

Asia, nueva prioridad exterior

FERNANDO DELAGE

Director del centro de Casa Asia en Madrid

RESUMEN

Durante la última legislatura, Asia ha dejado de ser un continente de interés secundario para la política exterior española. La globalización económica y las nuevas amenazas a la seguridad han propiciado un acercamiento de España a la región, mientras que el propio peso internacional de nuestro país obligaba a corregir su tradicional desinterés hacia Asia. Aunque aún no se reconozca suficientemente, esta parte del mundo se ha convertido en una variable esencial del futuro económico y tecnológico de España. Al mismo tiempo, como potencia media con ambiciones globales, España no puede prescindir en su política exterior del desarrollo de una relación estrecha con las nuevas potencias emergentes como China e India.

Palabras clave: Asia. Globalización. Seguridad. China. Japón.

INTRODUCCIÓN

Asia no ha sido históricamente una prioridad para la política exterior española. No lo fue cuando España tuvo una presencia sobre el terreno (en Filipinas y otros pequeños archipiélagos); tampoco cuando —tras el franquismo— normalizó sus relaciones exteriores y ocupó su lugar como potencia media. Europa y la relación transatlántica, Norte de África y Mediterráneo, y América Latina han sido los tres frentes «naturales» de nuestra acción diplomática. Política, cultural y psicológicamente —casi más que desde el punto de vista geográfico— Asia quedaba demasiado lejos.

El reducido papel de Asia en la diplomacia española parecía consecuente con lo limitado de sus intereses en la región. Pero en los últimos años España ha adquirido un peso internacional del que antes carecía, mientras que Asia está convirtiéndose en un nuevo centro de poder. La octava economía del mundo no puede permitirse el lujo de estar ausente del continente que es hoy el principal motor del crecimiento global. Tampoco podrá España desarrollar su ambición exterior sin estrechar sus relaciones con potencias emergentes como China e India. Asia está transformando el equilibrio económico y político del planeta y ha dejado por ello de ser una «opción» para la política exterior española.

Las oportunidades —y riesgos— económicos en la era de la globalización derivan en gran medida de la dinámica asiática, por lo que las exportaciones e inversiones españolas no pueden desatender los mercados con mayor potencial. Casi sin darnos cuenta, Asia se ha convertido en una variable esencial de nuestro futuro económico y tecnológico. Asia —donde vive el sesenta por ciento de la población del planeta— ofrece asimismo un extraordinario potencial para la proyección del castellano y de la cultura española, precisamente los elementos que hacen de nuestro país algo más que una potencia media.

Aunque el reconocimiento de esta nueva realidad ha sido tardío (y sigue siendo incompleto), las propias fuerzas globales nos han acercado a Asia. ¿Quién hubiera dicho hace unos años que España se encontraría con 700 soldados en Afganistán; o que dirigiría una operación humanitaria de la OTAN —la primera de su historia— en Pakistán (tras el terremoto de Cachemira en el otoño de 2005); que oficiales españoles participarían en la supervisión del cese del fuego en la provincia indonesia de Aceh; o que guardias civiles asesorarían a la policía de Timor Oriental? Todas estas acciones revelan hasta qué punto los intereses nacionales son hoy indistinguibles de la seguridad global, mientras que la responsabilidad que corresponde a una potencia de nuestras dimensiones obliga a asumir compromisos con la paz y la estabilidad internacional, así como con la ayuda al desarrollo y la asistencia humanitaria.

La creciente relevancia de Asia ha hecho insostenible, en definitiva, la escasa atención que España había prestado al continente du-

rante las últimas décadas. Su incorporación como nueva prioridad exterior se ha convertido en realidad para dar, incluso, un notable salto cualitativo en los últimos cuatro años.

DEL PLAN MARCO AL PLAN DE ACCIÓN

La conciencia de que era necesaria elaborar una estrategia española hacia Asia condujo, durante la etapa de Josep Piqué como ministro de Asuntos Exteriores, al Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2004. El Plan nació sin los recursos necesarios para acometer los objetivos que planteaba y tenía, quizá, un enfoque excesivamente economicista. Pero fue un esfuerzo de elaboración estratégica casi sin precedentes en nuestra diplomacia, que logró lo que realmente pretendía: situar a Asia en el mapa de la agenda exterior.

Aquel documento fue sustituido por el Plan de Acción Asia-Pacífico 2005-2008, presentado por el presidente del Gobierno en diciembre de 2005. La evolución económica y política de Asia en los años anteriores, la irrupción del terrorismo global a partir de 2001 y el mayor peso diplomático de España habían transformado el contexto de las relaciones con aquel continente, lo que permitió dar forma a un esfuerzo más ambicioso. El nuevo texto comenzaba por realizar una lectura española de la realidad asiática, además de una detallada descripción de nuestra presencia en la región. Se definían a continuación una serie de objetivos dirigidos a paliar el déficit español con respecto a Asia, para lo cual se recogía un catálogo de acciones que serían además objeto de seguimiento y evaluación permanentes. Esas acciones se ordenan en

torno a los diversos ámbitos —política, economía, cooperación y cultura— y en función de los países prioritarios. El Plan tampoco olvida las actuaciones dirigidas a la propia sociedad española, en la medida en que el éxito de una estrategia asiática pasa también por un mayor conocimiento en nuestro país de aquel continente.

Con este documento estratégico se abrió una nueva etapa que ha hecho posible un notable incremento del despliegue institucional español. Se han abierto embajadas en Afganistán y Nueva Zelanda, a las que pronto se sumarán las de Bangladesh, Sri Lanka y Camboya. España contará así con un total de 17 embajadas en la región. Esta representación se verá asimismo reforzada con dos nuevos consulados generales y oficinales comerciales (Bombay y Cantón) y nuevas consejerías de Defensa e Interior en Asia meridional y el sureste asiático. El Instituto Cervantes, por su parte, que hasta 2006 sólo contaba con un centro en Asia (Manila), se ha instalado ya también en Pekín y Tokio, y lo hará próximamente en Nueva Delhi, Shanghai, Seúl y Sidney.

También debe mencionarse el reforzamiento de la política de cooperación española en Asia. Como consecuencia del nuevo contexto de la cooperación, del compromiso con Afganistán y con la crisis humanitaria resultante del maremoto en el sureste asiático de diciembre de 2004, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 aumentó el número de países de actuación, que han pasado de tres a siete (Filipinas, Vietnam, Afganistán, Camboya, Timor Oriental, China y Bangladesh), a los que hay que sumar aque-

llos afectados por el *tsunami* a los que España se comprometió a ayudar: Tailandia, Indonesia y Sri Lanka.

De manera paralela a esta mayor presencia institucional, se ha extendido una amplia red de diálogos políticos que cubre hoy la práctica totalidad de los países con representación diplomática. La agenda de viajes y contactos a alto nivel, por otra parte, también ha crecido de manera espectacular. Los Reyes han visitado Vietnam, Tailandia, China y Kazajstán, mientras que el presidente del Gobierno ha viajado a China e India y visitado las tropas españolas en Afganistán. España ha recibido a los jefes de Estado de China, Filipinas, Corea, Pakistán y recibirá próximamente a los presidentes de India e Indonesia. El ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación ha realizado una docena de viajes a Asia, una cifra sin precedentes.

En este marco de reforzamientos de medios debe mencionarse también la consolidación de distintos instrumentos bilaterales orientados al acercamiento de las sociedades civiles, como los foros con Japón y China y las tribunas que Casa Asia ha puesto en marcha con Filipinas, Corea del Sur e India.

ESPAÑA, ASIA Y LA SEGURIDAD GLOBAL

La amenaza internacional del terrorismo (y el conjunto de riesgos no tradicionales a la seguridad) han transformado el contexto en el que formular hoy la política exterior. Una de sus consecuencias es que el continente asiático no plantea sólo, a España, un reto económico, como bien refleja la participación en Afganistán, un país que nunca antes ha-

bía formado parte de nuestros intereses tradicionales.

De acuerdo con el mandato de las Naciones Unidas y en el marco de la Alianza Atlántica, España participa en el esfuerzo de la comunidad internacional para consolidar la gobernabilidad y la reconstrucción nacional a través de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán (ISAF). España se ha hecho cargo de un Equipo de Reconstrucción Provincial (RPT en sus siglas en inglés) y una base de apoyo avanzada en Badghis, al oeste del país. Asimismo, en la conferencia de Londres de enero de 2006, España comprometió 150 millones de euros para un periodo de cinco años, que se destinarán básicamente a proyectos de reconstrucción, salud, género, gobernabilidad y apoyo a las instituciones.

Afganistán constituye pues un esfuerzo militar, diplomático y de cooperación sin precedentes para España; un compromiso ineludible en la defensa de la seguridad global, no siempre bien entendido, sin embargo, por la opinión pública.

El terrorismo, como también la inmigración, han ampliado la agenda internacional de España obligándola a reforzar sus medios en Asia meridional y central (subregión donde cuenta con una única embajada: Kazajistán) y en el sureste asiático. Este contexto ha permitido potenciar las relaciones con Pakistán (de lo que fue muestra la visita a España del presidente Musharraf, acompañado de un importante número de ministros de su gabinete, en abril de este año) y poner en marcha la presencia en el otro gran país mu-

sulmán del subcontinente, Bangladesh, donde —como se ha mencionado— se va a abrir una embajada. Las de Indonesia, Malasia y Filipinas se han visto reforzadas por su parte con nuevos agregados del Ministerio de Interior.

Este mayor despliegue es consecuencia del multilateralismo con el que está comprometida España y de la solidaridad con sus aliados de la OTAN. Pero, además de compromisos, el multilateralismo también ofrece instrumentos para maximizar la capacidad española. No debe perderse de vista que, desde Asia, España cobra su verdadera dimensión en su perspectiva europea y latinoamericana. La estrategia española tiene por tanto en cuenta estos dos ejes para reforzar su política asiática.

Por un lado, en efecto, la agenda española se enmarca en la propia estrategia asiática de la Unión Europea. A través de su pertenencia a la Unión, España cuenta con una mayor presencia en los foros existentes y aprovecha los instrumentos comunitarios para reforzar sus posibilidades bilaterales. Al participar en la formulación de la estrategia europea, España ha logrado que se haga hincapié en aquellos asuntos que le interesan especialmente, como la cooperación policial, judicial y de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, las políticas sobre migraciones o la armonización de las relaciones euroasiáticas con las transatlánticas.

Especial referencia merece en este sentido el ASEM (Asia-Europe Meeting), el proceso de diálogo y cooperación que arrancó en 1996

con el objetivo de estrechar las relaciones entre la UE y los países de la ASEAN, China, Corea y Japón, en ámbitos políticos, económicos y culturales. España ha apostado por el reforzamiento de las cumbres del ASEM, cuyos 44 miembros suponen cerca de la mitad de la población mundial y más de la mitad del PIB global. El ASEM es una plataforma que proporciona a España la posibilidad de desarrollar una relación con Asia que corrija su déficit histórico en la región.

Si su dimensión europea es clave para desarrollar su potencial de cara a los países asiáticos, también lo es su identidad iberoamericana. La política exterior española sigue muy de cerca la intensificación de las relaciones diplomáticas, comerciales y culturales entre América Latina y Asia, en particular con China. Tres países del continente —México, Chile y Perú— son miembros del Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) y Chile está tejiendo toda una red de acuerdos de libre comercio con países asiáticos. España intenta explotar asimismo su experiencia y conocimiento como potencia inversora en América Latina para maximizar su papel en Asia.

LA POLÍTICA BILATERAL ESPAÑOLA

Desde la perspectiva bilateral, la política española otorga, lógicamente, su prioridad a las principales potencias asiáticas —China, Japón, India y Corea del Sur— así como a Filipinas, país al que nos une la historia.

En poco tiempo, España ha construido una privilegiada relación política con China, la gran potencia en ascenso que está alterando

el equilibrio geopolítico y económico asiático y global. Con ocasión de la visita del presidente chino a España, en noviembre de 2005, se acordó una «asociación estratégica», que ha conducido a una intensificación sin precedente de las relaciones bilaterales. Se ha reforzado la presencia institucional, se suceden las visitas de alto nivel de manera constante y se ha lanzado el Año de España en China en 2007. Había un vacío que corregir después de muchos años de desinterés y de retraso con respecto a nuestros socios europeos. España ha apostado por reforzar su visibilidad en China y multiplicar los puntos de contacto entre las dos naciones. En apenas tres años, la República Popular se ha convertido en uno de los países prioritarios de la diplomacia española.

Frente a estas buenas relaciones políticas, los intercambios económicos se caracterizan por un notable desequilibrio: China es responsable del cinco por ciento del déficit comercial español, mientras que nuestras inversiones en aquel país son irrelevantes en términos comparativos. China es lógicamente uno de los países cubiertos por los Planes Integrales de Desarrollo de Mercado (junto con Japón, India y Corea del Sur), a través de los cuales la Secretaría de Estado de Comercio intenta corregir ese desequilibrio. Resulta evidente que España no puede dejar de participar en la que ya se ha convertido en la tercera mayor economía del mundo, segunda potencia comercial (y segundo socio de la UE), segundo mayor receptor de inversión extranjera directa y poseedora de las mayores reservas de divisas del planeta.

China es el país que quizá de manera más clara muestra a España (como al resto del

mundo) los desafíos de la globalización. Su empuje económico y comercial, y dentro de poco inversor, es un reto frente al que hay que prepararse. La decisión china de convertirse en una gran potencia tecnológica es otro factor que obliga a adaptar nuestra estructura económica, pero, sobre todo, a hacer nuestras tareas en el sistema educativo y en la inversión en I+D.

La extraordinaria atención que atrae China contrasta con el relativo desinterés por Japón. Segunda economía del planeta (su PIB todavía duplica al de China), primera democracia de Asia y aliado de Occidente en el conjunto de la agenda global, Japón se ha recuperado de su larga crisis y busca hoy un mayor protagonismo internacional. Japón continúa siendo además con diferencia el primer inversor y cliente turístico asiático de España. Hay un potencial que no termina de desarrollarse en la esfera política y que contrasta con el dinamismo de los intercambios educativos y culturales. España logró un gran éxito con su activa participación en la Exposición Internacional de Aichi en 2005 y el recién inaugurado Instituto Cervantes de Tokio será un nuevo foco de proyección de la lengua y cultura españolas.

España ha empezado en estos años a prestar igualmente atención a la otra gran potencia emergente, India. Su crecimiento económico y sus ambiciones internacionales sitúan a la India como uno de los países con mayor proyección en el futuro. Es un mercado potencial evidente para nuestras inversiones y exportaciones, además de existir un claro interés por la cultura española. El escaso nivel de

relación política ha empezado a corregirse —el presidente del Gobierno visitó Nueva Delhi en 2006— pero aún resulta necesario dedicar mayores recursos y esfuerzos a uno de los países que más contribuirán a dar forma al futuro orden mundial.

Corea del Sur es otra gran nación asiática con la que se han intensificado las relaciones en los últimos años, como atestigua la primera visita a España, en febrero de este año, de su presidente. Es un país de un tamaño demográfico y económico similar al nuestro, con el que también comparte una experiencia de democratización tardía. Pero es otra nación con la que España tiene un notable déficit comercial. Corea es un gigante tecnológico con una estrategia nacional de innovación que debería ser objeto de mayor atención por parte de las autoridades y empresarios españoles. Mientras, en el terreno cultural, han crecido las actividades que acercan a los dos países.

Más reducido es el perfil español en el sureste asiático. Su creciente prestigio internacional y la ayuda prestada con ocasión del maremoto de 2004 han contribuido, no obstante, a dotar de mayor contenido sus relaciones con países como Indonesia o Tailandia, mientras que el potencial de Vietnam, país recién ingresado en la Organización Mundial de Comercio, también atrae una creciente atención. Pero en la subregión, naturalmente, es Filipinas el principal objeto de la política española. España es el mayor donante europeo en ayuda al desarrollo al país, además de un estrecho socio en la lucha contra el terrorismo. Las buenas relaciones políticas contrastan, no obstante, con unas escasas relaciones económicas y un notable desconocimiento mutuo a pesar de una historia

compartida. En los últimos cuatro años se ha dado un nuevo impulso a la relación bilateral para superar esa larga etapa de desinterés.

CONCLUSIÓN

Este breve recorrido por la política asiática de España revela los avances conseguidos durante la última legislatura. España aún desempeña en Asia un papel inferior al que le corresponde como octava potencia económica, pero el error estratégico que suponía su desinterés por la región se ha corregido.

La coordinación de las estrategias diplomática, económica y cultural realizada por el Plan de Acción es toda una novedad en la política exterior española. Se trata ahora de dar continuidad a ese impulso, reforzar de manera constante los medios y corregir algunos desequilibrios: además de China, habría que prestar mayor atención a India pero también a Japón y a Corea; debe seguirse más de cer-

ca el potencial diplomático de la ASEAN y el proceso regionalista asiático, cada vez más institucionalizado a través de ASEAN+3 (los diez miembros de la organización, China, Japón y Corea) y de la Cumbre de Asia Oriental; y debería articularse gradualmente también una política más elaborada hacia Asia central —una subregión de creciente relevancia estratégica— y hacia el Pacífico, al que nos une igualmente la historia. Hay que seguir trabajando por otra parte en la imagen de España —aún escasa en Asia—, porque la influencia no depende sólo de una mayor presencia institucional.

Los retos de la globalización y de la seguridad mundial han acercado a España y a Asia, un continente que determinará en gran medida la evolución del siglo XXI. A través de sus acciones durante los últimos años, España ha, finalmente, reconocido que no podrá tener una política global sin que Asia ocupe un lugar cada vez más importante en su estrategia.