

X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración – Murcia, 7-9 de septiembre de 2011
Área VI – Estudios internacionales y estudios de área
Grupo de trabajo 6.4 – La formulación de las políticas exteriores y de seguridad: un enfoque transversal en distintos contextos regionales

NUEVAS HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: LA BASE DE DATOS SOBRE POLÍTICA EXTERIOR (BDPEX)

**Irene González González¹, GRESAM
Irene Fernández Molina², GRESAM**

Resumen

La Base de Datos sobre Política Exterior (BDPEX) es una base de datos online integrada sobre la política exterior española concebida como una herramienta innovadora que palie el déficit de sistematización de los estudios en este ámbito y centrada por el momento en las relaciones con la región del Mediterráneo y el mundo árabe. BDPEX es una herramienta de consulta y procesamiento de datos que integra información procedente de diferentes fuentes documentales. Su explotación proporciona una visión sintética, multifacética y poliédrica de las relaciones de España con uno o varios Estados durante un periodo de tiempo determinado, con información tanto cuantitativa como cualitativa³.

Palabras claves:

España – política exterior – Análisis de Política Exterior – Mediterráneo – Magreb

Notas biográficas

Irene González González, investigadora postdoctoral en el Institut de Recherche sur le Monde Arabe et Musulman (IREMAM, Aix-en-Provence). Miembro del Grupo de Estudios sobre Sociedades Árabes y Musulmanas (GRESAM-UCLM) y el equipo del proyecto de investigación “Actores e intereses en las relaciones exteriores de España con el mundo árabe y musulmán”. Ha colaborado en la monografía *Política exterior española hacía el Magreb. Actores e Intereses* (2009).

Irene Fernández Molina, investigadora y doctoranda del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales) de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Grupo de Estudios sobre Sociedades Árabes y Musulmanas (GRESAM-UCLM) y el equipo del proyecto de investigación “Actores e intereses en las relaciones exteriores de España con el mundo árabe y musulmán”.

¹ irene.gonzalez@uclm.es

² irenefmolina@cps.ucm.es

³ Esta ponencia forma parte de los resultados del proyecto de investigación “Actores e intereses en las relaciones exteriores de España con el mundo árabe y musulmán” (CSO2008-06232-C03-03), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Las autoras agradecen a Aurèlia Mañé y Miguel Hernando de Larramendi sus sustanciales aportaciones y comentarios.

Las transformaciones experimentadas por la política exterior española a raíz de la transición democrática, la entrada en la Comunidad Económica Europea (CEE)/Unión Europea (UE) y los cambios del escenario internacional de los años 90 han llevado aparejada una diversificación significativa de los intereses y actores implicados, la modificación de sus capacidades y recursos, y el surgimiento de nuevas estructuras administrativas —centrales, autonómicas y locales— con actividad o proyección internacional. Esta nueva realidad exige nuevas conceptualizaciones de la política exterior, así como un esfuerzo considerable de creación y desarrollo de nuevas herramientas de análisis, hasta la fecha excesivamente descriptiva y fundada en los discursos políticos.

El objetivo de esta ponencia es presentar dentro de un grupo de trabajo dedicado al Análisis de Política Exterior (*Foreign Policy Analysis*) un instrumento novedoso que está siendo desarrollado en el marco de los proyectos de investigación I+D+I “Actores e Intereses en las relaciones exteriores de España con el Mundo Árabe” (CSO2008-06232-C03-03) y “Política exterior y relaciones culturales con el Mundo Árabe (SEJ2005-08867-C03-03), financiados por el Ministerio de Ciencia de Innovación. Se trata de la Base de Datos sobre Política Exterior (BDPEX), concebida como herramienta de trabajo innovadora destinada a paliar el déficit de sistematización de los estudios en este ámbito. La información recogida en ella se centra por el momento en las relaciones con la región del Mediterráneo y el mundo árabe, aunque en fases posteriores podría ampliarse a otras áreas.

La BDPEX ha sido diseñada por un grupo interdisciplinar de investigadores que han aportado las visiones y herramientas de trabajo propias de sus respectivas áreas de conocimiento —Historia, Economía, Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Sociología— con el fin de lograr una aproximación lo más plural y completa posible a la política exterior española en sus distintas dimensiones. Los resultados se presentan como una herramienta de trabajo online⁴ dirigida a usuarios tanto del ámbito académico (politólogos, internacionalistas, economistas, sociólogos, historiadores) como implicados en el *policymaking* en el marco de organismos de la administración central, autonómica o municipal, o de la propia sociedad civil (ONG, organizaciones empresariales, sindicatos), que trabajen de manera directa o indirecta sobre estas cuestiones. El objetivo general es ayudar a detectar, analizar y evaluar la incidencia efectiva de la creciente gama de actores e intereses implicados en la política exterior española hacia estas regiones.

La conceptualización de la BDPEX se ha realizado partiendo de la premisa de que el marco de análisis de la política exterior española ha de adaptarse a las transformaciones de las últimas décadas incorporando nuevos parámetros: la proliferación de actores implicados en este terreno, la modificación de sus capacidades y recursos, y la aparición de nuevas estructuras administrativas centrales, autonómicas y locales con incidencia en el mismo. De esta constatación se deriva el objetivo de elaborar una serie de instrumentos de trabajo innovadores y adecuados al tiempo presente.

Los resultados actuales o potenciales de este ingente trabajo de recopilación, depuración y sistematización de información pueden verse como una contribución, por

⁴ www.bdpexonline.org

un lado, al arraigo y desarrollo en el contexto académico español del Análisis de Política Exterior, una subdisciplina de las Relaciones Internacionales con larga tradición en países como Estados Unidos, pero que no ha tenido aquí hasta ahora más que una presencia marginal; y por otro, a su aplicación al estudio de la propia política exterior española, que ha tendido a ser por lo general excesivamente descriptivo, poco sistematizado, dependiente de los discursos gubernamentales y ajeno a la cada vez mayor complejidad del entramado de actores implicados. Algunas líneas de trabajo clásicas ensayadas en otros países desde los años 50 ó 60 para analizar el proceso de elaboración (*policymaking*) de la política exterior (dinámicas de grupo, procesos organizativos, política burocrática) o los factores contextuales (*concepciones de rol nacional*, procesos cognitivos y psicología de los líderes encargados de tomar las decisiones) apenas han sido aplicadas a la política exterior española.

Como primer paso, tal y como propone el Análisis de Política Exterior, la BDPEX parte de la necesidad de abrir la *caja negra* del Estado y tratar a éste como un actor no unitario, sino fragmentado, integrado a su vez por un amplio abanico de actores de diferente naturaleza y situados en distintos niveles, como una serie de muñecas rusas, y cada cual con sus intereses y lógicas de actuación propias. En esta labor de descomposición de la acción estatal hacia el exterior se asume, por tanto, la prioridad analítica del actor o *agente* con respecto a la *estructura* (sin perjuicio del interés de otros estudios sobre los condicionantes estructurales de la política exterior española o la inserción de este país en el sistema internacional).

Si la unidad de análisis básica en la arquitectura de esta base de datos es el actor —a diferencia por ejemplo de las *events data* estadounidenses, centradas en los acontecimientos—, su originalidad y complejidad dentro de las coordenadas del Análisis de Política Exterior reside en la articulación de información correspondiente a distintos niveles: el individual (*trayectorias profesionales*), el de los *organismos e instituciones* del Estado, ya sean de la administración central, autonómica o municipal (potencial punto de partida para estudios de caso en la línea del enfoque burocrático o sobre la gobernanza multinivel) y el de otros actores internos no gubernamentales (empresas privadas, ONG), que no participan en la política exterior en sentido estricto pero sí tienen un peso considerable en las relaciones exteriores de España con la región considerada.

Por lo demás, el enfoque que subyace es prioritariamente empírico: asume de entrada la dificultad que entraña cualquier generalización y la importancia de incorporar en todo momento el contexto. En un terreno como el de la política exterior española, aún pendiente de una exploración más sistemática, la elaboración de teorías de alcance medio sólo tendrá sentido una vez que se reúna un corpus suficientemente amplio de análisis comparativos y estudios de caso.

Como punto de partida, la BDPEX integra información de diferentes fuentes y soportes documentales⁵: *Guía del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*, *Guía de las representaciones de España en el extranjero*, extractos de las hojas de servicio del personal de la carrera diplomática, escalillas del personal de la carrera

⁵ Quisiéramos agradecer a las distintas Secretarías de Estado, Direcciones Generales y Archivo del Ministerio de Asuntos de Cooperación y al Congreso de los Diputados las facilidades que nos han concedido en el acceso a las fuentes documentales, sin cuyas autorizaciones y ayudas la realización de este trabajo no hubiera sido posible.

diplomática, *Boletín Oficial del Estado* y colección histórica (*Gazeta*), *Boletín Oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación* (BOMAEC), información sobre *Actividades, textos y documentos de la política exterior española* publicada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), estadísticas sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los informes de seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), buscador de iniciativas parlamentarias del Congreso de los Diputados, estadísticas oficiales sobre comercio exterior (DataComex) e inversión en el exterior (DataInvex) y monografías sobre los países árabes e islámicos de la Dirección General de Comunicación del MAEC.

La unificación e integración en una herramienta de la información procedente de todas estas fuentes documentales permite al investigador, actor o gestor consultar y relacionar un gran volumen de datos en tan sólo unos segundos. La BDPEX constituye una fuente de información y un recurso de trabajo de gran potencialidad con aplicaciones tan diversas como:

- El rastreo de las trayectorias y recorridos profesionales de diplomáticos y altos cargos ministeriales cuya carrera profesional ha estado vinculada en algún momento al mundo árabe e islámico.
- La reconstrucción de la genealogía histórica —en la *longue durée*— de organismos e instituciones centrales (ministerios y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AECID]) y exteriores (embajadas, consulados, oficinas comerciales, centros del Instituto Cervantes, Oficinas Técnicas de Cooperación) relacionadas con esta misma región. Esto permite, además de definir las políticas o actuaciones dirigidas a ella, recuperar el *who is who* de organismos y suborganismos, sus trayectorias históricas y su implantación y desarrollo en el exterior entre 1940 y 2010.
- La obtención de indicadores cuantitativos sobre distintos aspectos de la política exterior o las relaciones de España con un país concreto o un conjunto de países por año o periodos de tiempo determinados por el usuario, con la opción de incorporar en algunos casos también clasificaciones temáticas:
 - Personas destinadas al país, visitas de alto nivel y acuerdos, convenios y tratados bilaterales firmados en cada uno de los años.
 - Proyectos financiados por la Ayuda Oficial al Desarrollo.
 - Iniciativas parlamentarias presentadas en el Congreso de los Diputados en relación con ese país.
 - Comercio e inversión exterior.

A continuación se presentan algunos ejemplos sobre la potencial explotación de toda esta información, una vez depurada y procesada, añadiendo sugerencias sobre las diversas pistas de trabajo que se desprenden de su interpretación, a modo de hipótesis o punto de partida para posteriores estudios más pormenorizados.

Trayectorias y recorridos profesionales

La reconstrucción de trayectorias y recorridos profesionales de diplomáticos españoles relacionados con el mundo árabe e islámico es uno de los recursos disponibles en la base de datos. La herramienta permite conocer la especialización regional de los diplomáticos tanto dentro del MAEC como en las diversas representaciones españolas

en el exterior, el cargo desempeñado en cada una de ellas y las fechas en las que realizó dicha labor. El estudio coordinado por Hernando de Larramendi y Mañé (2009: 71-77) puso de manifiesto la importancia de esta aplicación al demostrar que la existencia dentro del MAEC de un equipo estable, cohesionado y con continuidad de diplomáticos especializados en esta región, que combinaron sus destinos en el ministerio con la experiencia en las embajadas y consulados españoles de la zona, fue clave para la definición y elaboración de una nueva política española hacia el Magreb a partir de 1982, a través de la Dirección General de Política Exterior para África y Medio Oriente.

Una muestra de esto la encontramos en los perfiles profesionales de Miguel Ángel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores entre 2004 y 2010, y Jorge Dezcallar, embajador en Washington desde 2008. Ambos ocuparon diferentes puestos de responsabilidad en la Dirección General de Política Exterior para África y Medio Oriente entre 1983 y 1995. Sus trayectorias combinan los destinos en el exterior en países como Marruecos con periodos en las dependencias centrales el ministerio, en donde coincidieron entre 1987 y 1990. Éste fue el periodo en el que Dezcallar estuvo al frente de la Dirección General de Política Exterior para África y Medio Oriente y Moratinos trabajó a sus órdenes como subdirector general, antes de sustituirlo tras su nombramiento en 1993 como embajador en misión especial para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea.

El trabajo en colaboración de ambos diplomáticos y su especialización en el mundo arabo-islámico les confirió un papel destacado en la organización de la Conferencia de Paz de Madrid de 1991.

Tabla 1. Trayectorias profesionales de Miguel Ángel Moratinos y Jorge Dezcallar

| Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé⁶ | Jorge Dezcallar de Mazarredo⁷ |
|---|---|
| España, Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2004-2010 | EEUU, Embajador de España, 2008-2011 |
| | España, Secretario General del Consejo Estratégico Internacional de Repsol, 2006-2008 |
| | Santa Sede, Embajador de España ante la Santa Sede y ante la Soberana y Militar Orden de Malta, 2004-2006 |
| Israel, Enviado especial de la UE en el proceso de paz en Oriente Medio, 1996-2003 | España, Director del Centro Superior de Información de la Defensa/Centro Nacional de Inteligencia, 2001-2004 |
| | Marruecos, Embajador de España, 1997-2001 |
| Israel, Embajador de España, 1996-1996 | UE, Embajador en Misión Especial para la Política Exterior y de Seguridad Común, 1996-1997 |
| España, Director General de Política para África y Medio Oriente, Secretaría General de Política Exterior, MAEC, 1993-1995 | España, Director General de Asuntos Políticos, Secretaría General de Política Exterior, MAE, 1993-1996 |
| España, Director del Instituto de Cooperación | |

⁶ La información de la trayectoria profesional de Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé no relacionada con el mundo árabe y musulmán ha sido completada con los extractos de las *Hojas de servicio del personal de la carrera diplomática* del MAEC.

⁷ La información de la trayectoria profesional de Jorge Dezcallar de Mazarredo no relacionada con el mundo árabe y musulmán ha sido completada con los extractos de las *Hojas de servicio del personal de la carrera diplomática* del MAEC.

| | |
|--|--|
| con el Mundo Árabe, 1991-1993 | |
| España, Subdirector General del Norte de África, Dirección General de Política Exterior para África y Medio oriente, MAE, 1987-1990 | España, Director General de Política para África y Medio Oriente, Secretaría General de Política Exterior, MAE, 1985-1993 |
| | España, Director General de Política para África y Asia Continental, Secretaría General de Política Exterior, MAE, 1985-1985 |
| Marruecos, Secretario de la Embajada de España, 1984-1987 | España, Subdirector General de África del Norte y del Próximo y Medio Oriente, Dirección General de Política para África y Medio Oriente, Secretaría General de Política Exterior, MAE, 1983-1985 |
| | España, Director de organismos técnicos y desarrollos, MAE, 1981-1982 |
| Serbia, Secretario de la Embajada de España en Belgrado, 1980-1984 | |
| España, Director-Jefe de la Sección de Coordinación de la Subdirección General de Europa Oriental, 1978-1980 | Uruguay, Secretario y Consejero de la Embajada 1978-1981 |
| | EEUU, Secretario del Consulado de España en Nueva York |
| | Polonia, Secretario en la representación consular y comercial de España, 1972-1974 |

Fuente: BDPEX

Organismos e instituciones

A través del apartado de la BDPEX dedicado a organismos e instituciones podemos obtener dos tipos de información: una radiografía fija de un organismo o la evolución histórica del organismo o institución referenciado. Las búsquedas pueden hacerse en cuatro niveles que van de lo general a lo particular: en el exterior, nacional, autonómico y local. También se pueden realizar otras más específicas a través de las opciones de búsqueda por suborganismo y país.

Dos han sido los casos seleccionados para ilustrar las potencialidades de este tipo de búsqueda: la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores del MAEC en las legislaturas 2000-2004 y 2004-2008, y las Agregadurías de Interior españolas en el exterior.

En el año 2000 se iniciaba la segunda legislatura del Gobierno de José María Aznar, quien buscaba potenciar la influencia y presencia internacional de España en los asuntos de política exterior. Con esta idea se le encomendó al titular de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, una reestructuración del ministerio. A partir de este momento, la Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea se desgajaba en dos. Nacían así las Secretarías de Estado para la Unión Europea y la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores (Hernando de Larramendi y Mañé, 2010: 77-87). La nueva Secretaría de Estado asumió las competencias en asuntos vinculados con África, Mediterráneo y Oriente Medio a través de la creación de una Dirección General que aglutinase sus competencias. Esto supuso la creación de una dirección general con un ámbito geográfico más reducido que tomaba el relevo de la Dirección General de

Política Exterior para África, Asia y Pacífico. La Dirección se reforzó con la creación de tres subdirecciones generales y un embajador especial: subdirección general del África del Norte, la subdirección general de Oriente Próximo, subdirección general de África Subsahariana y la embajada en misión especial en asuntos del mediterráneo. La creación de esta dirección general apuntaba a la voluntad de reforzamiento de la política hacia el Mediterráneo y el mundo árabe.

Tabla 2. Composición de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores (2000-2008)

| COMPOSICIÓN DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE ASUNTOS EXTERIORES (2000-2008) | | |
|---|--|-----------|
| SECRETARÍA DE ESTADO | NADAL SEGALA, Miquel | 2000-2002 |
| | GIL CASARES SARÚSTEGUI, Ramón | 2002-2004 |
| | LEÓN GROSS, Bernardino | 2004-2008 |
| D.G. POLÍTICA EXTERIOR PARA EL MEDITERRÁNEO, ORIENTE MEDIO Y ÁFRICA | BUSQUETS APARICIO, Gabriel | 2000-2004 |
| | IRANZO GUTIERREZ, Álvaro | 2004-2008 |
| S.G. ÁFRICA DEL NORTE | FERNÁNDEZ ÁRIAS MINUESA, Carlos | 2000-2004 |
| | GÓMEZ ACEBO RODRÍGUEZ SPITERI, Manuel | 2004-2008 |
| S.G.A. África del Norte | GUIRBAU RONDA, M ^a Clara | 2004-2005 |
| | GARCÍA LARRACHE OLALQUIAGA, Javier | 2005-2006 |
| | MELÉNDEZ GARCÍA, Lourdes | 2007-2008 |
| S.G. ORIENTE PRÓXIMO | LOSSADA TORRES QUEVEDO, Ángel | 2000-2003 |
| | ARZIDONE GARCÍA, Guillermo | 2003-2004 |
| | MORENO HUMET, Alberto | 2004-2007 |
| | UCELAY UTRECH, Alberto | 2007-2008 |
| S.G.A. Oriente Próximo | MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Eva Felicia | 2004-2004 |
| | LIZARANZU PERINTIA, M ^a Teresa | 2004-2006 |
| | LA CALLE GARCÍA, Alberto | 2006-2007 |
| | HUIDOBRO MARTÍN-LABORDA, M ^a Luisa | 2007-2008 |
| S.G. ÁFRICA SUBSAHARIANA | JIMÉNEZ ABASCAL, Aníbal | 2000-2003 |
| | MARTÍNEZ CARO DE LA CONCHA CASTAÑEDA, Santiago | 2003-2004 |
| | SÁNCHEZ BENEDITO GASPAR, Antonio | 2004-2008 |
| S.G.A. África Subsahariana | MATOSSES, Francisco Javier | 2006-2004 |
| | GARCÍA CAMBRA, Ignacio | 2007-2008 |
| E.M.E. ASUNTOS MEDITERRÁNEOS | MARIPIEX MARTÍNEZ, Eudaldo | 2000-2004 |
| | PRAT Y COLL, Juan | 2004-2007 |
| | SENDAGORTA GÓMEZ DEL CAMPILLO, Fidel | 2007-2008 |
| E.M.E. RELACIONES CON LAS COMUNIDADES ISLÁMICAS Y ORGANIZACIONES MUSULMANAS EN EL EXTERIOR | FERRÉDE LA PEÑA, José María | 2006-2008 |

D.G.: Director General; E.M.E: Embajador en Misión Especial;

S.G.: Subdirector General; S.G.A: Subdirección General Adjunta

Fuente: BDPEX

El cambio de Gobierno de España en 2004 no sólo mantuvo esta dirección general, sino que la reforzó mediante la creación de subdirecciones generales adjuntas anexas a cada dirección general, así como con la creación del puesto de embajador en Misión Especial para relaciones con las Comunidades Islámicas, vinculada sin duda a los atentados terroristas del 11-M y la nueva política hacia la región. El nuevo Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero aumentó los medios y efectivos destinados a la región

al tiempo que apostaba por mantener a especialistas en ella en los altos cargos del ministerio.

A lo largo de las últimas décadas, la red de representaciones de España en el exterior ha aumentando en dos sentidos: apertura de embajadas y consulados en un mayor número de países y dotación de un mayor número de efectivos humanos en agregadurías y consejerías de nueva creación. La preocupación española por los temas de seguridad ha supuesto la creación de una amplia red de Agregadurías de Interior a nivel internacional y especialmente en el mundo árabe. Atentados terroristas como los del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, el 11 de marzo de 2004 en Madrid o el 7 de julio de 2005 en Londres, unidos a la participación española en conflictos internacionales como los de Irak, Afganistán o Líbano, pusieron de manifiesto la necesidad de crear una serie de agregadurías dependientes del Ministerio de Interior en distintas embajadas españolas. En la década de 1990, España había establecido algunas agregadurías de Interior, Policía o Prensa que en cierto modo venían a cubrir las funciones propias de Interior en países como Argelia. Pero no fue hasta 2004 cuando se comenzó a crear esta red como tal. Su momento de mayor potenciación tuvo lugar entre 2007 y 2009, cuando coincidió la apertura de agregadurías en países como Marruecos, Siria, Turquía, Paquistán, Líbano o Arabia Saudí con la elevación a rango de consejería de las de Argelia, Turquía y Pakistán (2009).

Tabla 3. Fechas de creación de Agregadurías de Interior

| FECHAS DE CREACIÓN DE AGREGADURÍAS DE INTERIOR | | | | | | |
|--|------------|-------|-----------------|--------------------------------|-----------|----------------------------------|
| 1995 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Argelia* | Mauritania | Libia | Egipto Túnez | Marruecos Siria Turquía* | Pakistán* | Arabia Saudí Israel Líbano |

*La agregaduría fue elevada al rango de consejería en 2009.

Fuente: BDPEX

Indicadores sobre las relaciones bilaterales

Otra de las potencialidades de la BDPEX es la elaboración de una serie de indicadores cuantitativos que permiten valorar de forma objetiva el peso de un país determinado en la política hacia el conjunto de una región. Los indicadores se pueden utilizar con una doble perspectiva: el análisis de las relaciones con un Estado específico o la comparación de varios países o una región en su conjunto. Esto permite contextualizar el peso real y el valor de cada país en la política hacia la zona por medio de estudios diacrónicos y sincrónicos. Una vez seleccionado un país o grupo de países y un periodo temporal, la BDPEX nos proporciona información tanto cuantitativa como cualitativa sobre:

- Las personas destinadas allí por la administración central española.
- Los acuerdos, convenios y tratados bilaterales firmados.
- El intercambio de visitas de autoridades de alto nivel en ambos sentidos: visitas de responsables españoles al país elegido y viceversa.
- Los proyectos financiados por la Ayuda Oficial al Desarrollo de todas las administraciones públicas españolas.
- Las iniciativas parlamentarias presentadas en el Congreso de los Diputados en relación con el país en cuestión.

- Los flujos de comercio (importaciones y exportaciones) e inversiones.

A continuación ejemplificaremos todo esta información a través de una breve comparación de seis países que componen la región del norte de África: Marruecos, Mauritania, Argelia, Túnez, Libia y Egipto.

Representación española en el exterior

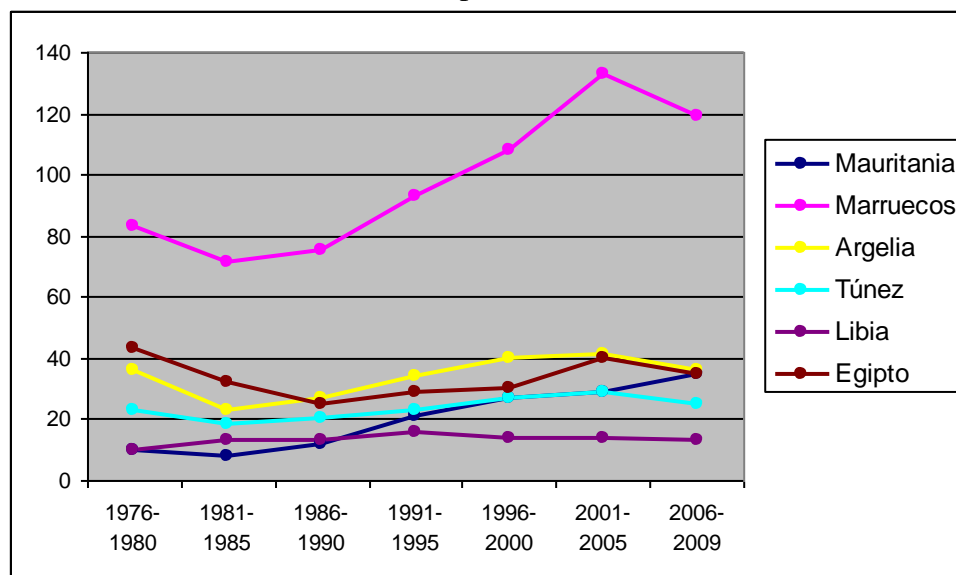
En la tabla 4 y el gráfico 1 se muestra una comparación del personal destinado por la administración central española (MAEC, Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Comercio, Ministerio de Interior, etcétera) a los distintos países del norte de África durante todo el periodo democrático (1976-2009), con las cifras agrupadas por quinquenios.

Tabla 4. Número de personas destinadas en los países del norte de África

| | 1976-1980 | 1981-1985 | 1986-1990 | 1991-1995 | 1996-2000 | 2001-2005 | 2006-2009 | Total |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| Mauritania | 10 | 8 | 12 | 21 | 27 | 29 | 35 | 142 |
| Marruecos | 83 | 71 | 75 | 93 | 108 | 133 | 119 | 682 |
| Argelia | 36 | 23 | 27 | 34 | 40 | 41 | 36 | 237 |
| Túnez | 23 | 18 | 20 | 23 | 27 | 29 | 25 | 165 |
| Libia | 10 | 13 | 13 | 16 | 14 | 14 | 13 | 93 |
| Egipto | 43 | 32 | 25 | 29 | 30 | 40 | 35 | 234 |
| Total | 205 | 165 | 172 | 216 | 246 | 286 | 263 | 1.553 |

Fuente: BDPEX

Gráfico 1. Evolución del número de personas destinadas en el Norte de África



Fuente: BDPEX

Partiendo de la hipótesis de que, cuanto mayor es el número de personas destinadas en un país, mayor es su peso dentro de las prioridades de la política exterior española, la interpretación que se puede realizar de estos datos es la siguiente:

- Marruecos, como era de esperar, ha sido y sigue siendo con diferencia el país norteafricano con mayor presencia de personal diplomático o de la administración española. Si nos fijamos en la última década, vemos que este personal se ha reducido sustancialmente (casi un 12%) en el periodo 2006-2009 con respecto a 2001-2005. Sin embargo, este fenómeno afecta a todos los países de la región y no es exclusivo de este caso.
- Tendencialmente, el país con un mayor incremento de personal es Mauritania, con un aumento del 250% en el periodo analizado. En el gráfico 1 se observa claramente que es el único en el que, pese a la reducción generalizada de personal del último quinquenio, se mantiene la tendencia creciente. De hecho, en este mismo gráfico se observa que:
 - Mauritana destaca como la excepción en el contexto regional, pues la evolución del volumen de personal en el resto de los países es bastante similar (en todos crece y decrece al mismo tiempo).
 - Las cifras de personal del resto de países del norte de África podrían llevar a plantear la hipótesis de trabajo de que, si bien la cantidad relativa sí que es indicativa del peso de cada país en las relaciones con España, la evolución a lo largo del tiempo obedece más bien a otro tipo de factores (importancia concedida a la política exterior en general o a esta región en conjunto por parte de cada Gobierno, disponibilidad presupuestaria, etcétera).
- El de Egipto es el caso contrario al de Mauritania, pues ha pasado de ser el segundo país en volumen de personal español en las décadas de los 70 y 80 a igualar su peso prácticamente con el de Argelia y Mauritania (a pesar de que la cifra total lo sitúa en tercera posición, detrás de Marruecos y Argelia). Falta ver qué ocurrirá ahora después de la caída de Hosni Mubarak y el inicio de un proceso de transición política.
- Argelia es un caso más curioso. Si bien, en términos relativos, actualmente es el segundo país en relevancia (muy por detrás de Marruecos), en el conjunto del periodo analizado el personal se mantiene siempre en niveles similares. Sorprende también que, pese al auge del islamismo y la práctica guerra civil que padeció este país durante los años 90 —y contrariamente a lo que a veces se cree—, éste sea uno de los momentos en los que ha habido mayor presencia de personal español en él. Una hipótesis que podría deducirse de esto es que en las relaciones de España con Argelia pesa más el aspecto económico (contratos del gas) que el *securitario* (“riesgo islamista”).

Tratados, acuerdos y convenios bilaterales

La firma de tratados, acuerdos y convenios de carácter bilateral es otro indicador que permite tomar la temperatura de las relaciones con cada país en cada momento. La información recogida en la BDPEX va más allá de la cuantificación del total de acuerdos suscritos en cada periodo, pues incorpora también una clasificación por materias que permite identificar las áreas temáticas de mayor interés en un momento determinado y en una zona en concreto.

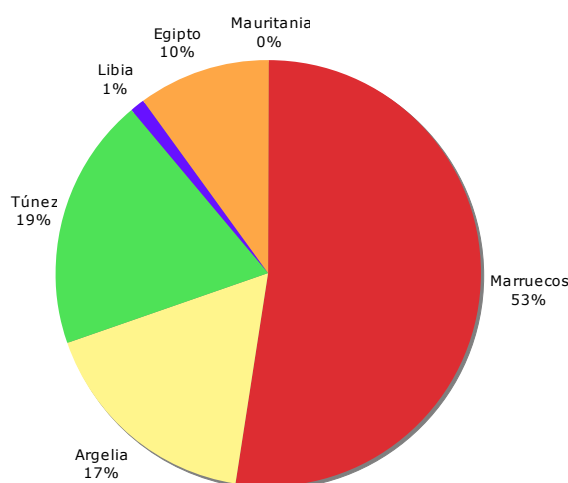
Tabla 5. Tratados, acuerdos y convenios bilaterales (1977-2010)

| | 1976-1980 | 1981-1985 | 1986-1990 | 1991-1995 | 1996-2000 | 2001-2005 | 2006-2010 | Total |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Mauritania | 0 | 1 | 4 | 0 | 0 | 1 | 5 | 11 |
| Marruecos | 10 | 11 | 6 | 3 | 16 | 2 | 4 | 52 |
| Argelia | 0 | 3 | 0 | 3 | 0 | 7 | 4 | 17 |
| Túnez | 1 | 3 | 3 | 5 | 3 | 4 | 0 | 19 |
| Libia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Egipto | 1 | 1 | 0 | 5 | 0 | 1 | 2 | 10 |
| Total | 12 | 19 | 13 | 16 | 19 | 15 | 16 | 110 |

Fuente: BDPEX

En la tabla 5 puede comprobarse que uno de los periodos con menor número de acuerdos bilaterales firmados corresponde al Gobierno socialista de 1986-1990. Una explicación plausible podría ser la coincidencia con el momento del acceso de España a la CEE, en el que todos los esfuerzos y recursos de la política exterior española se concentraron en este objetivo.

Gráfico 2. Tratados, acuerdos y convenios bilaterales (1977-2010)



Fuente: BDPEX

En el gráfico 2 se detalla el peso relativo de los tratados, acuerdos y convenios firmados por España con cada uno de los países del norte de África para el total del periodo analizado. Como era de esperar, Marruecos destaca como el país con el que la España democrática ha suscrito un mayor número de acuerdos, más del 53% del total. Sin embargo, aquí llama la atención que el segundo país en importancia sea Túnez, en vez de Egipto o Argelia, como en el caso del personal español en el exterior recogido en el indicador anterior. La clasificación temática de esos textos jurídicos firmados con Túnez no nos da ninguna pista sobre el porqué de esta cifra. Tal vez podría atribuirse al papel privilegiado que la UE otorgó a Túnez desde el inicio del Proceso de Barcelona, en 1995, hasta fechas bien recientes.

Visitas de alto nivel

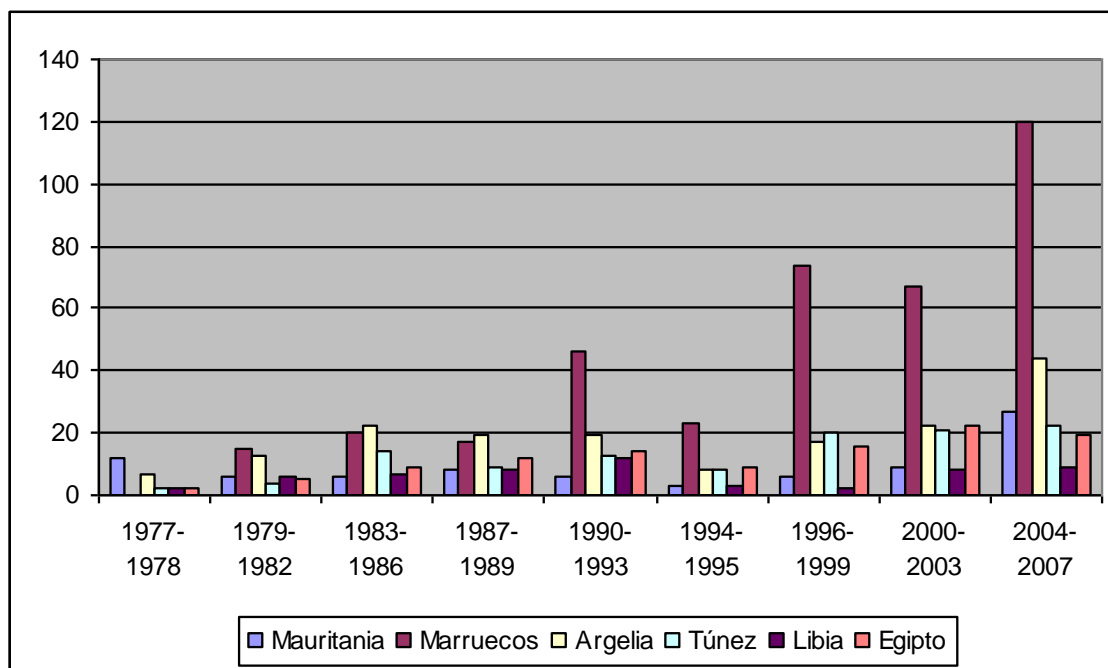
También las visitas de alto nivel en ambos sentidos constituyen un termómetro significativo de las relaciones bilaterales de España con los distintos países norteafricanos, con el que quedan en evidencia tanto los momentos álgidos como las distintas crisis registradas.

Tabla 6. Visitas de alto nivel bilaterales por legislaturas

| | 1977- 1978 | 1979- 1982 | 1983- 1986 | 1987- 1989 | 1990- 1993 | 1994- 1995 | 1996- 1999 | 2000- 2003 | 2004- 2007 | 2008- 2010 | Total |
|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| Mauritania | 12 | 6 | 6 | 8 | 6 | 3 | 6 | 9 | 27 | 4 | 87 |
| Marruecos | 0 | 15 | 20 | 17 | 46 | 23 | 74 | 67 | 120 | 4 | 386 |
| Argelia | 7 | 13 | 22 | 19 | 19 | 8 | 17 | 22 | 44 | 3 | 174 |
| Túnez | 2 | 4 | 14 | 9 | 13 | 8 | 20 | 21 | 22 | 2 | 115 |
| Libia | 2 | 6 | 7 | 8 | 12 | 3 | 2 | 8 | 9 | 2 | 59 |
| Egipto | 2 | 5 | 9 | 12 | 14 | 9 | 16 | 22 | 19 | 3 | 111 |
| Total | 25 | 49 | 78 | 73 | 110 | 54 | 135 | 149 | 241 | 18 | 932 |

Fuente: BDPEX

Gráfico 3. Distribución por legislaturas y países de las visitas de alto nivel



Fuente: BDPEX

Al observar los datos se aprecia cómo el número de visitas de alto nivel se ha incrementado de forma sostenida a lo largo de las sucesivas legislaturas. La excepción la constituye la última legislatura del Gobierno de Felipe González (1994-1995). Tres pueden ser las hipótesis que explican esta quiebra en la tendencia:

- La gran recesión en la que entró la economía española después de una década de bonanza que culminó con los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Expo de Sevilla de 1992.
- El efecto en las relaciones exteriores de España del flamante tratado de Maastricht, junto la aparición en de la política europea de los Países de Europa Central y Oriental, que ocasionaron un *efecto desplazamiento* de los intereses de la UE.
- El cansancio del final del mandato socialista, con un Ejecutivo muy marcado por los escándalos de corrupción y los casos de *guerra sucia* contra el terrorismo (GAL).

Por otra parte, los datos reflejan el aumento progresivo del interés español por la zona a lo largo de la etapa democrática. Las visitas bilaterales de alto nivel son un reflejo directo de esta atención. Nuevamente, Marruecos es el país prioritario para España, a pesar de crisis como la que sacudió las relaciones entre ambos países a partir de 2001 y alcanzó su punto álgido en 2002. Argelia ocupa el segundo lugar en número de visitas, con un crecimiento similar al marroquí (en torno al 50%) durante la primera legislatura del Gobierno de Rodríguez Zapatero (2004-2007). La retirada de las tropas españolas de la guerra de Irak en 2004 podría considerarse como hipótesis explicativa de este fenómeno —que no incluye Egipto, pues allí la cifra disminuye ligeramente—.

Proyectos de cooperación al desarrollo

La tabla 7 indica el número de proyectos financiadas por la AOD española en los seis países norteafricanos elegidos entre 2004 y 2008, clasificados por año y país. Marruecos es, con diferencia, el país con mayor número de programas.

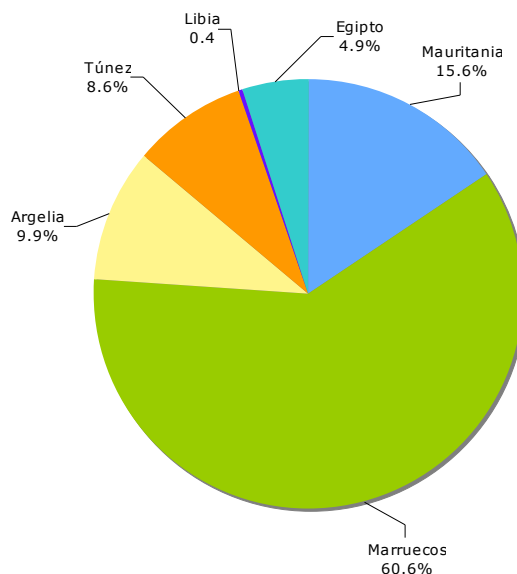
Tabla 7. Número de proyectos financiados por la AOD española

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Total |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| Mauritania | 73 | 128 | 97 | 129 | 144 | 571 |
| Marruecos | 271 | 640 | 373 | 466 | 469 | 2.219 |
| Argelia | 47 | 103 | 58 | 76 | 79 | 363 |
| Túnez | 51 | 64 | 60 | 61 | 80 | 316 |
| Libia | 0 | 7 | 1 | 3 | 2 | 13 |
| Egipto | 19 | 37 | 28 | 45 | 49 | 178 |
| Total | 461 | 979 | 617 | 780 | 823 | 3.660 |

Fuente: BDPEX

Un resumen regional de ello se puede ver en el gráfico 1, donde se observa el porcentaje de proyectos que se han realizado en cada país en el periodo 2004-2008.

Gráfico 4. Porcentaje del número de proyectos financiados sobre el total de los seis países (2004-2008)

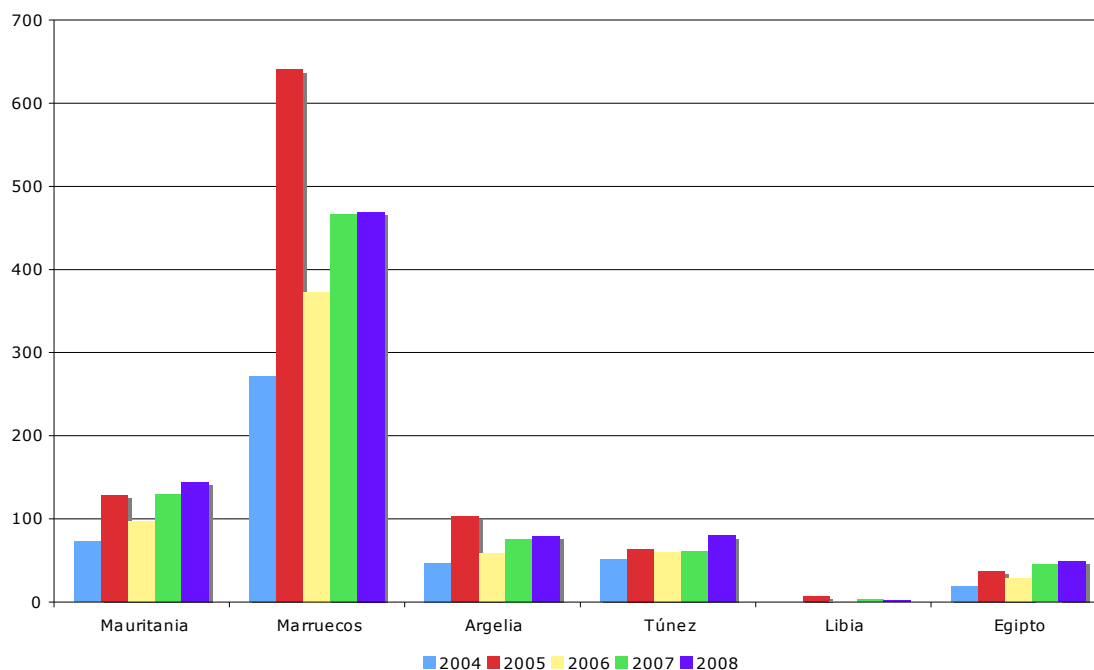


Fuente: BDPEX

En este caso, la constatación de que Marruecos acapara nada menos que el 60,9% del total de los proyectos financiados en estos seis países —dejando aparte la AOD destinada a la población saharauí refugiada en los campos de Tinduf (Argelia)— apunta a dos cuestiones:

- La primera, de orden metodológico, es que esta relativa hipertrofia —en el contexto regional— de la cooperación española hacia Marruecos sesga mucho de entrada cualquier análisis comparativo que se quiera hacer. Incluir en el mismo análisis a Marruecos y el resto de los países del norte de África conduce siempre, inevitablemente, a la conclusión de que el primero acapara el grueso de la ayuda, un fenómeno que se repite año tras año, como se observa en el gráfico 5.
- La segunda, de tipo político, es que esta abundancia de proyectos de cooperación dirigidos a Marruecos es un pequeño indicador de que con los años se ha ido construyendo el famoso *colchón de intereses* reclamado desde los años 90 en el discurso político, implicando a cada vez más actores no estatales en las relaciones con el país vecino. Los proyectos incluidos en esta categoría implican a un número significativo de ONGs y empresas españolas que cooperan o colaboran con contrapartes marroquíes.

Gráfico 5. Número de proyectos en países del norte de África, por año y país



Fuente: BDPEX

En otro orden de cosas, es muy llamativo descubrir en los gráficos 4 y 5 que Mauritania es el segundo país receptor de AOD española en la zona, con un 15,6% del total de proyectos (no incluyendo los destinados a la población saharauí). Se puede intuir que esta conclusión se podría matizar si, en vez de hablar de números de proyectos, habláramos del importe relativo de la AOD.

Sin embargo, en esta ponencia hemos optado por no incluir esta información, que requeriría un análisis más detallado del que aquí ofrecemos. En estos importes no sólo se deben distinguir los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) de la ayuda completamente concesional, sino también analizar con detalle la distancia entre las cantidades comprometidas (reflejo de la voluntad política del momento) y las finalmente desembolsadas. Otro problema que puede plantear el análisis de estos importes es la gran diferencia existente entre los importes que se destinan a un tipo de proyectos o a otro, que dificulta considerablemente la comparación y la identificación de tendencias a medio plazo.

Por ejemplo, si nos fijamos en el PACI de 2008 (tabla 8), el mayor receptor de AOD comprometida es Túnez, con más de 237 millones de euros (más del 40% de la cantidad destinada a estos seis Estados). Sin embargo, por el resto de datos que venimos ofreciendo, no parece que este país sea una de las prioridades de la política exterior y de cooperación española. En realidad, la mayor parte de la abultada cantidad de este año iba destinada a un único proyecto, la construcción de un parque eólico (por lo demás, un caso ilustrativo de una nueva tendencia de la cooperación española hacia la zona, ayudar al desarrollo de “nuevas” formas de producción de energía).

Tabla 8. AOD bilateral comprometida neta (2008) (en euros)

| | AOD comprometida 2008 (en euros) | Porcentaje del total de los 6 países |
|-------------------|-------------------------------------|---|
| Mauritania | 49.305.697 | 8.68% |
| Marruecos | 170.421.388 | 30.01% |
| Argelia | 47.628.622 | 8.39% |
| Túnez | 237.639.758 | 41.85% |
| Libia | 6.180 | 0.00% |
| Egipto | 62.795.597 | 11.06% |
| Total | 567.791.068 | 100.00% |

Fuente: BDPEX

La respuesta a la cuestión de a qué se destina esta AOD la obtenemos a través de la clasificación temática realizada en la BDPEX, como reflejan la tabla 9 y el gráfico 6.

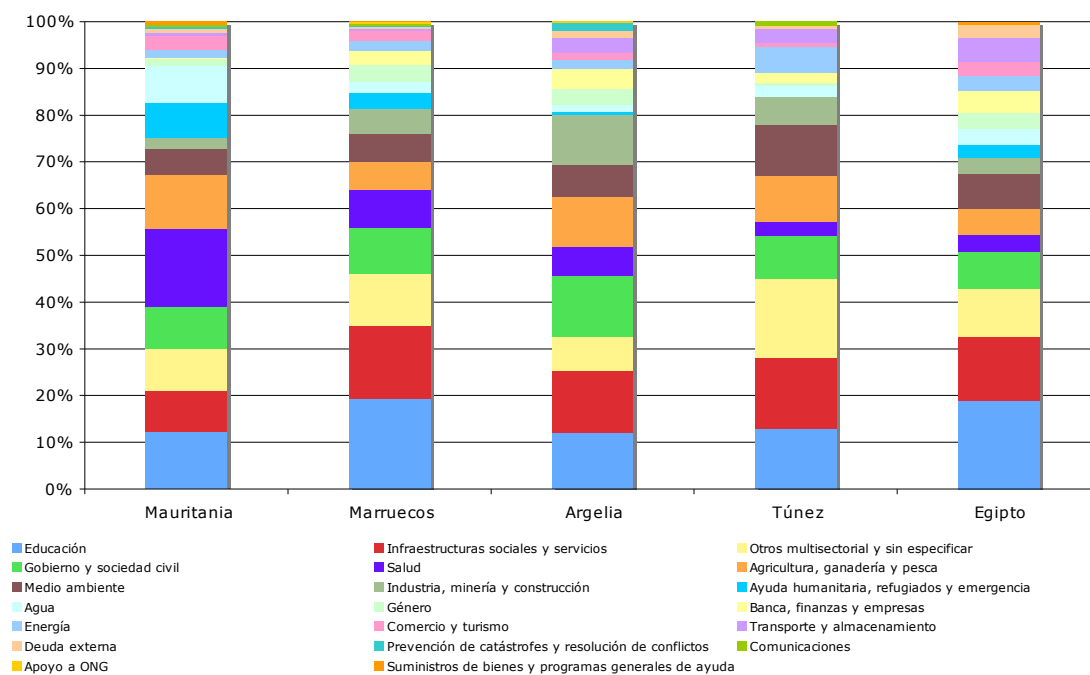
Tabla 9. Temas de los proyectos de cooperación al desarrollo 2004-2008 (nº proyectos)

| | Mauritania | Marruecos | Argelia | Túnez | Libia | Egipto | Total |
|--|------------|--------------|------------|------------|-----------|------------|--------------|
| Educación | 70 | 426 | 43 | 40 | 10 | 33 | 622 |
| Infraestructuras sociales y servicios | 50 | 349 | 48 | 48 | 0 | 24 | 519 |
| Otros multisectorial y sin especificar | 50 | 242 | 26 | 53 | 0 | 18 | 389 |
| Gobierno y sociedad civil | 52 | 217 | 47 | 29 | 1 | 14 | 360 |
| Salud | 94 | 178 | 22 | 9 | 0 | 6 | 309 |
| Agricultura, ganadería y pesca | 67 | 138 | 39 | 31 | 2 | 10 | 287 |
| Medio ambiente | 31 | 129 | 24 | 34 | 0 | 13 | 231 |
| Industria, minería y construcción | 14 | 122 | 38 | 19 | 0 | 6 | 199 |
| Ayuda humanitaria, refugiados y emergencia | 43 | 72 | 3 | 0 | 0 | 5 | 123 |
| Agua | 44 | 52 | 5 | 7 | 0 | 6 | 114 |
| Género | 9 | 82 | 12 | 2 | 0 | 6 | 111 |
| Banca, finanzas y empresas | 1 | 68 | 16 | 7 | 0 | 8 | 100 |
| Energía | 10 | 44 | 7 | 17 | 0 | 6 | 84 |
| Comercio y turismo | 17 | 48 | 5 | 3 | 0 | 5 | 78 |
| Transporte y almacenamiento | 4 | 11 | 12 | 9 | 0 | 9 | 45 |
| Deuda externa | 4 | 9 | 5 | 2 | 0 | 5 | 25 |
| No disponible | 2 | 9 | 4 | 3 | 0 | 3 | 21 |
| Prevención de catástrofes y resolución de conflictos | 3 | 6 | 6 | 0 | 0 | 0 | 15 |
| Comunicaciones | 2 | 8 | 0 | 3 | 0 | 0 | 13 |
| Apoyo a ONG | 0 | 8 | 1 | 0 | 0 | 0 | 9 |
| Suministros de bienes y programas generales de ayuda | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 6 |
| Total | 571 | 2.219 | 363 | 316 | 13 | 178 | 3.660 |

Fuente: BDPEX

En la tabla 9 y el gráfico 6 se observa que, desde el punto de vista temático, y atendiendo al número de proyectos, no existen grandes diferencias entre los países comparados. En todos, salvo Argelia —donde tienen mayor peso específico los proyectos de industria, minería y construcción—, más del 60% de la cooperación española corresponde a las mismas cinco partidas: educación, infraestructuras sociales y servicios, gobierno y sociedad civil, salud y agricultura y pesca. La otra gran categoría temática es el cajón de sastre de la ayuda multisectorial y sin especificar.

Gráfico 6. Distribución temática y por país de los proyectos de AOD (porcentaje sobre el total de 2004-2008)



Fuente: BDPEX

Iniciativas parlamentarias

Más allá de la política exterior y de cooperación del Gobierno de turno, las iniciativas parlamentarias presentadas en el Congreso de los Diputados en relación con los distintos países constituyen un reflejo sumamente ilustrativo de la agenda de los debates públicos y la actualidad informativa del momento, las preocupaciones prioritarias de cada partido político y los intereses específicos de las provincias o comunidades autónomas de procedencia de los diputados. La BDPEX realiza una clasificación temática de estas iniciativas que se puede cruzar con variables como el país concernido, el partido político y la provincia o comunidad de origen del diputado.

Al igual que en el caso de las visitas de alto nivel, la tabla 10 refleja la creciente presencia de la región del norte de África en los debates del Congreso de los Diputados⁸. Si durante la legislatura constituyente el número de iniciativas fue prácticamente inexistente, dado que el interés político del momento se centraba en los

⁸ Debido a una serie de problemas técnicos, de los países analizados en la ponencia, Marruecos es el único del que aún no se ha volcado la información en su totalidad, habiéndose introducido únicamente un 80% de las iniciativas parlamentarias de la VIII Legislatura.

asuntos internos, a partir de la cuarta legislatura (1989-1993), apenas una década después, se constata un incremento exponencial de las iniciativas referentes a estos países que se prolonga hasta la última legislatura concluida, la octava.

Esta información podría emplearse para matizar los datos que reflejaban una aparente pérdida de peso de la zona mediterránea en el último mandato de Felipe González, pues los diputados españoles siguieron, con sus iniciativas, dando muestra de un interés creciente por esta región también durante estos años.

Tabla 10. Iniciativas parlamentarias presentadas en el Congreso de los Diputados relacionadas con estos seis países (1977-2008)

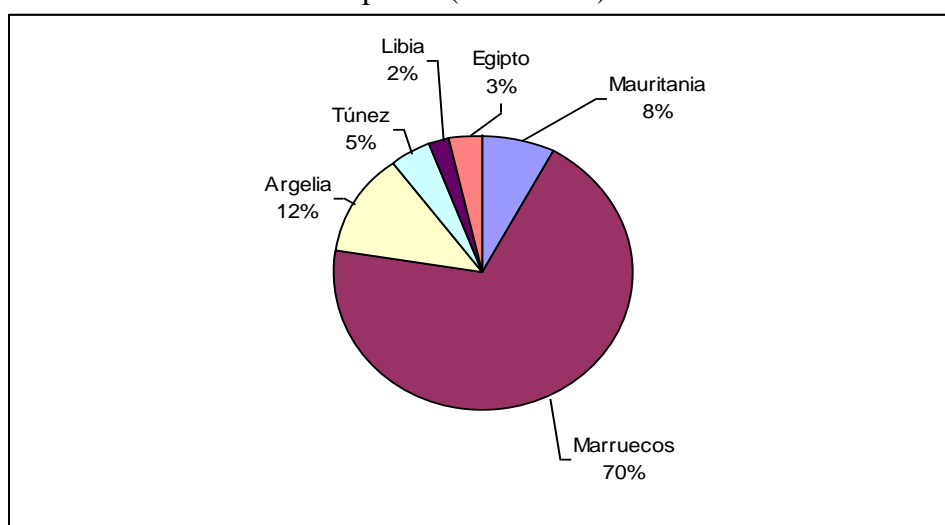
| | Legislatura | | | | | | | | | Total |
|-------------------|-------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| | Cte. | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | |
| | 1977-1979 | 1979-1982 | 1982-1986 | 1986-1989 | 1989-1993 | 1993-1996 | 1996-2000 | 2000-2004 | 2004-2008 | |
| Mauritania | 0 | 2 | 15 | 10 | 39 | 7 | 30 | 45 | 259 | 407 |
| Marruecos | 5 | 19 | 93 | 128 | 275 | 407 | 410 | 995 | 1.111 | 3.443 |
| Argelia | 0 | 5 | 29 | 40 | 47 | 40 | 97 | 119 | 232 | 609 |
| Túnez | 0 | 0 | 4 | 6 | 16 | 15 | 20 | 78 | 96 | 235 |
| Libia | 0 | 0 | 38 | 0 | 8 | 2 | 16 | 18 | 33 | 115 |
| Egipto | 0 | 4 | 12 | 5 | 13 | 12 | 18 | 49 | 51 | 164 |
| Total | 5 | 30 | 191 | 189 | 398 | 483 | 591 | 1.304 | 1.782 | 4.973 |

Fuente: BDPEX

El gráfico 7 compara la presencia de los distintos países del norte de África en los debates de la Cámara Baja española desde la transición a la democracia hasta 2008. Una vez más, el grueso (un 70% del total) de las iniciativas parlamentarias formuladas en relación con estos Estados corresponde a Marruecos. Esto vuelve a suscitar la duda de si, cuando se analiza la política exterior hacia la región, para evitar sesgos interpretativos, no sería mejor tratar el caso de este país por separado.

Por otra parte, si se asume que las iniciativas parlamentarias son muestra de las preocupaciones de la opinión pública, este dato, al igual que los de la cooperación al desarrollo, apuntaría hacia una fuerte imbricación de las cuestiones relativas a Marruecos en la *vida* de la población española. La información proporcionada por BDPEX muestra cómo la VII legislatura, correspondiente al segundo Gobierno de Aznar, representa un punto de inflexión en la evolución cuantitativa de las iniciativas sobre Marruecos: en esta etapa de crisis bilateral se rompe la tendencia al aumento gradual registrada en las legislaturas anteriores —y retomada luego en los años del primer Gobierno de Rodríguez Zapatero— con un crecimiento superior al 50%.

Gráfico 7. Distribución del total de iniciativas parlamentarias relacionadas con estos seis países (1977-2008)



Fuente: BDPEX

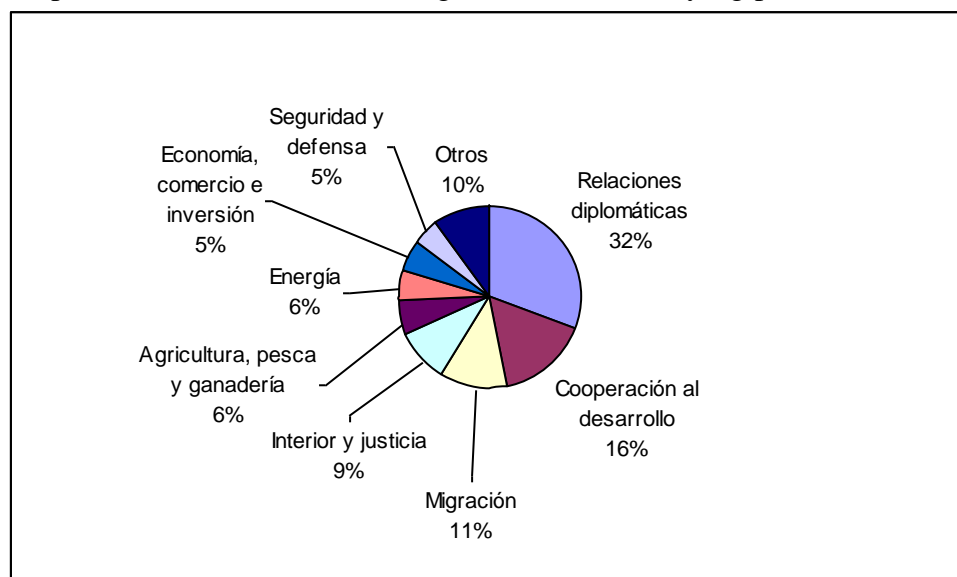
Argelia constituye el segundo país en número de iniciativas, si bien su peso relativo (12%) es significativamente menor que el de Marruecos. Tan sólo la supera en la legislatura 2004-2008 Mauritania, que entra con fuerza en la agenda de la política exterior española a través de las cuestiones de inmigración y pesca. Esta información vendría a reforzar la hipótesis apuntada anteriormente sobre el incremento del número de representantes españoles en Mauritania.

Tabla 11. Distribución por materias de las iniciativas parlamentarias (Congreso de los Diputados) sobre Mauritania, Argelia, Túnez, Libia y Egipto (1977-2008)

| | Mauritania | Argelia | Túnez | Libia | Egipto | Total |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| Relaciones diplomáticas | 93 | 128 | 59 | 44 | 62 | 386 |
| Cooperación al desarrollo | 47 | 101 | 16 | 9 | 30 | 203 |
| Migración | 60 | 84 | 0 | 0 | 0 | 144 |
| Interior y justicia | 10 | 60 | 8 | 22 | 18 | 118 |
| Agricultura, pesca y ganadería | 37 | 17 | 5 | 4 | 12 | 75 |
| Energía | 0 | 67 | 0 | 6 | 0 | 73 |
| Economía, comercio e inversión | 4 | 21 | 5 | 17 | 21 | 68 |
| Seguridad y defensa | 9 | 41 | 2 | 9 | 1 | 62 |
| Derechos humanos | 2 | 20 | 4 | 3 | 19 | 48 |
| Sanidad | 0 | 38 | 0 | 0 | 1 | 39 |
| Democratización y elecciones | 1 | 25 | 0 | 0 | 0 | 26 |
| Transporte e infraestructuras | 5 | 3 | 1 | 0 | 0 | 9 |
| Bienestar social | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Cultura | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Total | 268 | 606 | 101 | 114 | 164 | 1.253 |

Fuente: BDPEX

Gráfico 8. Distribución por materias de las iniciativas parlamentarias (Congreso de los Diputados) sobre Mauritania, Argelia, Túnez, Libia y Egipto (1977-2008)



Fuente: BDPEX

En la tabla 11 y el gráfico 8 se presenta la distribución del número de iniciativas clasificadas por materia y país en el conjunto de legislaturas analizadas, dejando al margen Marruecos, que, como se ha señalado, posee un peso específico propio dentro las relaciones exteriores de España con la región. La comparación de los cinco países restantes del norte de África nos muestra nuevas hipótesis de trabajo alejadas del gran angular marroquí. Sin Marruecos, Argelia es el país sobre el que versa un mayor número de iniciativas parlamentarias.

Por temas, las *relaciones diplomáticas* (en sentido genérico) y la *cooperación al desarrollo* son las categorías que acaparan el grueso del interés (32% y 16% del total, respectivamente). La *migración* es el tercer asunto en orden de prioridad en la agenda, con un valor del 11%, y se vincula en la totalidad de los casos con Argelia y Mauritania. Por países, las principales inquietudes conciernen a Argelia y Mauritania, seguidas de Egipto y, casi al mismo nivel, Túnez y Libia. Sin duda, los acontecimientos políticos y sociales que ha experimentado la zona en 2011 con la llamada *primavera árabe* harán variar las cifras para la IX legislatura (2008-2011), así como para la que comenzará su andadura a finales de este mismo año. Es probable que los países en los que se han producido procesos revolucionarios, con distintas características e implicaciones (Túnez, Egipto y Libia), ganen importancia dentro del conjunto de las iniciativas parlamentarias sobre la región.

Por lo demás, en relación con Argelia, cabe destacar el peso lógico de la dimensión energética de las relaciones bilaterales y la presencia aún mayor de las cuestiones relativas a la inmigración, que junto con las de *interior y justicia* representan casi un cuarto (23,8%) del total de las iniciativas. Esta última tendencia se repite en el caso de Mauritania. Ambos ejemplos, analizados temporalmente legislatura a legislatura, podrían ayudar a verificar la hipótesis de la creciente *securización* de las relaciones exteriores de España con la región del norte de África.

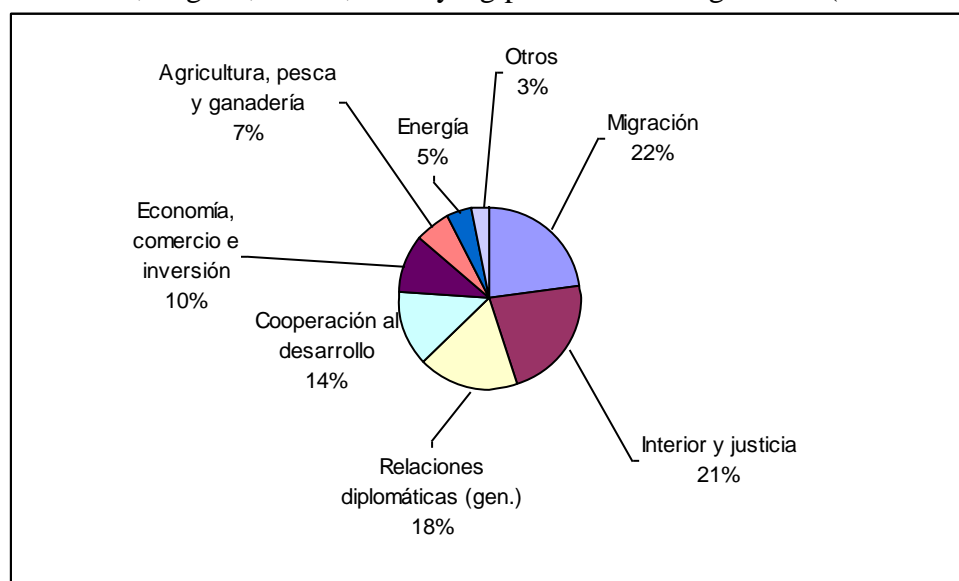
Para afinar el análisis por *issue-areas* y mostrar mejor el potencial de la BDPEX es interesante centrarse en los datos de un periodo de tiempo más restringido. A modo de muestra, hemos depurado y procesado la información de las iniciativas relativas a estos mismos países —sin Marruecos— en la legislatura concluida más reciente (VIIIª legislatura, 2004-2008). Una vez eliminado el *ruido* documental causado por aquellas que se refieren a asuntos exclusivamente internos españoles (situación de los extranjeros procedentes de estos Estados en determinadas provincias, población reclusa del mismo origen) o que no afectan estrictamente a las relaciones con el país mencionado (medidas humanitarias dirigidas a la población saharauí refugiada en los campamentos de Tinduf, que aparecen en ocasiones dentro de la categoría de Argelia), la distribución por materias resultante deja más que en evidencia la citada tendencia a la *securización* de las relaciones de España con la región. No en vano, las cuestiones relacionadas con la *migración* (22%) —generalmente en su faceta irregular— y los asuntos de *interior* y *justicia* (21%) suman más del 40% de las iniciativas. Les siguen, por este orden, las categorías de *relaciones diplomáticas* (en sentido genérico, 18%), *cooperación al desarrollo* (14%), *economía comercio e inversión* (10%), y *agricultura, pesca y ganadería* (7%).

Tabla 12. Materias de las iniciativas parlamentarias (Congreso de los Diputados) sobre Mauritania, Argelia, Túnez, Libia y Egipto de la VIII legislatura (2004-2008)

| | Mauritania | Argelia | Túnez | Libia | Egipto | Total |
|--------------------------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Migración | 71 | 2 | | 4 | 4 | 81 |
| Interior y justicia | 13 | 30 | 9 | 19 | 7 | 78 |
| Relaciones diplomáticas (gen.) | 4 | 30 | 20 | 3 | 5 | 62 |
| Cooperación al desarrollo | 13 | 17 | 6 | | 12 | 48 |
| Economía, comercio e inversión | 3 | 13 | 3 | 7 | 9 | 35 |
| Agricultura, pesca y ganadería | 15 | 2 | | | 6 | 23 |
| Energía | | 16 | | | | 16 |
| Derechos humanos | | | | 1 | 2 | 3 |
| Cultura | | | 2 | | | 2 |
| Sanidad | | 2 | | | | 2 |
| Transporte e infraestructuras | 2 | | | | | 2 |
| Seguridad y defensa | 1 | | | | | 1 |
| Total | 122 | 112 | 40 | 34 | 45 | 353 |

Fuente: BDPEX

Gráfico 9. Materias de las iniciativas parlamentarias (Congreso de los Diputados) sobre Mauritania, Argelia, Túnez, Libia y Egipto de la VIII legislatura (2004-2008)



Fuente: BDPEX

La BDPEX permite además cruzar estos datos con las provincias de origen de los diputados, autores de la mayor parte de las iniciativas parlamentarias (preguntas orales o escritas) —aunque también las hay del Gobierno (acuerdos internacionales sometidos a ratificación, respuestas a las preguntas), de comisiones parlamentarias, de grupos parlamentarios, de grupos de amistad interparlamentaria o incluso de algún embajador extranjero—. Esto sirve de indicador de la importancia relativa de los distintos países e *issue-areas* para cada una de las provincias o comunidades autónomas españolas, como punto de partida para una eventual cartografía de la *sensibilidad mediterránea* dentro de España. La variable geográfica o territorial intraestatal que se introduce resulta también muy sugestiva de cara a los estudios sobre la acción exterior de las comunidades autónomas o los análisis multinivel de las relaciones exteriores españolas en un determinado ámbito temático.

En la legislatura que nos ocupa, por ejemplo, llama la atención el alto número de preguntas sobre estos países realizadas por diputados de una región geográficamente tan poco mediterránea como Castilla y León (60), casi al mismo nivel que la Comunidad Valenciana (69). Esto podría relacionarse asimismo con la variable *partidaria*: ambas comunidades contaban en estos años con un elevado número de representantes del Partido Popular (PP), principal fuerza de oposición al Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y origen de la mayoría de las preguntas orales y escritas dirigidas a éste. Les siguen en número de iniciativas Cataluña (33) y Galicia (32). El caso opuesto es el de Andalucía, una comunidad con una acción exterior hacia el Magreb de cierta envergadura, sobre todo en el terreno de la cooperación para el desarrollo, pero cuyos diputados presentaron relativamente pocas iniciativas (13). Las iniciativas de provincia *no determinada* corresponden al Gobierno y otros autores distintos de los diputados.

Tabla 13. Provincias de origen de los diputados autores de iniciativas parlamentarias (Congreso de los Diputados) sobre Mauritania, Argelia, Túnez, Libia y Egipto en la VIII legislatura (2004-2008)

| | Mauritania | Argelia | Túnez | Libia | Egipto | Total |
|-------------------------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| No determinada | 23 | 57 | 1 | 18 | 23 | 122 |
| Valencia | 1 | 16 | 29 | 12 | 8 | 66 |
| Barcelona | 18 | 7 | | | 1 | 26 |
| Valladolid | 26 | | | | | 26 |
| Salamanca | 11 | 3 | 2 | | 4 | 20 |
| Orense | 3 | 6 | 3 | 3 | 3 | 18 |
| Zamora | 4 | 4 | 4 | | 2 | 14 |
| Asturias | 5 | 2 | | | 2 | 9 |
| Lugo | 8 | | | | | 8 |
| Almería | | 7 | | | | 7 |
| Pontevedra | 5 | | | | | 5 |
| Málaga | 2 | 2 | | | | 4 |
| Las Palmas | 4 | | | | | 4 |
| Santa Cruz de Tenerife | 3 | 1 | | | | 4 |
| Tarragona | 4 | | | | | 4 |
| Castellón | 1 | 2 | | | | 3 |
| Ciudad Real | 1 | 2 | | | | 3 |
| Gerona | | 2 | | | 1 | 3 |
| Madrid | 2 | | | 1 | | 3 |
| Huelva | | 1 | 1 | | | 2 |
| La Coruña | 1 | | | | | 1 |
| Zaragoza | | | | | 1 | 1 |
| Total | 122 | 112 | 40 | 34 | 45 | 353 |

Fuente: BDPEX

Tabla 14. Comunidades autónomas de origen de los diputados autores de iniciativas parlamentarias (Congreso de los Diputados) sobre Mauritania, Argelia, Túnez, Libia y Egipto en la VIII legislatura (2004-2008)

| | Mauritania | Argelia | Túnez | Libia | Egipto | Total |
|-----------------------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| No determinada | 23 | 57 | 1 | 18 | 23 | 122 |
| Comunidad Valenciana | 2 | 18 | 29 | 12 | 8 | 69 |
| Castilla y León | 41 | 7 | 6 | | 6 | 60 |
| Cataluña | 22 | 9 | | | 2 | 33 |
| Galicia | 17 | 6 | 3 | 3 | 3 | 32 |
| Andalucía | 2 | 10 | 1 | | | 13 |
| Asturias | 5 | 2 | | | 2 | 9 |
| Canarias | 7 | 1 | | | | 8 |
| Castilla-La Mancha | 1 | 2 | | | | 3 |
| Madrid | 2 | | | 1 | | 3 |
| Aragón | | | | | 1 | 1 |
| Total | 122 | 112 | 40 | 34 | 45 | 353 |

Fuente: BDPEX

Complementariamente, los datos de la BDPEX también permiten observar la distribución por partidos políticos de las iniciativas parlamentarias presentadas por diputados (preguntas orales y escritas). En la VIIIª legislatura son mayoría abrumadora las del PP (198), primera fuerza de oposición, mientras que el partido del Gobierno, el PSOE, interviene de forma mucho más discreta (26). La enorme distancia cuantitativa que separa a las preguntas del PP de las del resto de las formaciones de la oposición — por este orden, *Convergència i Unió* (16), *Izquierda Unida* (10), *Bloque Nacionalista Galego* (6), *Coalición Canaria* (3), *Esquerra Republicana de Catalunya* (3), *Nueva Canaria* (2), *Chunta Aragonesista* (1), *Partido Nacionalista Vasco* (1) e *Iniciativa per Catalunya-Els Verds* (1)— refleja la presencia casi testimonial de éstas en los debates parlamentarios sobre política exterior y, en general, el marcado bipartidismo que caracteriza la vida política española.

Tabla 15. Partidos políticos de los diputados autores de iniciativas parlamentarias (Congreso de los Diputados) sobre Mauritania, Argelia, Túnez, Libia y Egipto en la VIII legislatura (2004-2008)

| | Argelia | Egipto | Libia | Mauritania | Túnez | Total |
|---|------------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|
| Partido Popular | 45 | 20 | 15 | 80 | 38 | 198 |
| No determinado | 49 | 23 | | 13 | 1 | 86 |
| Partido Socialista Obrero Español (+ Partit dels Socialistes de Catalunya) | 7 | | 18 | 0 | 1 | 26 |
| Convergència i Unió | 4 | 1 | | 11 | | 16 |
| Izquierda Unida | 1 | | 1 | 8 | | 10 |
| Bloque Nacionalista Galego | | | | 6 | | 6 |
| Coalición Canaria | 1 | | | 2 | | 3 |
| Esquerra Republicana de Catalunya | 3 | | | | | 3 |
| Nueva Canaria | | | | 2 | | 2 |
| Chunta Aragonesista | | 1 | | | | 1 |
| Partido Nacionalista Vasco | 1 | | | | | 1 |
| Iniciativa per Catalunya-Els Verds | 1 | | | | | 1 |
| Total | 112 | 45 | 34 | 122 | 40 | 353 |

Fuente: BDPEX

Relaciones económicas: comercio e inversiones

El último aspecto que incorpora la BDPEX es un conjunto de pequeños indicadores económicos —comercio exterior e inversiones directas en el exterior (IDE)— que sirven para matizar la relevancia de cada uno de los países en la política exterior española.

Tabla 16. Inversiones españolas en el exterior (en miles de euros) (1993-2008)

| | 1993-1994 | 1995-1999 | 2000-2004 | 2005-2008 | Total |
|-------------------|-----------------|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Mauritania | 416,9 | 180,6 | 3.162,3 | 3,3 | 3.763,1 |
| Marruecos | 57.880,1 | 214.526,4 | 1.449.151,6 | 1.290.417,6 | 3.011.975,7 |
| Argelia | 0 | 8.021,4 | 602,2 | 203.842,6 | 212.466,2 |
| Túnez | 1.114,4 | 161.461,2 | 114.285,2 | 140.884,5 | 417.745,3 |
| Libia | 80,3 | 75 | 12.867,9 | 386,0 | 13.409,2 |
| Egipto | 0 | -54.002,9 | 238.697,1 | 401.868,7 | 586.562,9 |
| Total | 59.491,7 | 330.261,7 | 1.818.766,3 | 2.037.402,7 | 4.245.922,4 |

Fuente: BDPEX

Tabla 17. Comercio: exportaciones (a España) e importaciones (de España) 1995-2008 (en miles de euros)

| | 1995-1999 | | 2000-2004 | | 2005-2008 | | Total | |
|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| | Imp. | Exp. | Imp. | Exp. | Imp. | Exp. | Imp. | Exp. |
| Mauritania | 172.255 | 246.882 | 236.472 | 352.586 | 279.827 | 393.841 | 688.554 | 993.310 |
| Marruecos | 4.068.453 | 2.898.380 | 8.624.875 | 7.062.155 | 11.573.979 | 10.381.319 | 24.267.308 | 20.341.855 |
| Argelia | 2.929.510 | 5.573.821 | 3.467.371 | 1.514.1357 | 5.827.748 | 19.579.176 | 12.224.630 | 40.294.356 |
| Túnez | 1.482.059 | 1.098.632 | 2.529.865 | 1.973.520 | 2.558.557 | 2.572.253 | 6.570.482 | 5.644.406 |
| Libia | 744.799 | 4.540.384 | 542.078 | 9.554.343 | 624.009 | 11.130.428 | 1.910.886 | 25.225.155 |
| Egipto | 1.584.405 | 642.274 | 2.187.919 | 1.542.240 | 1.959.532 | 5.693.827 | 5.731.856 | 7.878.341 |
| Total | 10.981.483 | 15.000.374 | 17.588.582 | 35.626.203 | 22.823.653 | 49.750.847 | 51.393.718 | 100.377.426 |

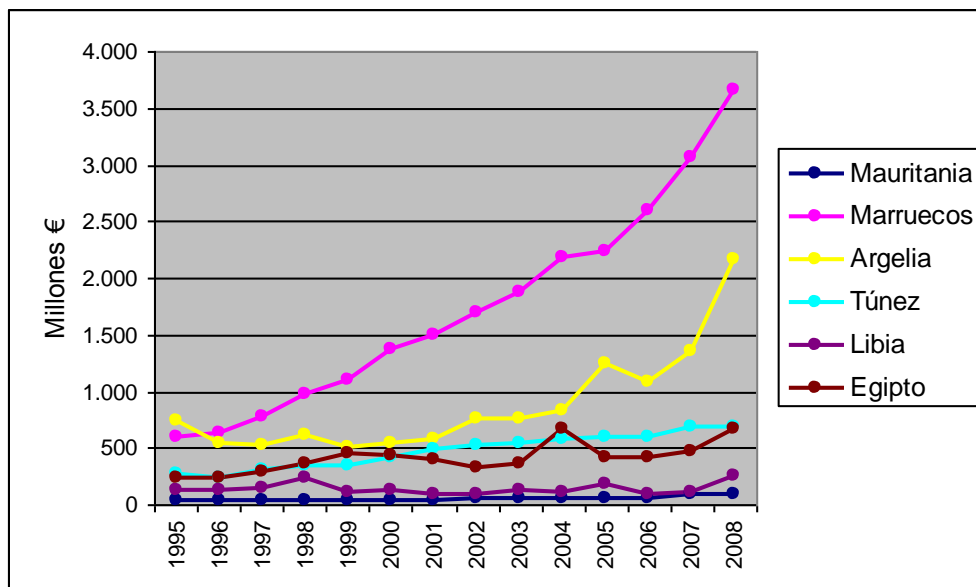
Fuente: BDPEX

La tabla 16 permite apreciar, por ejemplo, el marcado contraste entre el fuerte peso de las exportaciones libias en el comercio exterior español y la escasa relevancia que se otorga a este país de acuerdo con el resto de los indicadores, como hemos venido mostrando a lo largo de esta ponencia. Esto debería llevar a preguntarnos por el porqué de unas relaciones bilaterales tan silenciosas con un país cuyas exportaciones de petróleo ocupan, en orden de importancia, el segundo renglón de todo lo que España adquiere en la región (un 25% del total).

El caso inverso es el de Marruecos, cuya posición relativa secundaria en el comercio español con el norte de África no concuerda con su absoluto liderazgo en todas las demás vertientes de las relaciones con la zona. La hipótesis general derivada de esto es que, hoy por hoy, el catalizador o motor de las relaciones de España con todo el norte de África no es de índole económica (a diferencia de los que sucede, por ejemplo, en el caso de Asia).

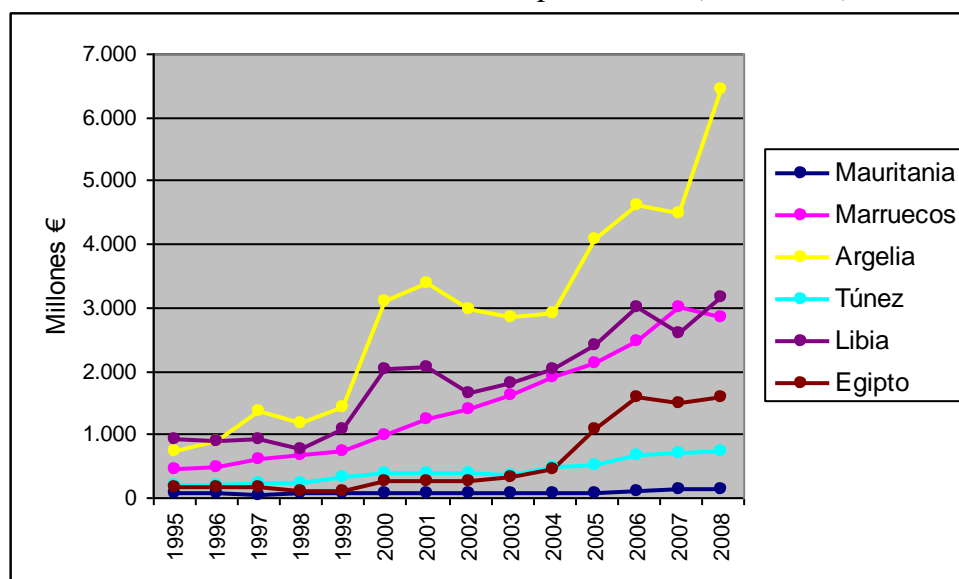
A pesar de ello, aunque éste no sea el origen de las relaciones exteriores en su conjunto, los gráficos 10 y 11 sí que confirman una tendencia creciente en el volumen de las relaciones comerciales hispano-norteafricanas. Eso sí, de forma significativa, el incremento de estas relaciones pasa sobre todo por el aumento de los intercambios energéticos (el gas de Argelia y Egipto, y el petróleo crudo de Libia). Ello abre toda una vía de estudio —poco desarrollada en España— sobre la *política exterior de la energía*. Esto mismo se puede hacer también las inversiones españolas.

Gráfico 10. Evolución de las importaciones (1995-2008)



Fuente: BDPEX

Gráfico 11. Evolución de las exportaciones (1995-2008)



Fuente: BDPEX

Conclusión

La BDPEX se presenta, en definitiva, como una herramienta de trabajo innovadora para los estudios de las relaciones de España con los países del Mediterráneo y el mundo árabe, que llena un vacío existente hasta la fecha en el ámbito académico español. Desde el punto de vista metodológico, su mayor potencial reside en la posibilidad de cruzar variables que hasta el momento se habían utilizado por lo general de forma aislada, interrelacionar parámetros que se habían mantenido inconexos. De ahí su enorme utilidad e interés como punto de partida para trabajos de Análisis de Política

Exterior centrados en la toma de decisiones, los procesos organizativos o la política burocrática. Por lo demás, una vez planteadas las variables y la metodología de trabajo, la BDPEX puede fácilmente ampliar su cobertura geográfica a países de otras regiones.

Referencias bibliográficas

Hernando de Larramendi, Miguel y Aurelia Mañé Estrada, eds. 2009. *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*. Barcelona: Ariel.