española de 2002, la conferencia euromediterránea, o el

incremento del *lobby* español en las 15 embajadas de la UE. Para ilustrar la debilidad española en estos temas, vale la pena mencionar que en estos momentos hay cinco países candidatos a integrarse en la Unión Europea que no tienen embajada de España (Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Chipre); si se decidiera abrir embajadas en los mismos se tendrían que arbitrar créditos extraordinarios, ya que tal eventualidad no está contemplada en los presupuestos; la única partida contemplada es la apertura de embajada en Tirana, que no es un país candidato. Tras la apertura de embajadas en Eslovaquia, Eslovenia, Vietnam, Kazajstán y Bosnia-Herzegovina, el Gobierno plantea establecerlas, además de en Albania, en Chipre, Singapur, una en Asia Central y otra en el área de los países Bálticos. El presupuesto dedicado a la política exterior no se reduce evidentemente a las partidas del ministerio de Exteriores, pero en este punto el Gobierno ha mostrado una cierta opacidad en la información. Por ejemplo, no se dispone de datos sobre el presupuesto destinado a la presidencia española de 2002. Otro ejemplo: la partida de Exteriores dedicada a actividades de promoción de asuntos de la Unión Europea es de 6 millones de pesetas, pero el Gobierno argumenta que la mayoría de actividades se van a hacer desde presidencia del Gobierno y, también, que existe un proyecto elaborado por la Secretaría de Estado de Comercio, en el ministerio de Economía y Finanzas, y los ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores para habilitar un fondo de 150 millones de pesetas anuales destinado a la creación de un instituto de relaciones internacionales, que se encargaría esencialmente de las tareas de promoción de la política exterior.

Es prematuro valorar un proyecto de política exterior que abarca toda la legislatura, pero, cuando menos, parece desmesurado. La paradoja es intentar que el país sea un gran actor internacional cuando no se dispone de recursos y todo el plan está sometido al objetivo prioritario del Gobierno (alcanzar el déficit cero). Pese a ello, tal y como expresa un responsable gubernamental (de Miguel, 2000), “la fuerza de España como país se deriva tanto más de su solidez financiera, de su prestigio de solvencia en la comunidad internacional, de su rigor en las cuentas públicas, de la eliminación del déficit, del cumplimiento estricto de los compromisos en la unión económica y monetaria que de aumentar aquí y allá unas partidas más para quedar bien (...) Ahora estamos en el grupo de los buenos, de los grandes, porque no todos los grandes que están en la Unión Económica y Monetaria pueden exhibir déficit cero como lo exhibimos nosotros. Creo que eso le da más prestigio a la

política del Gobierno que tener unos pocos millones más para hacer acción exterior”.

Fuentes básicas

Agencia Española de Cooperación Internacional (<http://www.aeci.es>)

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (<http://www.congreso.es/Publicaciones>)

Ministerio de Asuntos Exteriores (<http://www.mae.es>)

Ministerio de Defensa (<http://www.mde.es>)

Notas

1. Para estas críticas, véase las intervenciones de los diputados Rodríguez Zapatero, Llamazares y Trías en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 52/2000, pp. 2.479-2.512.

2. El rey y el príncipe de Asturias realizaron visitas oficiales a Estados Unidos, Brasil, Bolivia y República Dominicana y a Panamá para la Cumbre Iberoamericana. El presidente de Gobierno visitó solamente Costa Rica; asistió, también, a la Cumbre del Milenio en Nueva York, y visitó Panamá para la Cumbre Iberoamericana.

3. El presidente de gobierno visitó oficialmente China y Filipinas y mostró la intención de hacer lo propio con Vietnam en 2001. También visitó Corea del Sur con motivo de la Cumbre Europa-Asia en Seúl.

Referencias bibliográficas

Aznar, J.M^a. (2000) Conferencia del presidente del Gobierno en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales, París, 26 de septiembre, p. 3.

Cortés, M.A. (2000) Comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés, para informar sobre la política de cooperación al desarrollo y de otros temas, Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, Sesión n. 4, 24 de octubre de 2000, VII Legislatura, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n. 83, pp. 2.247-2.267.

de Miguel, R. (2000) Secretario de Estado para Asuntos Europeos, en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n. 68, p. 1.770 y ss.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 2000a

Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, para informar sobre el Consejo informal de Biarritz, la presidencia francesa y las líneas generales de la política de su departamento, Comisión Mixta para la Unión Europea, Sesión n. 2, 3 de octubre de 2000, VII Legislatura, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n. 11, p. 143.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados 2000b

Comparecencia del Gobierno ante el pleno de la Cámara para informar sobre el Consejo Europeo celebrado el día 9 de diciembre en Niza, Pleno y Diputación Permanente, sesión plenaria n. 50, 20 de diciembre de 2000, VII Legislatura,

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados 2000c

Intervención del diputado Manuel Marín en la Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento, Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, Sesión n.2, 6 de junio de 2000, VII Legislatura, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n. 25, pp. 296-326.

Diario de Sesiones (2000d) Comparecencia de los Secretarios de Estado para Asuntos Europeos, Ramón de Miguel, y de Asuntos Exteriores, Miquel Nadal, para informar del presupuesto de su departamento, Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, Sesión n. 5, 10 de octubre de 2000, VII Legislatura, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n. 68, pp. 1.757-1.783.

Directiva de Defensa Nacional (2000) 1/2000, 1 de diciembre.

Guardans, I. (2000) Intervención del diputado Ignasi Guardans en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n. 101, pp. 2.916-2.917.

Nadal, M. (2000) Comparecencia del secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Miquel Nadal, para informar sobre el plan marco Asia-Pacífico 2000-2002, Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, Sesión n. 8, 21 de noviembre de 2000, VII Legislatura, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n. 101, p. 2.911.

Piqué, J. (2000a) “Nuevas fronteras de la política exterior de España”, Conferencia en el Club Siglo XXI, Madrid, 18 de diciembre, p. 20 y ss.

Piqué, J. (2000b) Respuesta de Josep Piqué a la