

Ministerio
de
Asuntos Exteriores

LA POLITICA EXTERIOR DE ESPAÑA Y LAS FUNCIONES, COMPETENCIAS Y ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. ----

I. EL MARCO DE LA ACCION EXTERIOR.

Las relaciones internacionales han experimentado, y están experimentando, profundas transformaciones en un contexto internacional cada vez más complejo y más interdependiente.

1. El proceso de cambio.

Las relaciones entre Estados modernos están siendo objeto de cambios fundamentales que reclaman un replanteamiento de la acción exterior del Estado y una adaptación de los instrumentos responsables de esta acción exterior para cumplir con eficacia los objetivos marcados por la política exterior y ordenar y armonizar adecuadamente los esfuerzos para la mejor defensa de nuestros intereses. Las notas más significativas que configuran este proceso son las siguientes:

-intensificación de las relaciones entre Estados, dada la interdependencia que caracteriza el contexto internacional y el proceso de aceleración histórica en que vivimos.

-diversificación de la acción exterior: la cooperación en todas sus formas (económica y comercial, científica y técnica, jurídica y cultural) se ha convertido en un importante instrumento de la política exterior.

-la creciente globalización de los problemas. El Estado clásico es incapaz, dentro de sus fronteras, de resolver adecuadamente problemas tales como la energía, la lucha contra la contaminación (especial

Ministerio
de
Asuntos Exteriores

mente marítima), las crisis económicas y sus secuelas (inflación, depresión, paro), las fluctuaciones monetarias, etc.

2. La preeminencia de lo político.

La diversificación de los contactos y las relaciones entre Estados, que se extienden hoy a los campos de la economía, la cultura, la ciencia, la investigación y un número creciente de cuestiones que podemos denominar técnicas, no pueden hacernos olvidar que todos los problemas que tienen una dimensión internacional deben examinarse desde una perspectiva política, de manera que los intereses españoles puedan ser promovidos y salvaguardados de forma coherente y, por tanto, eficaz.

Para ilustrar lo antedicho nos puede servir el ejemplo del comercio exterior. Las operaciones de intercambio, las formas de pago y la planificación y desarrollo de las exportaciones son cuestiones técnicas que hay que dejar en manos de los expertos; pero todos estos aspectos deben ser examinados y valorados desde una perspectiva política, como una pieza más en el engranaje de nuestra acción exterior:

-por razón de lo que se vende (no es lo mismo vender tomates que tanques),

-por razón del cliente (no es lo mismo vender los tanques a Finlandia o a Marruecos; y los tomates a Egipto, a Israel o a los ingleses de Gibraltar),

-por razón de las circunstancias políticas (no es lo mismo concertar un Convenio comercial con el Chile de Allende, el de Frei o el de Pinochet).

Todos estos criterios, de sustancia o de coyuntura, deben ser ponderados desde una perspectiva política y colocados dentro del esquema general de nuestra acción exterior por el órgano al que corresponda en el Gobierno esta responsabilidad: El Ministerio de Asuntos Exteriores.

.../..

Ministerio
de
Asuntos Exteriores

3. La unidad de acción de la política exterior.

La consecuencia de esa preeminencia de lo político es el principio, clásico ya en la teoría del Estado, de la unidad de acción en la política exterior. Si todo lo que trasciende de las fronteras nacionales tiene una dimensión política, es evidente que, para bien ordenar los medios de acción de que disponemos para el logro de los objetivos nacionales, todos estos elementos deberán articularse dentro de un esquema común que realice de forma unitaria y armónica la política exterior del Estado. La dirección, planificación y realización de esa política debe corresponder a un solo órgano responsable de ella; sin perjuicio de que la complejidad y variedad de los temas que afectan a la acción exterior de un Estado moderno requieran la cooperación de un número creciente de otras ramas de la Administración. De no hacerlo así, estaríamos potenciando la pura incoherencia y el despilfarro.

II. EL INSTRUMENTO: EL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES.

A la luz de todo lo antedicho, parece claro que corresponden al Ministerio de Asuntos Exteriores unas funciones específicas, cada vez más importantes, diversificadas y complejas. Que para el buen cumplimiento de esas funciones es preciso una clara delimitación de competencias, de manera que se economice el esfuerzo y se promuevan y defiendan nuestros intereses de forma más coherente y eficaz. Y para lograr estos fines, se impone una reforma en la estructura del instrumento encargado de conseguirlos: el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Esta organización puede concebirse en torno a tres alternativas, según la forma de abordar el papel que ha de corresponder al Ministerio de Asuntos Exteriores dentro de la Administración española.

.../..

Ministerio
de
Asuntos Exteriores

1. Fórmula primera:

Todo lo que antecede viene a demostrar que la reforma fundamental que es preciso introducir en la Administración española radica en la adopción de una Ley del Servicio Exterior que, entre otras cosas, reglamentaría la organización del Ministerio de Asuntos Exteriores como órgano responsable de la acción exterior del Estado. Esta Ley, en aplicación del principio de unidad en la acción exterior, concentraría las competencias hoy dispersas en un solo órgano de decisión. En consecuencia, dentro del Ministerio se situarían, a nivel apropiado (probablemente el de Secretario de Estado), las parcelas de nuestra acción exterior que hoy se sitúan en otros Departamentos, que se agruparían en cuatro grandes ramas adicionales:

- cooperación internacional (económica, técnica, cultural)
- comercio exterior
- relaciones con las Comunidades
- protección a los españoles en el extranjero (emigración).

2. Fórmula segunda.

Hasta que llegue el momento de replantear la reforma de la Administración española, que deberá incluir como pieza fundamental la Ley del Servicio Exterior antes citada, se puede ir pensando en una fórmula alternativa cuya idea central exterior estaría en la coordinación. El esquema sería el mismo y la unidad de acción se aseguraría, a través de esa coordinación, no de forma orgánica sino funcional. Es decir: las relaciones con las Comunidades o los problemas de la emigración seguirían situados orgánicamente donde están, pero sería necesario establecer una coordinación funcional que salvaguardase la unidad de acción, para asegurar, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores,

.../..

Ministerio
de
Asuntos Exteriores

que en uno y otro campo se consiguen plenamente los objetivos políticos marcados por el Gobierno y su Presidente.

Visto desde la óptica de las Embajadas, es obvio que el Embajador asegura, como único Jefe de Misión, la unidad de acción exterior. Todos los Agregados están al servicio de una línea política única, ya que los intereses culturales, agrícolas o comerciales se reasumen en una unidad superior que constituye el interés nacional.

Supone un contrasentido que no suceda algo similar en la Administración central, donde no sólo proliferan los centros de responsabilidad, lo que es inadmisibile, sino los centros de decisión, con el consiguiente resultado: fraccionamiento en la acción exterior y riesgo de contradicción o encoherencia.

3. Fórmula tercera.

Como última posición, y para asegurar un mínimo de eficacia y de coherencia, se impone una reforma de la actual estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores, como consecuencia no sólo de las transformaciones experimentadas en el contexto internacional, sino de otros factores internos tales como el mayor interés del gran público por los temas internacionales y su mayor incidencia en el ámbito parlamentario. Las modificaciones mínimas que se sugieren serían las siguientes:

a) creación de una Secretaría de Estado, que estaría servida por una persona que, con rango de Viceministro, podría llevar a cabo las siguientes funciones:

-coordinar las distintas parcelas de nuestra política exterior, de las que hoy son responsables las Direcciones Generales geográficas.

.../..

Ministerio
de
Asuntos Exteriores

-comparecer ante las Cortes (Plenarias o Comisiones de Asuntos Exteriores) cada vez que la actividad de las Cámaras así lo requiera. Previsiblemente, a la vista del apretado calendario internacional para los cuatro próximos años, esta actividad será cada vez más importante.

-suplir al Ministro de Asuntos Exteriores en una serie de desplazamientos de menor importancia o representatividad (a Bruselas, al Consejo de Europa) a actos donde la representación pueda ir a menor nivel, etc.

b) Creación de una nueva Subsecretaría encargada de la coordinación de todas nuestras actividades en el campo de la cooperación. La figura del actual Subsecretario sería similar a la de los Subsecretarios Permanentes de otros países y le corresponderían, fundamentalmente, las actividades relacionadas con el Servicio Exterior y con la Carrera Diplomática. El nuevo Subsecretario armonizaría e impulsaría la acción de las Direcciones Generales funcionales, para engranar nuestra acción en el campo de la cooperación dentro del esquema de la política exterior, que coordinaría el Secretario de Estado.

c) Algunas reformas menores a nivel de Direcciones Generales. Puede pensarse en la creación de una nueva Dirección General para Asuntos Asiáticos, hoy dispersos en las de América del Norte y África. Nuestras relaciones con China y Japón, la importancia de la crisis del Irán y las recientes confrontaciones en el Sudeste asiático son acontecimientos recientes que justificarían la existencia de esa nueva Dirección General.

En el marco del objetivo final que se propone esta nota (procurar agilizar el Ministerio de Asuntos Exteriores para hacerlo más funcional y eficaz) cabe considerar la constitución de un "Centro de seguimiento de temas" donde se proceda, con los medios adecuados, a realizar una función que consistiría en el análisis diario del panorama

.../..

Ministerio
de
Asuntos Exteriores

internacional para extraer, con un criterio de "investigación aplicada", las consecuencias previsibles para nuestros intereses y hacer las sugerencias oportunas para que el Ministro tenga los datos necesarios para una rápida valoración de la situación. Este Centro realizaría igualmente una tarea de análisis prospectivo, que aportaría datos y elementos de juicio para que el Ministro llevase a cabo los planteamientos o las correcciones de nuestra política exterior derivados de este análisis. Se trataría de un mecanismo similar al creado por François Poncet como "Centro de Análisis y Previsión".

III. LOS OBJETIVOS CONCRETOS.

Después de las elecciones del 1º de marzo, entramos en una fase de consolidación y expansión de nuestra política exterior, que puede venir calificada por estas notas:

-una mayor estabilidad, al haberse despejado la incógnita planteada por las elecciones generales, para los próximos cuatro años,

-una indudable moderación que, lejos de hipotecas de cualquier signo, permite diversificar las opciones y aumenta nuestro margen de maniobra,

-un creciente acercamiento a Europa, como consecuencia de la opción hecha por el pueblo español a favor de un modelo de sociedad basado en la libertad, la justicia y el respeto a los derechos humanos,

-una reafirmación de nuestras solidaridades y compromisos internacionales a favor de la distensión, la cooperación con Iberoamérica y los países en vías de desarrollo y la construcción de un nuevo orden internacional más justo y más pacífico.

.../..

Ministerio
de
Asuntos Exteriores

En esta etapa que comenzamos, nuestra política exterior debería estructurarse en torno a estas líneas de acción:

1º) Dar una respuesta adecuada a los problemas de nuestra seguridad, mediante la renegociación y renovación del Tratado con los Estados Unidos y la solución del tema de nuestra eventual incorporación a la OTAN.

2º) Resolver los problemas que afectan a nuestra integridad territorial en un doble plano:

-elaborando un plan de acción respecto al Magreb, que tome en cuenta la problemática de todo el arco que se extiende de Argel a las Canarias (incluyendo Ceuta y Melilla), con sus problemas políticos, económicos y estratégicos;

-planteando en profundidad la negociación sobre Gibraltar, tan pronto como se despeje la incógnita de las elecciones británicas.

3º) Proyectar nuestra política exterior en defensa de nuestros intereses concretos, en función de nuestras necesidades (mercados, energía, materias primas para mejor servir al bienestar de los españoles)

4º) Hacer realidad una política de cooperación con Iberoamérica y los países en vías de desarrollo, abandonando las ambigüedades y potenciando nuestra credibilidad ante esos países.

Finalmente, como acción cara al interior, sería conveniente una mayor apertura de nuestra política exterior hacia el Parlamento, medios de comunicación y el pueblo español. Es indudable que en un

.../..

Ministerio
de
Asuntos Exteriores

sistema democrático como el español, estas tres dimensiones deben irse paulatinamente incrementando de forma que sepamos canalizar hacia estas instancias el interés por los temas de política exterior. Si no es así, caeremos en manos de gentes mal informadas o, quizá, mal intencionadas, que pueden distorsionar estos fenómenos, produciendo malentendidos, carencias y deformaciones como los que actualmente existen sobre temas sustanciales, que no es necesario enumerar.
