

# LAS TRANSFORMACIONES ORGANIZATIVAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA (1)

Por IGNACIO MOLINA A. DE CIENFUEGOS  
y FERNANDO RODRIGO RODRÍGUEZ

## SUMARIO

I) INTRODUCCIÓN: I.1) *Presentación*. I.2) *La escasa atención prestada en España al estudio de la toma de decisiones exteriores*. I.3) *La agenda de la política exterior española*.—II) LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: II.1) *La participación de actores no gubernamentales en la toma de decisiones exteriores*. II.2) *El gobierno central como actor y como arena para las redes de actores orientados a la política exterior*.—III) EL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: III.1) *La estructura y funcionamiento ministerial*. III.2) *La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica*. III.3) *La Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos*. III.4) *Los recursos materiales, humanos y competenciales*.—IV) CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

---

(1) Este artículo es una versión revisada y ampliada del capítulo que, sobre España, han realizado los autores para el volumen comparado *Integrating Diplomats: Foreign Ministries in the European Union* (libro coordinado por Brian Hocking y David Spence, de próxima aparición en la editorial Palgrave). Mientras el trabajo original se dirige a lectores no necesariamente familiarizados con el caso español, en esta revisión se pretende adaptar el texto para destinatarios a los que se presume un mayor conocimiento del contexto nacional. Sin embargo, pese a que se ha intentado reducir la generalidad de los planteamientos, el origen del artículo explica que algunos desarrollos pueden resultar en unos casos superfluos y en otros excesivamente sumarios.

## I) INTRODUCCIÓN (2)

### I.1) *Presentación*

Este artículo pretende analizar la estructura y el funcionamiento del principal órgano institucional que actúa en la determinación de la política exterior española: el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE). El estudio presta especial interés a los cambios organizativos y del modelo de toma de decisiones que hayan podido tener lugar durante los últimos años pues las conclusiones se orientan a determinar hasta qué punto el Ministerio se ha adaptado al nuevo escenario mundial y europeo, con el consecuente fortalecimiento, debilitamiento o transformación de su posición en el seno del gobierno y, por extensión, de todo el sistema político español. Parece incontrovertido afirmar que los últimos veinticinco años han venido acompañados de modificaciones extraordinarias en la política exterior de todos los Estados europeos, a través de avances muy significativos en la integración supranacional, por medio de la creciente interdependencia global o con el fin de la guerra fría. Sin embargo, en el caso español, estos cambios del contexto internacional se han visto complementados con modificaciones igualmente relevantes de la dimensión interna. Los simultáneos procesos de democratización, descentralización autonómica e incorporación a la Unión Europea (UE) (3), han afectado también de manera decisiva a la elaboración de la política exterior haciéndola más compleja y más solapada con la política interna, de forma que el MAE ha debido

---

(2) Este trabajo forma parte del Proyecto I + D del Programa Nacional de Estudios Sociales y Económicos SEC99-0383 «Análisis empírico de la política exterior española. Dimensión institucional y normativa, actores y procesos». Esta investigación, a desarrollar entre 2000 y 2002, pretende examinar con estudios de caso los procesos de formulación y ejecución de las relaciones exteriores españolas en un contexto caracterizado por la aparición de nuevos actores, la permeabilidad de arenas, la interconexión de agendas y la progresiva desaparición de los elementos de jerarquía y autoridad. Los autores quieren dar las gracias al antiguo subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, José de Carvajal Salido, tanto por su apoyo al mencionado proyecto como por sus observaciones sobre el presente texto. También agradecen los comentarios formulados por Inmaculada Marrero (Universidad de Granada), Rocío Valdivielso (Birkbeck College, Londres) y César de Prado (IUE, Florencia).

(3) En sólo seis años, entre 1976 y 1982, España no sólo transitó a la democracia y reorganizó el poder territorial con la creación de 17 Comunidades Autónomas sino que normalizó sus relaciones exteriores al establecer relaciones diplomáticas con los países del bloque comunista y México o adherirse al Consejo de Europa y la OTAN. Un poco más tarde, el 12 de junio de 1985, España firmó el Tratado de Adhesión a las tres Comunidades Europeas (CE) y es Estado miembro desde el 1 de enero de 1986. En 1993 las CE y las dos estructuras de cooperación intergubernamental (política exterior y de seguridad; y asuntos de justicia e interior) pasaron a constituir la UE. En el artículo se usan, según el contexto, ambas denominaciones.

pasar a compartir su protagonismo con otras importantes agencias del poder ejecutivo. Al mismo tiempo, la determinación plenamente gubernamental de la política exterior española, que era la propia del franquismo, se matiza enormemente y emergen nuevos actores institucionales (Cortes, Comunidades Autónomas, Tribunal Constitucional, poder judicial) o no (partidos políticos, grupos de interés particular, organizaciones no gubernamentales). Se rompe así el monopolio al que *Santa Cruz*, nombre del palacio madrileño donde se ubica la sede tradicional del MAE, sigue aspirando cuando apela formalmente a que desea «hacer realidad la unidad de la acción del Estado en el exterior» al desarrollar sus funciones.

Aunque probablemente sea imposible que ninguna cancillería de un Estado occidental alcance tal ideal, lo cierto es que una primera aproximación al caso español parece mostrar un ensombrecimiento de su Ministerio de Exteriores. Probablemente, la propia radicalidad de los cambios internos arriba mencionados y la falta de voluntad política para impulsar una estrategia decidida de replanteamiento de los recursos humanos, financieros y competenciales del departamento, han provocado la pérdida de poder real del, formalmente, más importante Ministerio de todo el gobierno; al menos, en términos protocolarios. No obstante, un análisis más detallado puede matizar esta conclusión algo negativa sobre la pérdida de importancia del MAE. En primer lugar, la comparación con otros Estados europeos demuestra que la relativización de las fronteras nacionales ha complicado en todos lados lo que antes eran unas bien definidas relaciones exteriores que ya son imposibles de monopolizar por los ministerios del ramo. De este modo, que los departamentos de exteriores vean diluido su papel y encuentren competidores que aspiran a representar también los intereses exteriores de los distintos países no sería un fenómeno específico de España. Pero, es más, hay que distinguir cuidadosamente en el análisis el hecho de que *Santa Cruz* no disponga en la actualidad de la capacidad política y económica necesaria para ejercer de manera plenamente satisfactoria todas sus teóricas funciones de la posibilidad de que el MAE sea un departamento que, al compararlo con otros países o con su propio pasado, se caracterice por su debilitamiento.

Al contrario, la evidencia parece demostrar que, pese a todos los inconvenientes y limitaciones, el MAE mantiene en ciertos ámbitos una importancia que debe destacarse frente a sus vecinos y épocas anteriores de su historia. Así, por ejemplo, mientras que en Francia, Italia o Reino Unido los respectivos departamentos del Primer Ministro han atraído para sí los órganos encargados de coordinar la política de integración europea, en España dicha unidad sigue encuadrada en el seno del MAE y, por otro lado, el intacto peso de los diplomáticos en la Administración en general sirve como instrumento que ayuda a mantener la presencia más o menos indirecta de Exteriores en la

toma de decisiones; fenómeno que no es posible en otros sistemas burocráticos no organizados en una estructura de cuerpos. Pero, quizá sea más importante poner aquí de manifiesto la dimensión cronológica en la que el MAE, si bien ha perdido el comentado monopolio de la acción exterior que tradicionalmente le correspondía, se ha beneficiado enormemente de la democratización. Y es que, en los últimos veinticinco años, los cambios políticos en España han provocado: 1) la normalización de las relaciones internacionales españolas, con lo que esto implica de expansión de las tareas diplomáticas bilaterales y multilaterales; y 2) una más plural toma de decisiones que, en determinadas circunstancias y como se explicará más adelante, puede beneficiar paradójicamente al MAE.

Es decir, que el análisis que aquí se pretende realizar no puede asumir una suerte de suma cero en el ejercicio del poder exterior ya que, de hecho, factores contrapuestos han actuado simultáneamente mejorando la situación neta final de todos los actores, dada la pobre posición de partida. Por un lado, la plena incorporación de España al concierto de las naciones desarrolladas y el aumento exponencial de las relaciones internacionales impulsan la importancia del MAE y, por el otro, esa misma complejidad, unida a la democratización y descentralización pueden erosionar su protagonismo al provocar la aparición de nuevos intervinientes en la política exterior. Pero el hecho de que el MAE fuese durante el franquismo bastante autónomo y que ahora haya perdido ese privilegiado aislamiento (4), tanto del resto del ejecutivo como de otros actores del sistema político, sólo puede considerarse

---

(4) Por simplificación analítica, se da por asumido que el MAE monopolizase la acción exterior del franquismo pese a que ésta no es una convención asumida sin controversias. Al fin y al cabo, grandes decisiones de política exterior, como la incorporación en 1958 al régimen internacional del capitalismo (OCDE, Banco Mundial o FMI), fueron adoptadas por los poderosos ministerios económicos —Hacienda y Plan de Desarrollo— mientras que el MAE no fue capaz de evitar decisiones políticas muy perjudiciales para las relaciones externas de España, como la tardía descolonización africana o las ejecuciones de terroristas en 1975. Además, el acercamiento a Estados Unidos, la Santa Sede o la ONU, que permitió el regreso masivo a Madrid de los embajadores occidentales retirados en 1945, tuvo más que ver con la coyuntura de la Guerra Fría que con la habilidad de la diplomacia franquista. No obstante, este departamento, que los diplomáticos de carrera sólo consiguieron dominar a partir de los cincuenta (VALDIVIELSO, 1996), adquirió mayor influencia conforme el régimen iba descubriendo la importancia de ganar cierta legitimidad internacional, siendo los funcionarios de Exteriores, dirigidos de forma relativamente eficiente por los ministros de la época, los únicos cualificados para gestionar este proceso. Por eso, cuando España inició en 1962 su acercamiento al llamado *Mercado Común*, fue el MAE quien tomó las riendas de estas relaciones sobre otros competidores —particularmente, el Ministerio de Comercio— que, dado el contenido eminentemente económico de la CE de entonces, aspiraban también a liderar la política europea de España aunque nunca consiguieron desbancar a Exteriores (BASSOLS, 1995).

una pérdida neta de su peso si la realidad en la que el Ministerio actúa fuese estática y, evidentemente, esto no ha sido así. En nada se parece la situación semiautárquica de mediados de los setenta a la actual consideración de España como potencia política y económica de tamaño medio. Por eso, el estudio de la posición del MAE como actor tiene en cuenta esta dimensión dinámica que hace más complicado generar conclusiones pero que enriquece el análisis. Parece indudable que la democracia y la consiguiente mejora en la situación internacional de España se percibe mucho más como una oportunidad que como un riesgo para *Santa Cruz*. Otra cosa distinta es que este desafío se afronte con muy débiles recursos materiales, de forma que se desaprovechan las potencialidades para hacer del Ministerio la gran autoridad que, con otras alforjas, podría llegar a ser.

En el resto del artículo, se pretenden abordar someramente estas cuestiones. Con tal fin, y después de realizar algunas precisiones sobre el marco analítico usado, la bibliografía existente y las actuales prioridades sustanciales de la política exterior española, se atenderá al proceso de toma de decisiones y a las relaciones del MAE con otros actores que intervienen en éste. De esta manera se podrá comentar con más detalle las ventajas e inconvenientes que el Ministerio encuentra en la nueva situación. No obstante, la atención principal se centrará sobre la propia estructura y funcionamiento interno del Ministerio, incluyendo su personal y presupuesto, como mejor forma para examinar realmente hasta qué punto ha existido una adaptación adecuada a las nuevas y crecientes tareas que hipotéticamente debería ejercer. Aunque es evidente que los asuntos de la UE se tendrán en cuenta como dimensión muy importante de la actividad del MAE ha de advertirse que, por su propia especificidad, no se tratará esta cuestión con el detalle que merece. Además, dado que la elaboración gubernamental de las políticas comunitarias ya ha sido algo analizada en otros trabajos (Zapico, 1995; Molina, 2001), puede estar justificado que aquí se preste una atención algo más pormenorizada a los aspectos más descuidados por la literatura politológica. Y es que la práctica inexistencia de textos que aborden las importantes transformaciones que han afectado a la estructura y al funcionamiento de la política exterior española son el principal motivo que animan este trabajo.

## I.2) *La escasa atención prestada en España al estudio de la toma de decisiones exteriores*

En los últimos años, una cierta expansión en España de las aún débiles áreas de conocimiento de la Ciencia Política y de las Relaciones internacionales se ha unido al creciente interés por el mayor peso mundial de España.

Debido a ambos factores, existe ya una relativamente abundante producción escrita que analiza la política exterior española de la democracia (5). La mayoría de estas obras abordan la cuestión desde una perspectiva cronológica (distinguiendo el período centrista del socialista, y dentro de ellos la gestión de los diferentes ministros) o geográfica (y entonces se abordan las relaciones con Europa, Latinoamérica, Mediterráneo o Estados Unidos) (6). Sin embargo, el aspecto de la elaboración de la política no es tratado por ninguna de estas obras mientras la estructura organizativa sólo es considerada indirectamente, y desde un enfoque formalista, por los juristas. Este problema, desde luego, es común al análisis científico de todo el sistema político español donde aún predomina la descripción o las preocupaciones conductistas sobre el interés por las instituciones (7). Además, para el caso concreto del estudio de las relaciones internacionales de España, este relativo desinterés se ha agudizado porque, como han señalado algunos autores (Powell, 2000: 449; o Roldán, 2001: 176-177), la democratización ha alterado profundamente el contenido sustancial de la política exterior sin afectar de modo similar a la organización y formulación de la misma.

De ahí que, aunque existan algunos esfuerzos valiosos por historiar el proceso de toma de decisiones y la administración de las relaciones internacionales de España durante el franquismo (Viñas, 1980) o la transición (Moreno Juste, 1995), la bibliografía existente sobre la elaboración de la política exterior del período democrático es francamente limitada. Salvo algunos trabajos interesantes, aunque quizá algo anticuados (Mesa, 1985; Saba, 1986),

---

(5) Sin ser exhaustivos, pueden mencionarse varios estudios politológicos que pretenden dar un marco de interpretación general: MESA, 1988; ARENAL, 1991; MARQUINA, 1991; o TORREBLANCA, 2001. También son de destacar algunos trabajos contenidos en sendos volúmenes colectivos sobre las relaciones exteriores de España (GILLESPIE *et al.* 1995; y GILLESPIE y YOUNGS, 2000) y los muy informativos balances periódicos de los anuarios CIDOB.

(6) Ésta es, por ejemplo, la estrategia seguida en los manuales al uso (CALDUCH, 1994). El tratamiento cronológico suele distinguir, sobre todo, el período de la transición (ARENAL, 1992) del socialista (ZALDÍVAR 1991; o YÁÑEZ-BARNUEVO y VIÑAS, 1992). Para el período conservador iniciado en 1996 apenas existen estudios con suficiente consistencia y perspectiva, aunque puede citarse el breve trabajo de HERRERO DE MINÓN (2000).

(7) Y eso, a pesar de la adscripción española a la Ciencia Política de tradición europea, muy conectada al constitucionalismo, o al renovado interés de la politología anglosajona por las instituciones. Tras un período en que se consideraba el marco organizativo de la toma de decisiones como una arena neutral que no influía en los resultados de la política —y convenía, sobre todo, investigar los intereses económicos, las ideologías o las estrategias de los actores—, se asiste desde la década de los ochenta a un nuevo institucionalismo que pretende *recuperar al Estado*, analizar la influencia de las constricciones estructurales que alteran las preferencias individuales (Institucionalismo de la Elección Racional), y considerar el papel autónomo de los poderes públicos que cuentan con unos intereses y unas inercias propias a la hora de moldear la política (Institucionalismo Histórico).

apenas existen tratamientos politológicos (Vilanova, 1994) y sólo pueden añadirse testimonios personales de tono biográfico o periodístico (Armero 1989; Morán, 1990; Calvo Sotelo, 1990; o Prego, 2000) y estudios institucionales (Presidencia del Gobierno, 1986). La realidad es que este breve trabajo realiza una preliminar aproximación a la cuestión de la toma de decisiones en la política exterior española sin demasiados antecedentes escritos a los que aferrarse. En todo caso, parece útil que el lector conozca primero las características principales de la dimensión sustantiva de la política exterior en los últimos veinticinco años y, de esta manera, resulta más clarificador el estudio posterior del proceso; o de la dimensión del estilo.

### 1.3) *La agenda de la política exterior española*

La clave de bóveda de toda la política exterior española a partir de la democratización (1977) va a ser la recuperación del papel en Europa a través de la vinculación con el proceso de integración supranacional del Viejo Continente del que España había sido marginada como consecuencia de su régimen dictatorial; pese al muy beneficioso Acuerdo Preferencial firmado con la CE en 1970. Con la incorporación a las Comunidades Europeas en 1986, España conseguía consagrarse como nación occidental y alcanzaba simultáneamente numerosos y muy eficaces objetivos que trascendían el ámbito tradicional de la política exterior. Los muy importantes logros que la adhesión ha ayudado a conseguir, como la plena consolidación de la democracia o la modernización económica, y el europeísmo de la diplomacia española, que siempre lideró la coordinación de los temas comunitarios frente a funcionarios más escépticos como los de Comercio o Hacienda (Bassols, 1995:47), explican además que España adoptase una actitud muy integracionista, particularmente durante los primeros años de pertenencia. Más adelante, y de forma coincidente con el resto de estados miembros, ha subrayado el carácter económico de su europeísmo porque la UE ayudaba a liberalizar la industria y los servicios por medio del Mercado Interior, modernizar infraestructuras a través de los fondos estructurales y conseguir la estabilidad macroeconómica que permitía el acceso a la Unión Monetaria (Barbé, 1999). Las máximas prioridades de la política española hacia la UE han sido además la de defender su posición como estado grande que ha de pesar consecuentemente en las instituciones europeas y como protagonista político de diversas coaliciones internas que le ha llevado a colaborar, según los casos, con los otros tres estados pobres (por ejemplo, en cohesión), los otros tres países mediterráneos (por ejemplo, en agricultura) o los socios centrales de vocación más supranacional (por ejemplo, en cuestiones de ciudadanía) (Closa, 1995a; Powell, 2002).

Pero la UE es también importante en los aspectos de seguridad y defensa ya que a las negociaciones de adhesión de los ochenta se vinculó la cuestión de la pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). España se había adherido a ella en el último año del gobierno de UCD (1977-1982) pero, desdiciéndose de su postura anterior, el partido socialista en el gobierno (1982-1996) apoyó la permanencia en la alianza militar postulando el voto afirmativo en el referéndum convocado en 1986 para ratificar dicha pertenencia. No obstante, la plena integración en la estructura militar no se produciría hasta 1997, una vez terminada la guerra fría y con el PP en el poder. Como complemento a los compromisos con la OTAN, se va a intentar afrontar el siempre presente antiamericanismo de la opinión pública española con el supuesto encubrimiento europeo de la política española de defensa —Unión Europea Occidental desde 1988, *Euroejército* desde 1994 y, por supuesto, pilar de seguridad de la UE— y con una mayor simetría en las relaciones con los Estados Unidos, lo que incluye la retirada de algunas de las bases militares establecidas en los años cincuenta o la restricción de su uso. El envío de fuerzas armadas españolas a misiones internacionales constituye otro ámbito novedoso de acción exterior, iniciado con los «cascos azules» destinados a diversas operaciones de mantenimiento de la paz y ampliado luego en los conflictos del Golfo Pérsico o la Antigua Yugoslavia. Esta participación militar demuestra la creciente implicación española en los cada vez más usados mecanismos de seguridad colectiva y de pacificación que se realizan bajo teórica supervisión de la ONU y práctica gestión de Estados Unidos y sus aliados europeos.

Además de la atención prestada a mantener los vínculos multilaterales, que se plasmó, por ejemplo en sendas campañas para que España fuese elegida para un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (bienios 1993-1994 y 2003-2004), se han institucionalizado sólidas relaciones bilaterales, a través de cumbres, con Portugal, Francia, Alemania o Italia que han permitido superar la mayor parte de los problemas de vecindad o ajustar los intereses contrapuestos y complementarios como socios europeos (Algieri y Regelsberger, 1996). Por otro lado, han continuado existiendo crisis esporádicas con estos y otros países, teóricamente afines, por cuestiones agrícolas y pesqueras; en especial, con Reino Unido, Canadá o Escandinavia. La prioridad atlántica hace quizás descuidar otras regiones tan importantes como Europa del Este o Extremo Oriente pero no ha perjudicado excesivamente a la orientación latinoamericana —o iberoamericana, como se dice en jerga diplomática española— y mediterránea que se heredó de la tradición de todo el siglo. Ahora bien, dichas políticas ya no son consideradas de *sustitución*, como cuando el aislamiento internacional al franquismo obligaba a centrarse en los *amigos* árabes y los países de habla española. Eso sí,

adquieran ahora un nuevo contenido por el intento de realizar cierto papel de interlocutor que enlace estas regiones con Europa (Mercosur y UE o Conferencia Euromediterránea) y, de manera simultánea, por el desarrollo de grandes empresas en España (en telefonía, aerolíneas, electricidad, hidrocarburos, banca y hostelería) a las que se pretende facilitar el desembarco en estas zonas. Además, para el caso de América Latina, se ha impulsado el foro multilateral de las Cumbres anuales de jefes de Estado y de gobierno y, en algunos casos centroamericanos, se ha jugado un importante papel de promoción de la paz y la democracia. Por su parte, en el Mediterráneo, el mantenimiento de las complicadas relaciones bilaterales con Marruecos (debido a Ceuta y Melilla, la situación del Sahara, los tratados de pesca, o la inmigración ilegal), de los vínculos energéticos con Libia o Argelia y de la amistad con el conjunto de países árabes en Oriente Medio, incluyendo Palestina, ha podido convivir con el reconocimiento final del Estado de Israel en 1986. Tal equilibrio permitió, por ejemplo, el éxito diplomático de que Madrid acogiera en 1991 la Conferencia de Paz sobre Oriente Medio; y que se iniciara en Barcelona en 1995 el proceso de cooperación euro-mediterráneo.

En cualquier caso, la política exterior ha ido abandonando el neutralismo y la retórica tercermundista que aún era posible encontrar en Suárez y en amplios sectores del PSOE cuando éste llegó al poder en 1982. Después del mandato de Morán, los ministros socialistas que le sucedieron hasta 1996 (Fernández Ordóñez y Javier Solana) gestionaron eficazmente el fin de la guerra fría al afirmar una clara política pro occidental normalizada y multilateralizada. También se abandona, por ejemplo, toda alusión a la idea de Hispanidad durante la fastuosa celebración del V Centenario del Descubrimiento de América en 1992. Pero junto a la pertenencia a la UE y la OTAN que, debe subrayarse, orienta casi todas las demás decisiones diplomáticas tanto políticas (p.ej. reconocimiento de Estados o envío de tropas a zonas en conflicto) como económicas (p. ej. estrategia comercial en la Organización Mundial de Comercio), existen dos ámbitos novedosos que han pasado a formar parte de la política exterior española de los últimos años. Por un lado, el surgimiento de una incipiente pero creciente acción de cooperación al desarrollo, sobre todo en los ámbitos preferenciales de América Latina, Mundo Árabe y ex colonias subsaharianas de Portugal y España. Por otro, el impulso público de la difusión internacional del aprendizaje del idioma español a través del Instituto Cervantes. Como se ve, pues, un impresionante conjunto de transformaciones y novedades en la política exterior que han sido posibles gracias al desarrollo político y económico de España, el consenso de los principales partidos sobre la mayor parte de estos temas y la amplia estabilidad gubernamental que ha permitido formular una nueva política exterior con relativa congruencia y con sonados éxitos. Al menos, esto es así en teo-

ría aunque los escasos recursos destinados a gestionarla en la práctica parecen sugerir cierto voluntarismo para cumplir el ambicioso papel que España pretende querer jugar ahora que, por primera vez desde la pérdida del Imperio, ha retornado al ámbito internacional.

## II) LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

### II.1) *La participación de actores no gubernamentales en la toma de decisiones exteriores*

Ya se ha advertido que el objeto de análisis de este breve estudio no es el conjunto de actores que participan en la elaboración de la política exterior española. Según el art. 97 de la Constitución es el gobierno central quien la dirige siendo pues esta institución la que concentrará el interés y, más concretamente, un ámbito organizativo mucho más reducido que ha de considerarse el núcleo decisional en la acción internacional del Estado: el Ministerio de Asuntos Exteriores. En todo caso, un análisis de este último requiere que, además de las demás agencias gubernamentales, se consideren otros actores que participen en esta política, ya sean públicos —Jefe del Estado, Parlamento, Comunidades Autónomas o poder judicial— o no: los partidos que apoyan al gobierno, las organizaciones no gubernamentales orientadas al exterior y los grupos privados con intereses materiales que se ven afectados por el curso de las relaciones internacionales de España. Con este somero repaso del panorama plural de actores, en el que aún se podría incluir a los medios de comunicación, la Iglesia católica o el mundo académico (8), se pretende mostrar hasta

---

(8) En relación con la importancia que pueda tener el mundo académico en la elaboración de la política exterior española, debe reiterarse aquí lo dicho anteriormente con ocasión del poco desarrollo de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Ni en los organismos públicos ni en el ámbito empresarial privado se han impulsado apenas centros de estudio sobre asuntos mundiales. De ahí que solo existan unos cuantos institutos universitarios de ámbito más bien local y que sólo merezcan destacarse a nivel nacional el Centre d'Informació i Documentació de Barcelona (CIDOB) y, en Madrid, el INCIPE, el CERI, el Centro de Investigación para la Paz o el Grupo de Estudios Estratégicos; los cinco únicos citados en el International Relations Research Directory (DE PRADO, 2001). La escasa actividad investigadora también se plasma en la ausencia de revistas científicas a excepción de *Política Exterior*, una publicación veterana y de calidad aunque más bien divulgativa. Sin embargo, a partir de 2000, parece haber comenzado una nueva etapa ya que el gobierno y algunas empresas se han concertado para impulsar una serie de fundaciones con vocación de *think-tank*; tales como FRIDE, el Real Instituto Elcano o la Fundación Carolina (*vid. infra*). La Casa de América en Madrid y el Instituto Europeo del Mediterráneo o la Casa de Asia en Barcelona, dependientes del MAE y de los gobiernos regional y local, también aspiran a cumplir una función intelectual que ayude a dotar de visión global a la acción española en estas regiones.

qué punto el MAE debe compartir con otros intervinientes la toma de decisiones exteriores y cómo esta complejidad, acentuada en los últimos años por causas internas y externas, erosiona el monopolio de *Santa Cruz* pero a la vez le convierte en el centro más capacitado para moldear inéditas redes y comunidades de actores (*policy-networks*) con intereses internacionales que surgen en muy distintos ámbitos: cooperación al desarrollo, comercio exterior y, sobre todo, las materias afectadas por la integración europea.

El primer protagonista que merece mencionarse de acuerdo a la Constitución, y pese al carácter parlamentario de la monarquía, es la *corona*. Aparte de las funciones simbólicas propias de todo Jefe de Estado (acreditación de embajadores o visitas oficiales), el rey ha participado activamente, casi siempre en sintonía con el MAE, en la política española hacia las naciones de la pomposamente llamada comunidad histórica, esto es el Mediterráneo y sobre todo Iberoamérica (Arenal, 1994:110-114). Durante la transición la monarquía cumplió además una importante tarea latente en el funcionamiento del MAE al ayudar a que los funcionarios trasladasen su lealtad desde el régimen franquista a la democracia (Powell, 2000: 451). Aunque el carácter de Juan Carlos I pueda haber influido en el estilo y el alcance de esta participación (9), la actividad regia ha destacado por su carácter institucional y, salvo en el asunto de la incorporación a la OTAN que recibió el apoyo del Rey como capitán general de las fuerzas armadas, poco controvertido. La corona no constituye una preocupación para la diplomacia profesional que, al contrario, aspira a aprovechar el prestigio real en beneficio del papel internacional de España. No obstante, es interesante notar la altísima actividad internacional del monarca —y de modo creciente, la de su heredero, el Príncipe de Asturias— en contraste con el poco interés mostrado por Franco por la política mundial y su reclusión vitalicia en suelo español. En este sentido la Jefatura del Estado es un nuevo actor a tener en cuenta que, como ha ocurrido ocasionalmente, puede discrepar con el gobierno en algunos asuntos.

Por su parte, el protagonismo *parlamentario* en la negociación de los tratados internacionales y en el control de la acción diplomática no es extraordinariamente relevante. El escaso peso de la institución que representa al pueblo español no está ni mucho menos compensado por la existencia de mecanismos de participación directa en los asuntos exteriores o europeos. De hecho, están prohibidas las iniciativas legislativas populares y, pese a la excepcional convocatoria del referéndum para permanecer en la OTAN, no se ha realizado ninguna consulta en relación con el proceso de integración europea. Pero la

---

(9) Véase, por ejemplo, cómo el expresidente del gobierno Felipe González ilustra con algún ejemplo la habilidad personal del rey Juan Carlos en asuntos internacionales y el valor añadido que su intervención puede tener para España (PREGO, 2000: 285).

ausencia de prácticas de democracia directa en la política exterior resulta mucho menos llamativa que la modestia del papel jugado por las Cortes Generales. Los factores que explican esta realidad van más allá de la relativamente reciente institucionalización democrática y tienen que ver con el estilo mayoritario que caracteriza en España a las relaciones entre gobierno y Cortes, y la escasa politización de los asuntos internacionales después de las controversias sobre la OTAN; salvo, acaso, en las relaciones con Cuba o Marruecos. Pese a la creciente y activa oposición de la coalición de izquierda IU al tipo de modelo económico y monetario auspiciado por la UE, ni siquiera existe debate interno sobre la política española en Europa (Closa, 2001).

En todo caso, y en consonancia con la Constitución, el Gobierno debe rendir cuentas ante las Cortes por su acción exterior (Remiro, 1985: 60). El Pleno del Congreso conoce de cuestiones internacionales cuando se tratan asuntos de política general como ocurre en las investiduras de presidente del gobierno o en los debates anuales de *estado de la nación* y de presupuestos. Pero es sobre todo en sesiones monográficas cuando su función fiscalizadora se torna más evidente: por ejemplo, en las comparecencias del Presidente posteriores a los Consejos Europeos o, aunque muchas veces con retrasos poco respetuosos a la labor parlamentaria, en casos de crisis bélicas. Además, en las Cortes Generales existen por un lado las comisiones de Asuntos Internacionales —en el caso del Congreso de los Diputados, desde 1977— y por otro la Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado para la Unión Europea que se estableció en 1985 y cuya regulación se reformó en 1988 y 1994 para reforzar su importancia. Estas comisiones carecen de poder legislativo y apenas sirven para que la oposición recabe información del gobierno. La Comisión de Asuntos Internacionales se encarga de decidir si el consentimiento estatal a un tratado internacional requiere o no la ratificación. En el caso de la Comisión Mixta para la UE, también se combinan tareas políticas y jurídicas ya que se discute sobre los proyectos normativos comunitarios desde su propuesta por la Comisión Europea, se controla *a posteriori* la posición que el gobierno nacional defendió ante el Consejo de la UE y se supervisa de manera general la implementación del Derecho Comunitario (Closa, 1995b). Podría argumentarse que el MAE, más que ver en estas comisiones una contrariedad política, las debería concebir como una oportunidad y aprovechar la sensibilidad de los parlamentarios que las componen para reforzar su posición política intragubernamental en, por ejemplo, una eventual solicitud de aumento presupuestario. Lo que ocurre es que, aunque las Cortes aprueban formalmente los Presupuestos, el Ministerio de Hacienda es capaz de controlar todo el proceso de elaboración e incluso de enmienda de los mismos; de tal forma que hasta la fecha apenas se han desarrollado esas sutiles alianzas entre parlamentarios y MAE.

Dentro de la escasa investigación que los estudiosos de la política exterior española contemporánea han dedicado al marco institucional, destaca si acaso el interés por la acción exterior de las *Comunidades Autónomas* (CC.AA.). Y es que, en los últimos veinte años, los principales problemas para coordinar las relaciones internacionales han estado provocados por los desafíos que la labor de los gobiernos regionales suponía para la unidad de acción. En particular, catalanes, vascos, gallegos, andaluces, valencianos y canarios por este orden, han diseñado estrategias propias de relaciones externas en aspectos culturales y económicos; por ejemplo, entablando vínculos con las comunidades de emigrantes o haciéndose presentes en mercados exteriores a través de oficinas de fomento comercial y turístico. En gran medida, esta acción está animada por un deseo de afirmación nacionalista o regionalista periférica al reivindicar simbólicamente para los gobiernos autónomos competencias que tradicionalmente se han atribuido al Estado al constituir elementos fundamentales del ejercicio de la soberanía: visitas oficiales, *ius legationis* o *ius contraendi*. La posibilidad de actuación internacional apenas está regulada por los Estatutos de Autonomía y, en algunos casos, ni siquiera se contempla; no obstante, se han ido desarrollando en la práctica políticas exteriores regionales (e incluso locales, como demuestra el caso de Barcelona) que el gobierno central ha tendido a considerar como poco leales. En todo caso, resulta plenamente justificado el interés autonómico por el proceso de integración europea (Roig, 2002) ya que afecta muy directamente a sus competencias y, por tanto, no es extraño que todas las CC.AA. hayan establecido órganos internos de coordinación de los aspectos comunitarios o que mantengan representación en Bruselas para dirigir su actividad de *lobbying* sobre la Comisión.

Es evidente que para el MAE, la *diplomacia* regional produce serios quebraderos de cabeza pero no deja de ser cierto que las complejas relaciones intergubernamentales españolas podrían estar suponiendo un paradójico beneficio para *Santa Cruz*. Al menos en lo referente a la UE, se ha argumentado desde la propia Administración (Dastis, 1995: 331; MAP, 1997: 167) que el mantenimiento en el MAE de la coordinación comunitaria se justifica por la mejor disposición de los gobiernos regionales a ser coordinados por un órgano de un ministerio que no genera suspicacias políticas de amenaza a sus competencias; lo que no puede proclamarse en absoluto de la Presidencia del Gobierno o de Economía y Hacienda. Ahora bien, el sistema actualmente establecido, el de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, cuenta además con la presencia de otro Ministerio del gobierno central (el de Administraciones Públicas) que es el que en realidad preside este foro de encuentro y que se relaciona además regularmente con los gobiernos subestatales a través de su consejero en la Representación Per-

manente española en Bruselas. El marco actual de toma de decisiones está regulado en el acuerdo de 30 de noviembre de 1994, institucionalizado en ley en 1997, que siguiendo de manera incipiente el modelo alemán distingue entre asuntos de competencia exclusiva, de uno u otro nivel de gobierno, de los que son de competencia compartida y asigna al MAE la tarea de vigilar la implementación por las CC.AA. del derecho comunitario. Entre 1993 y 2000, coincidiendo con gobiernos que no gozaban de mayorías absolutas, los partidos nacionalistas periféricos han conseguido imponer importantes desarrollos en el sistema. Sin embargo, la aspiración de éstos a una relación privilegiada ha impedido que cristalice una demanda multilateral apoyada por las diecisiete CC.AA.; beneficiando así al gobierno central que ha podido mantener su inflexible oposición a nuevos avances descentralizadores como, por ejemplo, la presencia autonómica en la delegación española en los Consejos de la UE.

Por otro lado, en la determinación del modelo de relaciones intergubernamentales entre CC.AA. y gobierno central que debe seguirse en lo referente a la política exterior en general y a la política europea en particular el *Tribunal Constitucional* ha sido un actor muy relevante (10). Pero el supremo intérprete de la Constitución, que pese a su naturaleza jurisdiccional no está incluido en el poder judicial, no es el único tribunal que ha venido participando en el ámbito de las relaciones internacionales españolas (Roldán, 2001: 195-207). Aunque parezca algo insólito, y desde luego ocasione graves problemas a la definición única y coordinada de la política exterior, algunos órganos de la justicia ordinaria han intervenido en esta función (11).

También el *partido socialista* tuvo cierta influencia en la definición de la política exterior española, si bien este punto debe ser contemplado teniendo en cuenta las características de la relación entre partido y gobierno en España (es decir, con un alto grado de simbiosis entre ambos de forma que los miembros del partido no incorporados como altos cargos carecían de auto-

---

(10) A él se debe, por ejemplo, que las CC.AA. vieran reconocido el derecho a ser las implementadoras ordinarias del Derecho Comunitario (*vid.* STC 252/88 por un conflicto de competencias con la Generalidad de Cataluña y, de forma más clara, en la STC 79/92) o a poder considerar como delegaciones públicas las agencias de representación en Bruselas (STC 165/94 por un conflicto de competencias con el gobierno vasco).

(11) Éste ha sido el caso de los Juzgados Centrales de Instrucción adscritos a la Audiencia Nacional que, según el art. 65 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, son competentes para investigar los delitos cometidos fuera del territorio nacional y de todos los procedimientos penales en los que interviene un tribunal extranjero, como son los casos de extradición. De esta forma, la Audiencia Nacional ha pasado a conocer sobre causas, algunas de ellas de enorme notoriedad, en las que están implicados terceros Estados y, en consecuencia, los intereses exteriores españoles.

nomía). En todo caso, el aparato del PSOE, a través de su departamento internacional, pudo servir como contrapeso al realismo de la diplomacia gubernamental y como vivero de ideas a partir de la escuela de formación o el secretariado de Elena Flores. Pero en la segunda parte del periodo socialista de gobierno, como ya se ha mencionado, el propio partido moderó su ideologización asumiendo el realismo ya ensayado durante el referéndum OTAN y mejorando las relaciones con los EE.UU. La conexión exterior del PSOE en la Internacional Socialista también sirvió como factor para dotar de cierta importancia política a esta instancia. El *partido popular* también se ha preocupado desde 1996 de acompañar la acción de gobierno con su consolidación en las federaciones democristianas internacionales a las que pertenece. Sin embargo, la intervención del partido como tal en la política exterior se ha reducido aún más y se asemeja así a lo sucedido durante la transición en la que la gobernante *UCD* se concentró lógicamente en cuestiones domésticas y dejó las relaciones internacionales para profesionales del MAE con ministros como Marcelino Oreja o Pérez Llorca. El partido conservador, salvo la inicial estrategia luego abandonada de hostilidad hacia Cuba, que fue animada por el asesor del partido en relaciones internacionales Guillermo Gortázar, ha ido delegando crecientemente en el aparato de gobierno la definición de la posición española en el mundo. Y, aunque con el PP no ha desaparecido el *spoils system* en la política de personal del servicio exterior (Herrero de Miñón, 2000: 53), sí que es una muestra de *despartidización* el que se haya renunciado a nombrar embajadores que no pertenezcan a la carrera diplomática (Roldán, 2001: 30). Se diferencian así los conservadores del PSOE e incluso de UCD que sí se beneficiaron de la reserva de alguno de estos cargos para patronazgo interno o para imprimir carácter ideológico a algunas relaciones bilaterales o multilaterales importantes (12).

Actores no gubernamentales que también participan en la política exterior española son, obviamente, los *grupos privados y organizaciones no gubernamentales (ONG)* con las que cada vez el MAE debe de contar más. Son actores que emergen cuando, como es de esperar en una sociedad democrática y económicamente desarrollada, se complica el pluralismo de intereses y, además, se combina con crecientes fenómenos de globalización en ciertas materias: industria, pesca, medio ambiente, asuntos sociales. Por ejemplo, ciertas empresas de vocación multinacional son muy relevantes en la política hacia Latinoamérica (13) y la patronal CEOE presionó durante las negocia-

---

(12) Entre 1975 y 1982 fueron siete los embajadores no diplomáticos y entre 1982 y 1989 fueron nueve (POWELL, 2000: n106). Desde 1996 sólo un nombramiento, el de embajadora ante la OCDE, ha sido al margen de la carrera.

(13) Las grandes empresas de comunicación, banca, transporte o energía que han aterri-

ciones de adhesión a la CE. Los sindicatos UGT o CC.OO. y las asociaciones agrarias también se han movilizado de forma reactiva con ocasión de negociaciones internacionales o europeas que afecten específicamente a sus intereses (Closa, 2001). En definitiva, el Ministerio se encuentra ahora que en un aspecto internacionalizado no puede imponer sin más su criterio sino que ha de negociar con auténticas redes de intereses sectoriales que incluyen a otros departamentos del gobierno, autoridades regionales especialmente afectadas por un problema y grupos sociales particularmente interesados que presionan para *capturar* las instituciones en propio beneficio. El contencioso sobre Gibraltar y las crisis crónicas que se vinculan a esta colonia son un claro ejemplo de la necesidad que tiene Exteriores de, antes de negociar con el Reino Unido, coordinar su posición con el gobierno de la Junta de Andalucía, sindicatos y empresarios de los municipios españoles en el Campo de Gibraltar, cofradías de pescadores, grupos ecologistas y otros ministerios: Economía, Industria, Defensa, Fomento o Agricultura.

Estas comunidades de intereses (*policy-communities*), que a veces resultan muy opacas y restringidas pero que otras se politizan y alcanzan a la opinión pública a través de los ocasionalmente muy influyentes medios de comunicación, impiden una toma de decisiones estatista y, a primera vista, perjudican la autonomía del MAE. Esto es así en muchas ocasiones pero tampoco aquí hay que llegar a conclusiones apresuradas pues, no en vano, el fortalecimiento o la emergencia de algunas comunidades de intereses pueden favorecer el peso del ministerio. Un claro ejemplo se produce con las ONG orientadas al desarrollo que, ganando el favor de muchos ciudadanos-electores, presionan para que se aumente el presupuesto destinado a políticas de cooperación con el tercer mundo, que el MAE se encarga de gestionar. No obstante, las relaciones de complicidad entre el Ministerio y estas organizaciones no gubernamentales apenas han madurado aún en España.

## II.2) *El gobierno central como actor y como arena para las redes de actores orientados a la política exterior*

El concepto de redes de actores que se centran en políticas concretas (*policy-networks*) es útil porque gráficamente expresa que los grupos de interés

---

zado en Latinoamérica se han convertido en toda un arma de política exterior aunque algunas de sus fuertes inversiones susciten riesgos para la posición y la imagen exterior de España. Sobre todo, cuando esas empresas operan en sectores muy visibles y el consumidor estima que el servicio es peor o más caro que antaño, cuando la prestación se operaba directamente por parte de los Estados (p.ej. casos de Aerolíneas o Telefónica en Suramérica).

y organizaciones no públicas, de las que se acaba de hacer mención, no suelen influir de manera aislada y unilateral sobre el aparato del poder. De hecho, en cada sector de actividad se conforman comunidades de intereses que se caracterizan más por la cooperación que el conflicto y que combinan a estos actores privados con las agencias públicas que gestionan ese sector y que realmente tienen acceso directo a la toma de decisiones. También en política exterior, la elaboración de la postura nacional no deja de ser una compleja negociación para coordinar intereses: 1) Territoriales; por ejemplo, regiones pesqueras, exportadoras, o productoras de ciertos bienes que no resistirían la competencia del libre comercio. 2) Económicos; por ejemplo, los propios sindicatos y empresas con determinada especialización o potencialmente perjudicados y beneficiarios de sanciones internacionales. 3) Y políticos; movimientos sociales, programas ideológicos de los partidos o, más prosaicamente, preferencias electorales que estos perciben. En estas circunstancias, cada interés, puede buscar la intermediación de su ministerio afin, de manera que el MAE ha de definir la política exterior final tras la deliberación político-institucional con distintos departamentos. De ahí que la fijación de la postura española en una negociación internacional o en la UE, en la que intervienen activamente Presidencia del Gobierno y el resto de Carteras ministeriales pero más raramente los intereses privados directamente afectados, no consista en una cuestión estrictamente intragubernamental, sino en algo más complejo que responde a presiones latentes de todos esos grupos sociales y, en menor medida, de los partidos políticos (Rodrigo, 1999). Ahí radica el interés de examinar al resto de ministerios que intervienen en política exterior y que tratan de influir sobre el MAE o, a veces, eludirlo.

Aparte de los asuntos referidos a la integración europea, que afectan ya hoy a todos los ministerios sin excepción y difícilmente pueden considerarse como asuntos exteriores en sentido estricto, basta mencionar al departamento de Comercio (14) para hacerse una rápida idea de la existencia de otros decisores gubernamentales que intervienen en la política exterior. Desde lue-

---

(14) En el caso de Comercio, que intermitentemente ha venido siendo Secretaría de Estado en el seno del Ministerio de Economía y Hacienda o Ministerio con entidad propia, las tensiones con Asuntos Exteriores han sido particularmente relevantes. El motivo de las desavenencias, que en muchos casos se traducen en la separación física de las embajadas y las agregadurías comerciales españolas en el exterior, tiene un componente *burocrático* añadido por la tradicional rivalidad entre los cuerpos de diplomáticos y de técnicos comerciales del Estado. Estos últimos han actuado a través de institutos semiautónomos cuya función única era la promoción de las exportaciones españolas y que se negaban a la coordinación jerárquica por parte de los embajadores reivindicando su adscripción vertical (véase, por ejemplo, MORENO JUSTE, 1995: 239-240).

go, no es el único caso: el Ministerio de Agricultura y Pesca se ha resistido tradicionalmente a verse coordinado en la CE por el MAE o no ha dejado de condicionar la política exterior española hacia potenciales competidores en la producción agrícola o la explotación de aguas jurisdiccionales. Por otro lado, y a modo de ejemplo adicional, un sugerente estudio demuestra cómo el particularísimo interés del hoy desaparecido Ministerio de Industria colisionó y provocó graves trastornos a la posición diplomática española en la compleja negociación de acuerdos comerciales con países de Europa del Este (Torreblanca, 1998). Otro caso a señalar es el del Ministerio de Defensa que dirige ahora un ejército que, gracias a la OTAN y la cooperación intergubernamental sobre seguridad dentro de la UE, ha recuperado, por primera vez desde que entre 1808 y 1898 se fuera perdiendo el Imperio, una misión exterior. La cooperación europea en asuntos de inmigración o extranjería, grandes delitos y terrorismo ha llevado a la contradicción en los términos de que el departamento de Interior adquiera proyección externa mientras que los otros ministerios considerados horizontales, como el ya mencionado de Administraciones Públicas o el de Justicia, también extienden su jurisdicción al ámbito exterior. Influye en este último caso una cuestión burocrática y de departamentalización que provoca de nuevo problemas a Exteriores, ya que el cuerpo de Abogados del Estado, enmarcado en el Ministerio de Justicia, tiene exclusividad para representar en juicio a España y eso incluye los servicios jurídicos ante tribunales internacionales.

Mención aparte merecen los Ministerios de Economía y Hacienda; fusionados de 1982 a 2000 pero que han seguido luego manteniendo estrechos vínculos. Hacienda, en primer lugar, ejerce una influencia indirecta pero de tremenda importancia a través de la elaboración y control del presupuesto (Arenal, 1994:97 n.73), cuestión ésta a tratar un poco más adelante. Pero es que, en segundo lugar, al MAE siguen correspondiéndole teóricamente las relaciones económicas internacionales en las que, por supuesto, incide el ministerio económico que, a mayor abundamiento, contiene hoy la Secretaría de Estado de Comercio. Evidentemente, Economía y Hacienda tienen un peso fundamental para diseñar la política económica exterior de España y suelen imponerse en casos de fricciones interdepartamentales con el MAE, sobre todo si el conflicto contiene una dimensión financiera relevante. Así se demuestra, por ejemplo, en el caso de las decisiones sobre el alcance y las condiciones de la ayuda española al desarrollo (Roldán, 2001: 29). En el caso de la UE, esta vocación exterior de los departamentos de Economía y Hacienda les ha llevado a reivindicar, sin éxito, la coordinación de la Representación Permanente. En cualquier caso, en cuestiones sustanciales tan importantes como la Unión Monetaria o las negociaciones sobre financiación de la organización, son funcionarios y altos cargos de Economía y Hacienda

los principales protagonistas de la fijación de la postura española. Además, es el ministro de Economía quien preside las comisiones interministeriales que coordinan en última instancia los desacuerdos entre los diversos ministerios sobre la UE.

Pero el que casi todos los ministerios tengan hoy una dimensión exterior y se hayan borrado muchas de las distinciones tradicionales entre lo exterior y lo interior, no es necesariamente un desarrollo erosionador y negativo para el MAE. La conclusión es, de hecho, más ambigua por cuanto la pérdida del monopolio en las relaciones internacionales se compensa con el papel que gana como coordinador horizontal general de la toma de decisiones en materias en las que antes, por no estar internacionalizadas, no intervenía. La expansión de las relaciones culturales y científicas españolas o la creación del Instituto Cervantes, bajo adscripción al MAE, son ejemplos de esta tendencia contrapuesta que lleva a que Exteriores gestione ciertas funciones propias del Ministerio de Educación y Cultura; provocando, por cierto, grandes tensiones de jurisdicción entre ambos departamentos. Desde luego, el papel del MAE como moderador en Madrid y Bruselas de los distintos ámbitos de *low politics* de la UE resulta paradigmático de esta expansión de su función coordinadora y de control. Ésta se realiza a través de la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos, las distintas comisiones interministeriales que funcionan al efecto, la Representación Permanente y el Consejo de Asuntos Generales de la UE en el que los ministros de Exteriores ponen orden a toda la agenda comunitaria.

Pero, con todo, pese a que pueda realizarse esta lectura positiva, es indudable que el MAE difícilmente es capaz de coordinar tal complejidad por lo que a menudo se ve simplemente soslayado. En otros casos los órganos formales colegiados de coordinación, entre los que puede citarse el Consejo de Ministros, el Consejo de Política Exterior creado en 2000 e infinidad de otras comisiones interministeriales (como las existentes para la Unión Europea) no son operativos más allá del intercambio de información. Y, a la composición heterogénea y constitución temporal de estos foros que no pueden convertirse en instancias efectivas de coordinación y mucho menos de toma proactiva de decisiones, se une el poco peso jerárquico que muchas veces perciben el resto de ministerios en el MAE o, en los asuntos de la UE, en la Secretaría de Estado para Asuntos Europeos. Piénsese, por ejemplo, que al frente del Ministerio de Economía viene ejerciendo desde 1996 un vicepresidente del Gobierno para el área económica por lo que, frente a posibles desavenencias, la única instancia a la que acudir es a la propia *Presidencia del Gobierno*. Es éste un apoyo ambiguo para Exteriores porque *Moncloa*, en efecto, puede recuperar la visión diplomática de conjunto e imponer la *razón de Estado* que se haya decidido desde el centro gubernamental como priori-

taria, superando así intereses sectoriales de los ministerios no generalistas. Sin embargo, la Presidencia, aprovechándose de los enormes recursos constitucionales y políticos de los que dispone y de la tendencia a que la diplomacia se ejerza cada vez más en cumbres de jefes de gobierno, tenderá a invadir la jurisdicción del MAE. Lo hará además allí donde es máspreciado para el Ministerio mantener su posición: en el *high politics*.

Tras el total desinterés de Suárez (1976-1981) por los asuntos internacionales, fue ya Calvo Sotelo (1981-1982) quien inició la presidencialización de la política exterior al dirigir personalmente la incorporación a la OTAN. Pero es sin duda, con Felipe González con quien Presidencia asume la orientación internacional que luego se mantiene con José María Aznar. En el caso de González, su gran peso político y carismático se unía a su prestigio internacional, a los acontecimientos internacionales de su mandato, entre los que destaca la Guerra del Golfo que llevó a activar una infraestructura de seguimiento de crisis en su entorno, y, por último, a un interés personal en las relaciones internacionales y europeas. Las tres presidencias españolas del Consejo de la UE (1989, 1995 y 2002) han reforzado aún más este papel pero, hay que subrayarlo, nunca se ha dado el paso de adscribir a *Moncloa* la Secretaría de Estado para la UE y arrebatarla a Exteriores.

En Presidencia del Gobierno se ha creado una red de colaboradores técnico-políticos que incluso reproducen las materias ministeriales para un seguimiento continuo y paralelo de las mismas: el Gabinete. Existe un departamento de este Gabinete dedicado a los asuntos internacionales y de seguridad (Powell, 2000: 450) y una quincena de diplomáticos trabajan en *Moncloa*. Pero, de esto, no debe concluirse que el Presidente ha prescindido de Exteriores en favor de su equipo de asesores (Mesa, 1985: 158) ya que tal renuncia no tendría sentido en un sistema de gobierno de partido único donde el Presidente puede ejercer su liderazgo absoluto para hacer que sus ministros actúen como sus colaboradores. De hecho, González, tras ciertos problemas con Morán por cuestiones como su distinta sensibilidad hacia los EE.UU. o Israel, nombró ministros de Exteriores con los que mantenía total confianza y que, quizás por no ser diplomáticos, no se preocuparon tanto por mantener con celo la autonomía de *Santa Cruz*. El mandato de Aznar se inició con una fase de rodaje en la que el Presidente no se implicó de lleno en la política exterior aunque, aun así, se asistió a ciertas interferencias entre el vicepresidente del Gobierno para el área política (establecido también en *Moncloa*) y el ministro Matutes. Lógicamente, poco después, Aznar comenzó a interesarse de forma creciente por las relaciones internacionales, particularmente en lo concerniente a sus contactos con los otros primeros ministros europeos. Parece ser un patrón común, que desde luego sucedió con González, que a medida que avanza la experiencia de mandato, el Presidente se

concentre en asuntos exteriores y llegue a conformarse un dominio reservado para él en este ámbito que se sustrae al MAE. La creación por Aznar del mencionado Consejo de Política Exterior (RD 1412/2000) ilustra perfectamente la consolidación de esta pauta de presidencialización iniciada a comienzos de los ochenta. Aunque el nuevo órgano se ha justificado para conectar mejor los intereses económicos y diplomáticos de España, se ha concebido formalmente para «apoyar y asesorar al Presidente en su función de dirigir y coordinar la acción exterior del gobierno» (Roldán, 2001: 27) (15).

### III) EL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

Una vez realizada la anterior exposición sobre los desafíos y las oportunidades que encuentra el MAE con los nuevos actores de la política exterior española, este trabajo pasa a concentrarse en el ministerio en sí. El objetivo consiste en determinar hasta qué punto las anteriores consideraciones tienen un reflejo en las transformaciones que se han llevado a cabo en su estructura y funcionamiento interno, así como de qué manera sus recursos materiales, humanos y competenciales determinan su debilitamiento o robustecimiento.

#### III.1) *La estructura y funcionamiento ministerial*

Del franquismo se había heredado la necesidad de una profunda reorganización del servicio exterior y de la estructura del MAE. La diplomacia española de los setenta resultaba anticuada incluso para los estándares de la dictadura (Viñas 1980) ya que, mientras el apogeo desarrollista modernizaba al conjunto de la Administración, la indefinición exterior del franquismo hizo fracasar los intentos ensayados entre 1966 y 1971 por Castiella y sus sucesores en este sentido. La transición, pese a sus novedades sustantivas, mantuvo continuidad en lo relativo al aspecto operativo de la política exterior y, aunque surgieron cohortes de diplomáticos menos endogámicas, ni siquiera cambiaron las normas de acceso a la carrera (Togores y Neila, 1993: 301-322). Por

---

(15) En 1979 se había creado ya una Comisión Delegada del Gobierno para Política exterior, pero no consolidó su papel coordinador y se extinguió. En la nueva estructura colegiada creada en 2000 son miembros permanentes, además del Presidente del Gobierno, los ministros de Exteriores, Economía, Educación y Cultura y Defensa; junto a otros posibles miembros no permanentes. El Consejo ha servido para aprobar importantes documentos como el llamado Plan Estratégico de Acción Exterior. Sin embargo, está poco institucionalizado y el Presidente decide incluso la oportunidad de las convocatorias; que durante sus primeros años de existencia han sido escasas y sin cadencia fija.

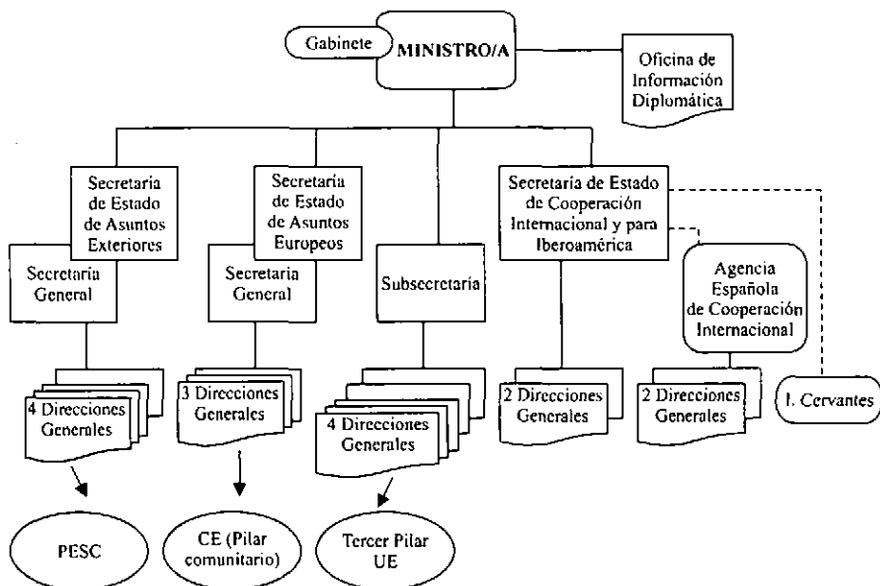
tanto, cuando el PSOE llega al poder, España se encuentra sólo a medias en el sistema diplomático occidental y con un modelo organizativo muy inestable, dominado por los procedimientos informales y la primacía de la burocracia (Arenal, 1992: 395-396; Moreno Juste, 1995: 237-239).

Morán fue quien impulsó el primer intento serio por modernizar el obsoleto servicio exterior y reestructurar el Ministerio, encargando a una comisión de expertos la elaboración de un *Libro Blanco sobre la Administración Exterior* (Presidencia del Gobierno, 1986). Parte de las medidas contenidas en ese documento se implementarían por su sucesor Fernández Ordóñez, quien había sido nombrado justo en la mitad de la década de los ochenta. Es entonces cuando ve la luz una nueva organización del MAE que, salvo ligeros cambios al comienzo de las dos legislaturas con gobierno del PP, se ha mantenido prácticamente hasta la actualidad (16). Y es que una serie de factores se conjugan a partir de 1985 para modificar tan sólidamente el funcionamiento y el marco organizativo de la política exterior española (Moreno Juste, 1995: 247). Así, en primer lugar, hay que comentar la novedad institucional de las Secretarías de Estado que, aunque surgidas en 1977, se consolidan en ese momento en el conjunto del poder ejecutivo. Los secretarios de Estado —a modo de ministros *junior*— forman parte del gobierno pero no participan en el Consejo de Ministros, tienen una competencia funcional de tipo sustancial y están adscritos a un ministerio del que son autónomos aunque dependientes ya que formalmente asisten al Ministro en la formulación, dirección y ejecución de las políticas propias del departamento. En segundo lugar, pero íntimamente conectado con lo anterior, porque es en esos años y no en 1978 cuando termina la transición en política exterior (Arenal 1992: 389-390). En 1985 se normaliza la posición de España en el mundo (Moreno Juste, 1995: 235) al aclararse las prioridades sustanciales: la cooperación en América Latina y Europa. Por eso parece lógico que a cada una de estos dos grandes ámbitos les correspondiera desde mediados de la década de los ochenta, y aún lo sigue haciendo hoy, una Secretaría de Estado dentro del mismo ministerio.

---

(16) La otra gran pata del *Libro Blanco*, la referente a la reforma del servicio exterior, se hizo de modo menos ambiciosa (véase POWELL, 2000: 452; o ROLDÁN, 2001: 29). Pero, pese a esta insuficiencia, se acometió el intento de conjugar la necesidad de especialización con el deseo de mantener la unidad de acción exterior; y de ahí el reforzamiento de la figura del embajador como coordinador jefe de misión. También se produjeron algunos cambios en el sistema de acceso al cuerpo diplomático y, en preparación de la primera presidencia española del Consejo de la CE, se acometió la modernización logística de las embajadas y demás representaciones (MORENO JUSTE, 1995: 247-249). En los períodos de preparación de las dos siguientes presidencias españolas semestrales de la CE-UE, se han vuelto a repetir iniciativas de modernización parcial del servicio exterior (ROLDÁN, 2001: 36).

GRÁFICO 1. Estructura del MAE



En 1985 se crea la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), que va a integrar dos actividades que alcanzan relevancia justo en ese momento: la preparación de los fastos del Quinto Centenario y la necesaria coordinación e impulso de la cooperación al desarrollo una vez que España se convertía definitivamente en país industrializado y, por tanto, contribuyente. Además, no debe escapar en el análisis de la creación de la SECIPI, la decisión política, no exenta de cierto simbolismo voluntarista, de equiparar en el organigrama del ministerio la importancia que España concedía a las Comunidades Europeas y a Iberoamérica.

En efecto, es con relación a la integración europea en torno a la cual se organiza el segundo gran polo de la estructura ministerial. Es evidente que la misma adhesión a las CE a partir del 1 de enero de 1986 obligó a una transformación institucional para suceder a la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas que había representado los intereses de España durante las negociaciones de ampliación. Por razones obvias, esta estructura debía adaptarse a la nueva situación de estado miembro, lo que requería un departamento mucho más complejo que operase en un contexto multilateral y con una función muy distinta a la de *task force* bilateral, que era la desempeñada hasta ese momento. Nació así la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas que se va a encargar de la coordinación de

todas las políticas en el llamado pilar comunitario de la organización que, en 1993, sería rebautizada como Unión Europea. Al impacto de la adhesión se une, sólo un año más tarde, el Acta Única Europea y con ella la necesaria reorganización de la Secretaría General (17) de Política Exterior como consecuencia de las previsiones sobre Cooperación Política Europea. Esta Cooperación es el embrión de la posterior Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la participación en la misma de España supuso una serie de innovaciones operativas, entre las que debe subrayarse el acceso de los diplomáticos españoles a una red de comunicaciones que amplió enormemente su conocimiento de la política internacional (Powell, 2002: 8).

Además, la vinculación del pilar comunitario con el pilar PESC llevó precisamente en 1996 a justificar la fusión de las dos estructuras, la comunitaria y la relativa a política exterior, en una única Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea ya que «cada día resulta más difícil diferenciar lo que es relaciones exteriores nacionales de lo que es relaciones exteriores de la propia Unión» (MAP, 1997: 164). Sin embargo, las auténticas razones de esta remodelación, que dio lugar a un heterogéneo órgano en el que a su vez se redujo el número de direcciones generales, fueron más bien económicas: la austeridad prometida por el PP para reducir gastos y alcanzar los criterios de déficit público exigidos por el Tratado de Maastricht. Las complejidades de la actual política exterior española, la muy distinta lógica con que operaban sendas unidades antes de 1996, una puramente diplomática y otra de coordinación interministerial, y el poco ahorro obtenido por tal medida provocaron que Piqué (el relativamente efímero ministro de Exteriores que sucedió a Matutes) volviera a separar en 2000 los dos ámbitos en sendas secretarías de Estado dedicadas a los asuntos exteriores y europeos. Esta reorganización ha devuelto la especificidad a los temas comunitarios (MAP, *ibidem*) pero, como contrapartida, ha dividido la gestión de las cuestiones de la UE entre distintas unidades ministeriales. En todo caso, ni siquiera durante los cuatro años en que una sola secretaría de Estado gestionó los asuntos comunitarios y los de la política exterior estuvieron los tres pilares de la UE coordinados por la misma unidad; ya que los asuntos de justicia

---

(17) La Secretaría General es una unidad intraministerial de rango inferior a la de Secretaría de Estado, que puede subordinarse a un secretario de Estado o directamente al ministro, y que agrupa en su seno varias direcciones generales. En ese sentido, tiene una importancia organizativa intermedia. Diríase que, frente al carácter eminentemente político de ministerios y de secretarías de Estado, las secretarías generales corresponden a la más importante unidad administrativa que la legislación española sobre el poder ejecutivo contempla. La consideración jerárquica idéntica que reciben la subsecretarías que existen en todos los ministerios, que se ocupa de funciones logísticas y cuyo titular ha de ser funcionario de carrera, refuerza esta consideración.

e interior siempre han estado coordinados desde otro órgano del MAE: la Subsecretaría.

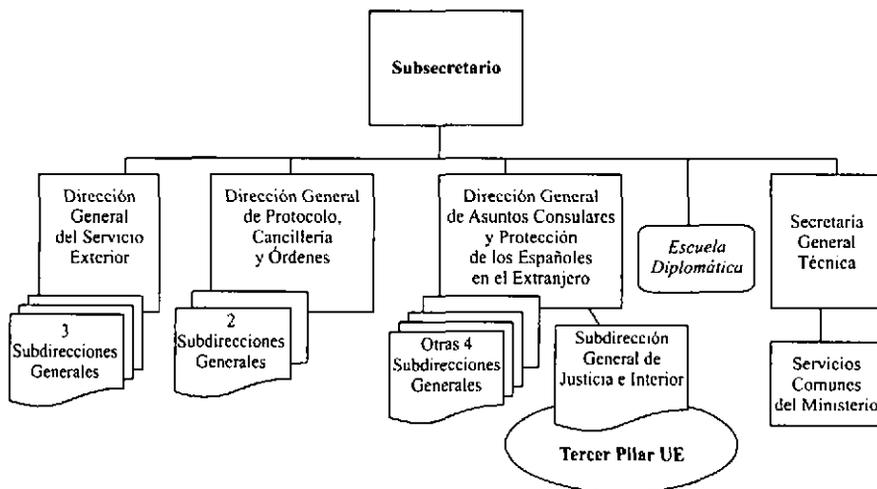
Aparte de las tres Secretarías de Estado y de la existencia coyuntural de órganos *ad hoc*, como la Autoridad nacional para la prohibición de las armas químicas, la Comisión de investigación de las transacciones de oro procedentes del Tercer Reich o el Comité Organizador de la Presidencia Española de la UE, hay que mencionar la importancia de las funciones ejercidas por el tronco común del Ministerio. Se trata del resto de tareas clásicas ejercidas por este departamento desde la Oficina de Información Diplomática —que tiene encomendada la política informativa ministerial como portavoz oficial única— y, en especial, desde la Subsecretaría. También hay que mencionar, como unidad directamente dependiente del ministro y trabajando muy cerca de él, a su Gabinete. De modo similar al antes mencionado Gabinete de la Presidencia, se trata de un soporte de confianza política y de *agenda*, ocupado por unos diez asesores con puestos eventuales, y consiste en una novedad organizativa propia del período socialista que se ha mantenido con el PP. Los *Gabinetes del Ministro* se han generalizado en todos los departamentos del gobierno y responden al deseo de contrapesar la naturaleza acentuadamente burocrática del poder ejecutivo español. En el caso del MAE, donde el cuerpo diplomático controla de manera casi absoluta la organización, el Gabinete puede resultar especialmente útil como enlace entre la élite burocrática y un ministro o ministra que, como viene sucediendo desde 1985, no pertenece a la carrera.

La *Subsecretaría*, al igual que ocurre con este órgano en el resto de ministerios, representa al departamento en la Comisión semanal que prepara el Consejo de Ministros y se encarga de la logística patrimonial, financiera y de personal del MAE. Aquí se enmarca la Secretaría General Técnica y, vinculada a ella, la Inspección de Servicios, las asesorías (económica y en Derecho Internacional) y distintas comisiones ministeriales como son la presupuestaria, de publicaciones, informática o retribuciones. Están también ubicados, aunque dependen el primero del Ministerio de Justicia y las segundas del de Hacienda, el Servicio Jurídico, la Oficina Presupuestaria y la Intervención Delegada que realizan, respectivamente, asistencia legal contenciosa y consultiva, planificación y control del gasto. La Subsecretaría, y su titular que tiene rango intermedio entre el de secretario de Estado y el de director general, es un puesto clave para el control de los servicios comunes del MAE y de las relaciones institucionales de éste con los demás ministerios y las restantes Administraciones Públicas. De ahí su especial vinculación con el Ministro.

Además, hay que tener en cuenta que de la Subsecretaría dependen la Escuela Diplomática y otras tres direcciones generales con competencias

sectoriales: la del Servicio Exterior, que coordina la presencia diplomática española en cuanto a personal y asuntos patrimoniales —pero no en cuanto a dirección política, ya que ésta depende de las secretarías de Estado—; la de Protocolo, Cancillería y Órdenes, a la que corresponde la introducción de embajadores; y la de Asuntos Consulares y Protección de los Españoles en el Extranjero. Esta última dirige y coordina los servicios prestados por la administración española a sus ciudadanos que viven en el extranjero, a través de la red consular, y concentra los servicios en cuestiones de inmigración y asilo, así como en lo relativo a controversias jurídicas internacionales de tipo civil y consular. Es desde aquí donde se coordina la cooperación entre los gobiernos europeos en Asuntos de Justicia e Interior y en el marco del acuerdo de Schengen.

GRÁFICO 2. Organización de la Subsecretaría

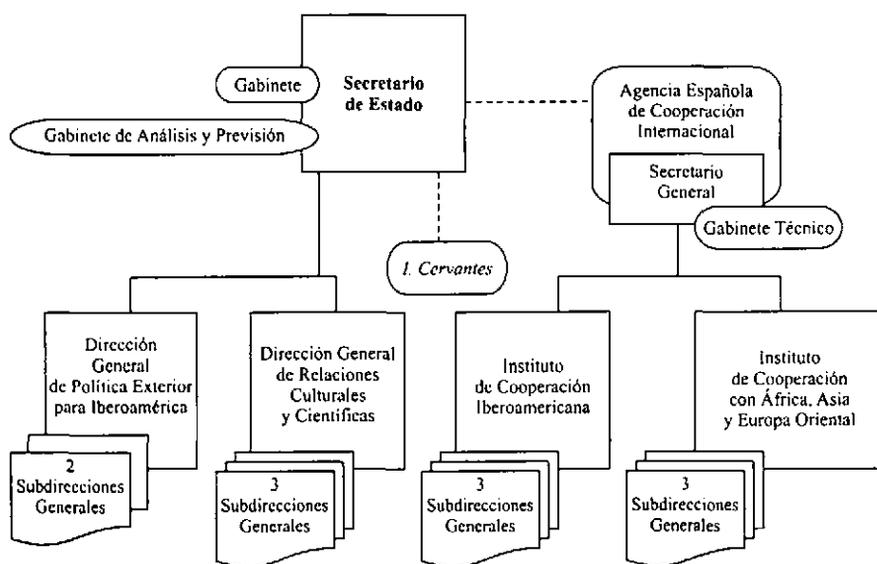


### III.2) *La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica*

Al hablar de la labor desempeñada por España en cuanto a cooperación al desarrollo es tópico comenzar indicando cuán reciente es la incorporación de nuestro país al grupo de naciones donantes (Yáñez-Barnuevo, 1991: 17; Valenzuela, 1991: 41). En efecto, hasta 1981, España fue técnicamente un país en desarrollo y hasta 1977 receptor. Por tanto, la gestión socialista supone el verdadero inicio de la labor cooperante y, por tanto, el diseño organizativo de dicha actividad es una total novedad. A partir de la antigua Dirección

General de Cooperación Técnica Internacional, creada en 1970, se ha creado un organismo autónomo, con rango de Secretaría General, que bajo el nombre de *Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)* ejecuta la línea política programada en la SECIPI. También es novedoso el impulso de promoción internacional del castellano y de la cultura española, que hasta los años ochenta estaba descoordinada y respondía a la situación de un sector público con muy escasos recursos para mantener esfuerzos del tipo *British Council* o *Institut Goethe*. La situación ha cambiado desde la creación a principios de los noventa del *Instituto Cervantes*, organismo autónomo adscrito a la SECIPI. También para la promoción de las relaciones culturales y científicas de España esta Secretaría de Estado animó el nacimiento en 2000 de la Sociedad Estatal para la Acción Cultural en el exterior (SEACEX) y de la *Fundación Carolina*; orientada a las becas e intercambios en el mundo académico, particularmente latinoamericano y financiada por dinero público y privado. Aunque la expansión internacional de la lengua y la cultura es una tarea en la que el ministerio de Educación y Cultura también está llamado a participar, el hecho de que las sedes del Instituto Cervantes o las agregadurías culturales se ubiquen, como es lógico, fuera del territorio nacional ha permitido al MAE, y a la SECIPI en particular, reclamar —no sin conflictos con Educación y Cultura— la adscripción en su seno de estos auténticos ins-

GRÁFICO 3. Organización de la SECIPI



trumentos de la política exterior. España, y sus empresas con vocación multinacional, descubre cada vez más las potencialidades de uno de los mayores recursos que hacen de España una potencia media: su lengua, compartida por otros trescientos millones de hispanohablantes en América (Gimeno, 1991).

El secretario de Estado, aparte de ocuparse del control político de la labor de la AECEI, que preside, y de la dirección de las relaciones culturales y científicas realizadas por los órganos del MAE, coordina las actividades que en esas mismas áreas tienen atribuidas otros órganos de la Administración del Estado (Yáñez-Barnuevo, 1991: 19). También se encuentran directamente vinculadas al secretario de Estado la Oficina de Planificación y Evaluación, que prepara anualmente los Planes de Cooperación Internacional, y su Gabinete de asesoramiento personal. Por último, es desde aquí donde se dirige la política exterior hacia América Latina a través de la Dirección General para Iberoamérica. Es ésta una de las unidades más importantes del MAE aunque por algunos episodios de acusada ideologización (Rosenberg, 1992: 150) ha carecido de un liderazgo duradero y ha sufrido la concurrencia del ICI y de la Presidencia del Gobierno sobre la región.

Pero es sin duda la AECEI, a la que se confirió autonomía de la SECIPI en 1988 para actuar como órgano de gestión ejecutiva, la columna vertebral de la Secretaría de Estado. Los fines fundamentales de la Agencia Española de Cooperación Internacional son propiciar el crecimiento económico y el progreso social, cultural, institucional y político de los países en desarrollo y, en especial, de los que tienen un ascendiente hispano, favoreciendo al mismo tiempo el estrechamiento de los lazos de entendimiento y cooperación entre los países desarrollados —especialmente los Estados miembros de la UE— y los países en desarrollo citados anteriormente (Yáñez-Barnuevo, 1991: 20). Dentro de la AECEI se distinguen unos órganos comunes y tres direcciones generales denominadas en principio institutos que después se reducirían a dos: El *Instituto de Cooperación con Iberoamérica (ICI)* y los fusionados Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe y de Cooperación para el desarrollo, que luego pasó a denominarse Instituto de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental. La organización de las relaciones con Latinoamérica quedó así dibujada a finales de los ochenta, si bien este encuadre no eliminó la fragmentación de las mismas en el propio MAE. Y es que durante los noventa se optó por mantener una combinación de criterios funcionales y geográficos y —pese a la mención expresa a Iberoamérica en el nombre de la SECIPI— este órgano no coordinó toda la política española hacia la zona hasta 2000. Fue entonces cuando la política exterior hacia América Latina en sentido estricto pasó de la Secretaría de Estado encargada de la política exterior general a la SECIPI, que hasta ese momento se encar-

gaba sólo de los aspectos de cooperación económica, técnica y cultural a través del ICI.

El ICI, además de las mencionadas labores de cooperación sirve desde 1983 como punto de encuentro para las relaciones académicas iberoamericanas a través de conferencias y encuentros para la difusión del modelo español de transición a la democracia. También deben destacarse como importantes su departamento de estudios (Centro Español para el Desarrollo de América Latina), la revista de política económica *Pensamiento Iberoamericano*, la biblioteca y algunos foros académicos (por ejemplo el IRELA, vinculado también a la Comisión Europea, y que ha promovido investigación en los ámbitos de integración regional, deuda exterior o democratización). La actividad del ICI, en todo caso, estuvo lastrada en sus primeros años por su corto presupuesto, el inconveniente de la autonomía que le alejaba del núcleo principal del MAE, el idealismo de su personal o la ausencia de liderazgo. Al comienzo de la década de los noventa, sin embargo, el ICI quedó más directamente subordinado al ministro mientras la cooperación aumentaba su importancia con la contrapartida de vincular los programas de ayuda a los intereses comerciales exportadores. Esta reorganización del ICI se explica en el contexto de una remodelación general de la AECI que supuso la eliminación de las subdirecciones funcionales (programas y cooperación) que eran sustituidas por subdirecciones geográficas; y sobre todo, por la fusión de los institutos del mundo árabe y de cooperación —con competencia residual en aquellos países no cubiertos por los otros dos institutos— en uno solo (18). Para algunos autores (Rosenberg, 1992:149) esta transformación es simultánea al planteamiento mucho más conservador y más europeizado de la política exterior española.

La SECIPI va a disfrutar, sobre todo en los años previos a la conmemoración del Quinto Centenario, de gran relevancia política; por la simultaneidad de los cargos de secretario de Estado y Presidente de la Comisión para la Celebración del V Centenario del Descubrimiento de América hasta 1991. Su

---

(18) Las subdirecciones generales que funcionaron durante la primera etapa de la AECI se dividían funcionalmente en Cooperación, para los países menos desarrollados, y Acción Cooperativa, para los relativamente avanzados. En el caso del Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe no existía tal división —quizá por el similar grado de desarrollo de todos los países del área— mientras que en el caso del ICI se añadía una tercera subdirección general de Promoción Cultural. Sin embargo, tras la remodelación de la AECI, en el ICI las subdirecciones generales cambian de contenido (México, América Central y Caribe; y América del Sur) y en el fusionado Instituto de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental las también dos subdirecciones generales asumen carácter geográfico: Mediterráneo y Europa Oriental; y países de África Subsahariana y Asia. Además, se crea una subdirección general de cooperación multilateral y horizontal; directamente dependiente del secretario general.

primer titular, Luis Yáñez-Barnuevo, era un cercano colaborador de Felipe González mientras su hermano Juan Antonio Yáñez era uno de los principales asesores internacionales del Gabinete de la Presidencia del Gobierno al ejercer como conexión discreta entre ésta y *Santa Cruz*. Esta cercanía a *Moncloa* tenía indudables ventajas pero con el coste de disminuir la autonomía política del departamento ya que la relación de total confianza, que se reproduce a partir de 1996 entre Aznar y sus dos Secretarios de Estado, Fernando Villalonga y Miguel Ángel Cortés, implica también aceptar el ascendiente del Presidente en esta materia. Durante los años posteriores a 1992 el puesto fue ocupado por el veterano funcionario Inocencio Arias, diplomático sin adscripción partidista que ha ocupado altos cargos en el MAE con todos los ministros de la democracia. Si en ese momento la SECIPI va a perder una de sus principales funciones, la conmemoración del quinto centenario, en cambio va a acentuar su importancia en lo relativo a la cooperación para el desarrollo. Va a ser en la última legislatura socialista (1993-1996) cuando la presión ciudadana sobre el gobierno lleva al orden del día la prioridad política de ésta y la reivindicación de que España cumpla su compromiso internacional de destinar el 0,7 por 100 del PIB a programas de cooperación.

La SECIPI ocupa pues un papel central en la coordinación de la ayuda exterior española que se combina, como sucede en el caso de las políticas de la integración europea, con un órgano colegiado interministerial. Éste sirve para superar la fragmentación a que podría llevar el hecho de que ciertas actividades que afectan a la cooperación para el desarrollo son competencia de departamentos distintos del de Asuntos Exteriores; por ejemplo las exportaciones de empresas españolas vinculadas a fondos de ayuda o créditos blandos que interesan al ministerio, o secretaria de estado, de Comercio. Por eso, en 1986 se creó la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional que ha de aprobar el Plan Director y el Plan Anual de Cooperación Internacional (elaborado por la Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI). La Comisión fue reformada en 2000, intentando reducir la fragmentación gubernamental en lo relativo a la cooperación al desarrollo; dados los enfrentados intereses de departamentos como Defensa, Hacienda, Educación y Cultura, Sanidad, Trabajo o Comercio (Roldán, 2001: 28). Con la aprobación, en julio de 1998, de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo se completa la estructura de la Agencia y se reordena su organización, tanto exterior como central con el Consejo de Cooperación al Desarrollo, órgano asesor y consultivo en el que participan las ONG (19), y la

---

(19) En 2001 se reguló por decreto la composición de ese Consejo de Cooperación de 21 miembros en el que también participan los sindicatos, la patronal, la universidad y expertos. A las ONG le corresponden seis vocales pero la designación de los mismos y la novedad de

Comisión Interterritorial en la que participan las CC.AA.; cada vez más activas en este ámbito (20).

### III.3) *La Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos.*

Como ya se ha mencionado, una única Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea agrupó entre 1996 y 2000 estos dos ámbitos de actuación del MAE bien diferenciados. Con la reorganización finisecular se volvió sustancialmente a la situación de los gobiernos socialistas, aunque la unidad encargada de la política exterior ascendió en rango desde secretaria general a secretaria de Estado. Además, para dotar de más coherencia a las relaciones exteriores en atención a las áreas geográficas, la política exterior para América Latina pasó a ser gestionada desde la SECIPI y la política exterior para Europa desde la Secretaría de Estado para Asuntos Europeos; cuya misión fundamental es coordinar las cuestiones relativas a la UE. Salvo estas dos áreas continentales la *Secretaría de Estado para Asuntos Exteriores* quedó encargada de cuatro direcciones generales que cubren mundial y funcionalmente, excepto lo relativo a cooperación al desarrollo y asuntos culturales, toda la política exterior. Esta Secretaría de Estado, que cuenta con el apoyo de la Secretaría General de Asuntos Exteriores, es pues la columna vertebral de la acción internacional española pues desde aquí se coordina tanto el *high politics* como los asuntos económicos y de carácter técnico. En coherencia con ese cometido, aquí se ubica también el Gabinete de Análisis y Previsión de la Política Exterior, un órgano de prospectiva introducido en época de los gobiernos del PSOE y que no deja de resultar algo peculiar en una administración muy poco habituada a los *think tanks* (21).

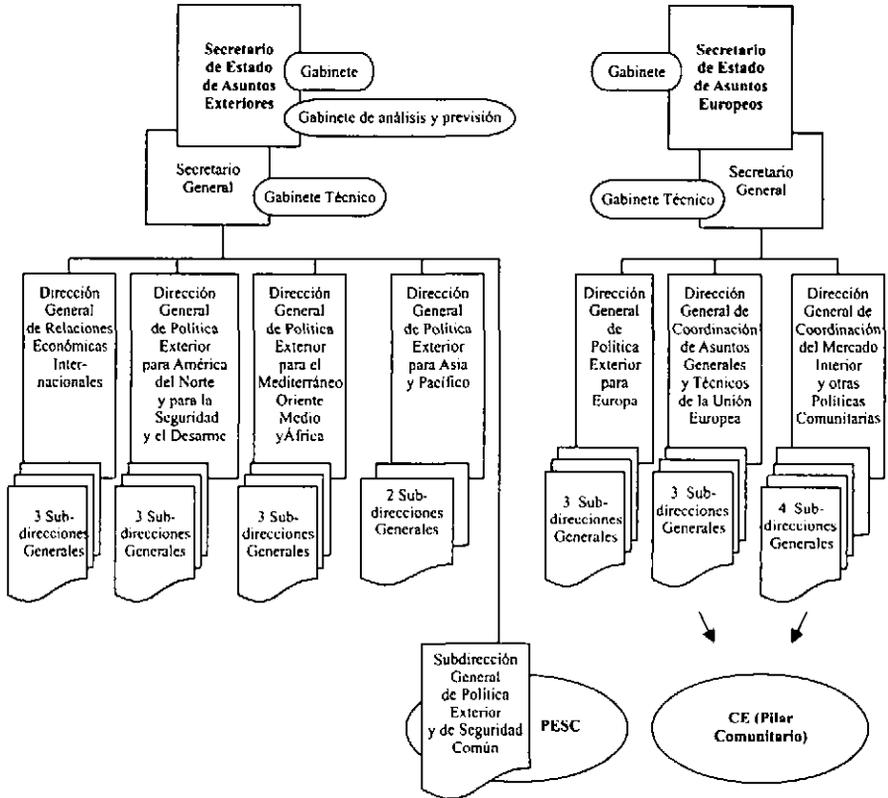
---

que otros ministerios, como Defensa o Economía, tengan representación ha provocado grandes conflictos entre el MAE y las organizaciones no gubernamentales.

(20) Por ejemplo, en el Plan anual de Cooperación Internacional para 2002, de los 1.443,4 millones de euros presupuestados, 265,59 millones de euros corresponden a cooperación descentralizada (174,47 de las CC.AA. y 91,11 de las entidades locales).

(21) A pesar de esa ausencia de tradición estratégica o proactiva en los poderes públicos españoles y a pesar de la debilidad, antes mencionada, de los centros académicos de estudio en temas internacionales, debe destacarse que en 2001 el gobierno promovió el nacimiento de dos órganos de reflexión, análisis y asesoramiento sobre la política exterior y europea. En primer lugar nació el *Consejo para el Debate sobre el Futuro de la UE*, integrado por once relevantes personalidades —casi ninguna en activo— pero que en el pasado ocuparon muy importantes posiciones políticas, sindicales e institucionales. A continuación, y también sin carácter partidista ni burocrático, nació el *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*. De su patronato forman parte el Príncipe de Asturias, los tres ex presidentes de

GRÁFICO 4. Organización de las Secretarías de Estado de Asuntos Exteriores y de Asuntos Europeos



Las líneas maestras de organización de la Secretaría de Estado fueron ya establecidas en 1983 por la entonces Secretaría General y, aunque la composición y el número de direcciones han ido variando (reduciéndose, por ejemplo, en 1996 y volviendo a aumentar en 1998 y 2000) la estructura es aún similar al combinarse la división geográfica con la atención a las organizaciones internacionales a las que España pertenece, en especial ONU y estructuras de seguridad como OTAN o PESC. La ya mencionada absorción de

Gobierno de la democracia, representantes de los Ministerios de Exteriores, Defensa, Economía y Educación y los presidentes de importantes empresas privadas con intereses en el exterior que aportan dos tercios de los tres millones de euros que tiene el Instituto de presupuesto anual.

la política exterior hacia América Latina y Europa por parte de las otras dos Secretarías de Estado del MAE ha reducido el problema de solapamientos entre unidades. No obstante, aún existen ciertas duplicaciones entre órganos al delimitarse las responsabilidades en razón de la competencia geográfica, funcional y logística. Y así, dependiendo de que un asunto bilateral entre España y un tercer país concreto sea político, económico o de cooperación al desarrollo, es competente una subdirección distinta que, a su vez, debe guardar coherencia con las directrices marcadas por las unidades del MAE con competencia funcional y multilateral en asuntos militares, económicos o científico-culturales (22). Como ejemplo de esta falta de exclusividad baste señalar el caso de la Dirección General para el Mediterráneo, Oriente Medio y África que ha de tener particularmente en cuenta la labor ejercida desde el Instituto de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental. Por su parte, la Dirección General para Asia y Pacífico cuenta con una mayor autonomía dado que desde 2000 se decidió, en el marco de las líneas estratégicas aprobadas por el Consejo de Política Exterior, impulsar las relaciones con estas zonas tan dinámicas como alejadas de los intereses tradicionales de la diplomacia española. La tercera dirección general de carácter geográfico dentro de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores —para América del Norte y para la Seguridad y el Desarme— extiende, como su propio nombre indica, su competencia a aspectos funcionales. Esa combinación muestra la importancia de la dimensión militar en la ya asentada alianza hispano-norteamericana y, lógicamente, de aquí también dependen, en coordinación con el Ministerio de Defensa, las relaciones con la OTAN o las intervenciones para mantener la paz. Por último, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, perteneciente hasta 2000 a la SECIPI, se divide en subdirecciones generales que se ocupan de coordinar las relaciones multilaterales, las relaciones bilaterales según el área geográfica y la cooperación en el sector de los transportes; actuando en este caso el MAE más bien como eje sobre el que se apoyan otros departamentos distintos: Economía o Fomento.

Finalmente, y en dependencia directa del secretario de Estado, aquí se inserta la gestión de las relaciones con Naciones Unidas, la Oficina de Derechos Humanos y el *director político* español para la cooperación interguber-

---

(22) Lo que lleva a concluir que los problemas de coordinación no son sólo entre el MAE y ministerios sectoriales como Defensa, Comercio-Economía, Agricultura y Pesca o Educación y Cultura; sino que también existe un problema de coordinación intraministerial. Pese a que la división entre Secretarías de Estado parece racional existen continuos conflictos entre ellas y tampoco destaca por su grado de cohesión el servicio exterior. Muchos de los algo menos de cien embajadores españoles no se conocían cuando, a finales de 2001, fueron convocados a una reunión plenaria; una práctica común entre los diplomáticos de otros países pero inédita en España.

namental conocida como PESC. Es aquí donde se ubica el corresponsal inserto en la red de contacto permanente entre las cancillerías de los Estados miembros de la UE. Como ya se ha dicho, el refuerzo de este ámbito tras los tratados de Maastricht y Amsterdam justificó la fusión de las antiguas secretarías de política exterior y para las Comunidades Europeas, por lo que este órgano sirve de enlace para introducir en este epígrafe una breve alusión a la UE. Aunque se ha decidido no abordar detenidamente en este artículo la elaboración y coordinación de las políticas relacionadas con la integración europea, debe subrayarse la importancia que supone para el MAE el integrar la *Secretaría de Estado para Asuntos Europeos*. Con independencia de que hoy se dirija desde allí la política exterior bilateral hacia los países europeos, es evidente que esa unidad destaca por las dos direcciones generales encargadas de negociar los asuntos comunitarios. En ese sentido corresponde a este órgano coordinar en Madrid la política española ante la UE, presidiendo la Comisión Interministerial de Asuntos de la Unión Europea, y relacionarse privilegiadamente con la muy poderosa representación permanente española en Bruselas; siempre dirigida —con mayor o menor autoridad sobre los distintos consejeros ministeriales— por un diplomático encargado de mantener la visión de conjunto. Además existe una Secretaría General horizontal encargada directamente de los asuntos jurídicos e institucionales e, indirectamente, de dotar de coherencia a la labor de las direcciones generales.

Es evidente que la coordinación de la acción del Estado en la CE (dimensión donde intervienen diariamente todos los demás ministerios salvo el de Defensa) sirve como magnífica ilustración de la ambigua situación en la que se encuentra el MAE. Éste, *de iure*, no deja de adquirir importancia como agencia horizontal que gana competencias a costa de moderar los intereses de los departamentos verticales y de arbitrar entre gobierno central y terceros actores; pero, *de facto*, es incapaz de ejercer realmente esta función por lo que resulta a menudo soslayado; con la consiguiente fragmentación de la política española en la UE. La Secretaría de Estado para Asuntos Europeos carece de la capacidad política para coordinar a los distintos ministerios o siquiera para conocer de algunos asuntos comunitarios sectoriales y la anteriormente referida Comisión Interministerial apenas va más allá del intercambio de información. No obstante, ejerce una gran influencia informal gracias a recursos tales como la calidad de sus miembros —un reducido equipo de extracción interdepartamental— que conocen muy bien el funcionamiento de la CE y que mantienen lazos personales con sus ministerios y cuerpos burocráticos de origen (Dastis, 1995: 331). Además, el funcionamiento mejoró a partir de 1998 cuando la organización de las dos direcciones generales encargadas de asuntos comunitarios (Coordinación de Asuntos Generales y Técnicos de la UE y Coordinación del Mercado Interior y Otras

Políticas Comunitarias) se adaptó al propio proceso decisonal comunitario, que está dividido en Comité de Representantes Permanentes (Coreper) I y II. Por otro lado es cierto que el funcionamiento sectorial de la UE, tanto en el nivel del grupo de trabajo como en el del Consejo, impide una coordinación total; sin embargo, la posición del Consejo de Asuntos Generales otorga una última posibilidad al MAE para tratar de imponer la visión horizontal.

#### III.4) *Los recursos materiales, humanos y competencias (23)*

Atendiendo a la distribución por secciones de los Presupuestos Generales del Estado se observa que los recursos financieros del MAE casi se han duplicado durante los últimos quince años y han pasado del 0,3 por 100 en 1987 (unos 260 millones de euros) al 0,64 por 100 de 2001 (801 millones de euros) (24). No obstante, tal porcentaje cercano al 0,65 por 100 del gasto público estatal ya se había alcanzado a mitad de los noventa por lo que estos últimos años han supuesto un estancamiento. La evolución tan discreta es particularmente visible al principio y al final de la década porque, sin descontar la inflación (25), el gasto de 465 millones de euros en 1991 descendió a 432 millones dos años después. Subió a 575 millones en 1994 y 654 millones en 1995, sien-

---

(23) Los datos que aquí se presentan han sido extraídos de distintas fuentes: VALDIVIELSO (1996), Anuario *El País* de varios años, Anuario Internacional *CIDOB* de varios años, diversos boletines del Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas y los sitios en la red del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es>) y del Ministerio de Asuntos Exteriores (<http://www.mae.es>).

(24) Los Presupuestos Generales del Estado para 2002 destinan 838 millones de euros al MAE; lo que significa una variación interanual del 4,7 por 100 y que se asigne al Ministerio el 0,74 por 100 del total presupuestado frente al 0,65 por 100 de finales de los noventa. Este doble aumento porcentual es más bien ficticio y responde, por un lado, a la coyunturalidad de la Presidencia española en el Consejo de la UE; y, por el otro, al descenso en la previsión del gasto estatal por haberse transferido en 2001 la sanidad a las CC.AA. que aún mantenían el régimen del INSALUD.

(25) Para operar con valores constantes reales que tengan en cuenta la depreciación de la moneda, hay que señalar que 1,00 euro de 2001 sería equiparable a 1,11 euros en 1995 o a 1,70 euros en 1987. Aplicando estos índices facilitados por el INE, y a modo ilustrativo, el dinero presupuestado al MAE por ejemplo en 1987 correspondería a 442 millones de euros (valor de 2001) y el de 1995 a 725 millones de euros (valor de 2001). Es decir, a valores constantes, el presupuesto del MAE ha aumentado sólo un 10 por 100 en seis años (de 725 a 801 millones) cuando los presupuestos del sector público estatal lo han hecho, durante ese mismo periodo, en más de un 20 por 100 a valores constantes (desde 197.904 millones de euros en 1995 a 236.781 millones en 2001) y el crecimiento del PIB ha superado incluso ese 20 por 100. Por supuesto, para antes de 2001, todas las cantidades recogidas en las estadísticas oficiales aparecen en pesetas pero aquí se han convertido a euros para facilitar la comparación.

do éstos los dos ejercicios de mayor crecimiento relativo al alcanzar el MAE tasas del 32,7 por 100 y 13,8 por 100 frente al, respectivamente, 13 por 100 y 2 por 100 de aumento del gasto general del Estado. Sin embargo, de nuevo se desaceleró para bajar a 637 millones en 1996 y alcanzar sólo 733 millones en 1998. Atendiendo a la estructura por funciones, el apartado de «Relaciones exteriores» se ha venido manteniendo prácticamente inalterado desde los ochenta en el 0,4 por 100 (aunque en 1993 llegó a descender hasta el 0,3 por 100). El porcentaje es inferior al de la estructura por secciones, pues aquí se incluyen los presupuestos consolidados del Estado, la Seguridad Social y otros organismos autónomos, pero la cantidad es algo superior a la partida destinada al MAE en el presupuesto por secciones porque en este caso se incluye el dinero que otros departamentos destinan a la función de política exterior (por ejemplo 486 millones de euros en 1991 ó 908 millones para 2001).

El estancamiento porcentual relativo del dinero destinado al MAE debe, con todo, ponderarse al considerar las grandes transformaciones que se han producido en la composición del gasto público español. Por un lado, y como consecuencia del cambio de régimen político y de la expansión de las políticas sociales, este ha aumentado desde el 25 por 100 del PIB en 1975 hasta llegar, a partir de mitad de los noventa, a cerca del 50 por 100. Pero, por el otro lado, a los Presupuestos Generales del Estado apenas si le corresponden algo más de la mitad de ese gasto al haberse transferido a las CC.AA. gran parte de las competencias de ejecución. De ahí que la mencionada evolución pueda llevar a engañosas conclusiones, tanto al comparar con otros países no descentralizados, como con periodos en los que los Presupuestos se ocupaban de muy diferentes partidas a las actuales; y así, por ejemplo, en 1975 el porcentaje destinado al MAE superaba ya el 0,6 por 100 aunque el esfuerzo real era mucho menor. Es cierto que se ha producido una expansión presupuestaria, que se explica por el tímido aunque sostenido aumento del gasto en cooperación al desarrollo o como consecuencia de la pertenencia a la UE y en especial el desempeño de las presidencias, pero lo que resulta más cuestionable es la suficiencia de tal aumento y si ha servido para superar la calificación de la diplomacia española de los ochenta como artesanal (Togores y Neila, 1993: 333).

Aunque hasta mediados de los noventa hubo cierto crecimiento presupuestario, el Plan de austeridad requerido para disminuir el déficit y conseguir la convergencia macroeconómica para el acceso a la UEM, influyó para que los fondos destinados al MAE quedasen estancados y apenas aumentara al ritmo de la inflación. Además, el principal problema presupuestario del Ministerio radica en el escaso margen de maniobra para administrar los ya de por sí austeros créditos. La mayor parte de ellos están absolutamente comprometidos para las contribuciones a las organizaciones internacionales

a las que España pertenece y otros gastos ordinarios. Así, de los aproximadamente 800 millones que el gobierno destina al MAE en 2001, unos 250 se gastan en cuotas de organismos internacionales (26) —185 millones como cuotas obligatorias, 20 voluntarias y unos 40 millones para operaciones de mantenimiento de la paz—, 200 millones de euros van a gastos de personal y más de 70 al funcionamiento de las representaciones exteriores, lo que supone alrededor de un 65 por 100 del total presupuestado. Si se incluyen el resto de gastos corrientes tales como dietas, locomoción o gastos derivados de las visitas de Estado a España o de los reyes al extranjero, que el MAE sufraga completamente, se llega a más del 90 por 100 sin que en los últimos ejercicios la inversión supere los 20 millones de euros. Así las cosas, el MAE apenas dispone de capacidad para establecer nuevas delegaciones consulares o embajadas, aumentar el número de diplomáticos en futuras promociones, motivar a los actuales con mejores retribuciones o destinar partidas humanitarias de urgencia (27).

Las limitaciones materiales del MAE quedan patentes al constatar que, siendo España el octavo contribuyente de la ONU (justo por detrás de los países del G-7) en atención a su PIB, sin embargo se sitúa tan sólo en el puesto 22 por lo que se refiere a las cuotas voluntarias. También puede ilustrarse esa austeridad con el escaso dinero destinado para cooperación al desarrollo, que ha descendido durante los noventa desde el 0,28 por 100 al 0,21 por 100 del PIB, frente al 0,33 por 100 de media en la UE (28). Pero, sin

---

(26) Además, el MAE centraliza en su presupuesto, para un mejor control, todas las cuotas a organizaciones internacionales en las que participa España con independencia de que el organismo en cuestión no se vincule prioritariamente al propio Ministerio sino a otro departamento. Esto significa que el dinero realmente gestionado por *Santa Cruz* es aún menor ya que paga para que otros ministerios técnicos representen a España. El caso del CERN, Centro Europeo de Investigación Nuclear, es paradigmático a esos efectos porque solamente la cuota de ese organismo representa unos 75 millones de euros, es decir, casi la mitad de la totalidad de las cuotas obligatorias.

(27) El Ministerio de Defensa, el otro departamento con más clara proyección exterior, tampoco ayuda a revertir esta modestia presupuestaria ya que España es el segundo país de la UE que menos dinero destina por habitante a gastos militares y el cuarto más austero en relación con el PIB (aproximadamente el 1,35 por 100 del PIB, cuando los países europeos que pertenecen a la OTAN rondan el 2,20 por 100 como media).

(28) Además, el problema de *cantidad* se agrava por la mala *calidad* de este dinero, muy condicionado por otras consideraciones económicas que escapan al control de Exteriores y tienen mucho que ver con la gestión de créditos desde la Secretaría de Comercio. Estos créditos, denominados FAD, consumen casi la cuarta parte de la ayuda oficial al tercer mundo mientras sólo el 6,3 por 100 se destina a servicios sociales básicos. Las partidas para ayuda humanitaria rondan el 3,5 por 100 cuando la media de la OCDE está en el 10 por 100. En este sentido, resulta bastante significativo que el movimiento ciudadano que a mediados de los noventa reclamó un aumento significativo de la contribución española al desarrollo, para que se

duda, los mejores ejemplos pueden extraerse de la modestia del servicio exterior. Para mantener las relaciones formales que mantiene con 189 Estados —todos los actualmente soberanos, salvo Bután— y con la Militar Orden de Malta, España cuenta sólo con 99 embajadas residentes en países terceros (29); estando desde hace años vacante la correspondiente a Irak. Los 91 casos restantes se cubren con la acreditación múltiple; esto es con una sede que no reside en la capital del Estado sino en una delegación española cercana. La cifra de 80 consulados, es decir de oficinas que realizan funciones administrativas y de Registro Civil, es también baja (30), pese a que no dejan de aumentar los españoles en el exterior, siquiera como transeúntes, por motivos de estudio, turismo o negocio. Al comparar estos datos con los de otros Estados de la UE se percibe lo lejos que el esfuerzo diplomático español está del de Francia, Alemania o Reino Unido —que cuentan con una 150 embajadas—, e incluso el retraso con respecto a países como Italia o Países Bajos que podrían considerarse de similar peso político internacional. Aunque el MAE dispone de una muy completa red en toda Latinoamérica y aunque está embarcado en un intento de ampliar su red en aquellos casos en que la ausencia resulta más llamativa, lo cierto es que en 2002 no existía embajada ante potencias demográficas —como Bangla Desh— o económicas —como Nueva Zelanda— ni en muchos vecinos europeos —Albania, Chipre, Malta, Islandia o las Repúblicas Bálticas—, pese a que algunos de ellos son serios candidatos a adherirse en el futuro a la UE.

---

acercase al 0,7 por 100 del PIB, se manifestara insistentemente ante el Ministerio de Economía y Hacienda; y no frente a *Santa Cruz* o la sede de la AECI.

(29) A ese centenar de embajadores hay que añadir los más de quince Embajadores en Misión Especial, dedicados a coordinar la política exterior española en muy distintos ámbitos. En 2002 esas misiones consistían en la Corte Penal Internacional, Antártida, Relaciones Bilaterales con los países de la UE, Mediterráneo, Nuevas Tecnologías, Cumbres Iberoamericanas, Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Exposición Universal de Hannover, Seguridad Internacional, Cáucaso y Asia Central, Asuntos Humanitarios, Derecho del Mar, Medio Ambiente, Sureste de Europa, y Ampliación de la UE.

(30) Estos consulados se reparten por los 31 Estados donde hay intereses económicos o culturales relevantes y allí en donde se concentran la mayor parte del millón de residentes españoles en el exterior. También es de destacar la presencia en casi todos los países del mundo por medio de multitud de agencias consulares y misiones honoríficas. Así, por ejemplo, la densa red en Estados Unidos incluye 10 consulados generales (contando el de Puerto Rico) y 18 cónsules o vicecónsules honorarios. El MAE también encuentra problemas presupuestarios para mantener una adecuada cobertura consular, de forma que está procediendo en la actualidad a lo que denomina *redespliegue*. Esta fórmula eufemística consiste en la reasignación de recursos que permita abrir representaciones en los Balcanes o ciudades como Shangai y Vancouver, a costa del cierre de consulados ubicados en Europa Occidental, que no se consideran ya necesarios por la cercanía, haber disminuido la antaño gran colonia de emigrantes y compartirse ahora pertenencia a la UE.

Y otra muestra significativa del contraste entre la ambición de la política exterior española y los muy limitados recursos provistos para implementarla se refiere a sus recursos humanos. En septiembre de 1996 el personal total del MAE en todas las categorías era de 5.637 efectivos —lo que representa el 0,27 por 100 de los más de dos millones de empleados públicos españoles y el 0,62 por 100 de los 900.000 empleados en la Administración central del Estado (31). Esas modestas cifras contrastan con los 50.000 empleados del entonces Ministerio de Economía y Hacienda o los 125.000 del de Defensa aunque también es cierto que supera a otros departamentos de naturaleza generalista y sin responsabilidades de gestión que le obliguen a mantener presencia periférica en toda España, como pueden ser Presidencia del Gobierno —3.755 empleados—, Justicia —1.747— o Administraciones Públicas —2.524—. Es, en todo caso, un Ministerio altamente cualificado pues, con datos de 1992, acoge a 191 funcionarios con rango de subdirector general —378 en el caso de Economía— y 21 directores generales —47 en Economía—. De éstos, un 95 por 100 son diplomáticos de carrera, lo que demuestra el control absoluto que este cuerpo ejerce sobre el departamento, si bien tal ascendiente no alcanza normalmente al puesto de ministro ni puede evitar que ocasionalmente el gobierno nombre embajadores a personas ajenas a la carrera (32).

Los diplomáticos, además, no son sólo capaces de reducir al mínimo el número de altos cargos en el MAE que no pertenecen al cuerpo —algunos administradores civiles o abogados del Estado dedicados a cuestiones de integración europea—, sino que se han expandido con éxito por el resto del gobierno. Por ejemplo, con cifras de 2000, 13 diplomáticos trabajaban en *Moncloa*, ya sea el Gabinete del Presidente o la Dirección de Protocolo, y otros muchos ejercen cargos puramente políticos. No obstante este poder, es de destacar el modesto tamaño del cuerpo diplomático (tabla 1). Los 680 efectivos totales con que cuenta la carrera deben cubrir las complejas rela-

---

(31) De los algo más de 5.500 empleados que tiene el MAE en 2002, menos de la mitad trabaja fuera de España, siendo sólo un 20 por 100 de los mismos diplomáticos de carrera. El resto trabaja en Madrid —aproximadamente, 1.000 en la sede central, unos 600 en otros locales, 350 en la AECEI y 80 en el *Cervantes*— y sólo 230 de ellos son diplomáticos de carrera (estudio de E. SÁNCHEZ MATEOS publicado en el Anuario *CIDOB 2001*, cit. por POWELL, 2002: 29-30).

(32) En los últimos 60 años sólo cinco ministros, sobre un total de 19, han sido diplomáticos y desde 1985 sólo durante el paréntesis semestral de Westendorp, en 1996, ha habido ministro del cuerpo. Por su parte, los embajadores no diplomáticos han sido unos 80 desde 1940, aunque desde 1996 esta práctica casi ha desaparecido. La incidencia del patronazgo político en el servicio exterior, normalmente como recompensa posterior al desempeño de otros cargos públicos, ha sido pues reducida aunque cuando se ha producido, lógicamente, ha afectado a embajadas de primera categoría (como Washington, París, Londres o Roma).

TABLA 1. *Evolución del cuerpo diplomático y localización territorial (%)*

	1943	1960	1990
Iberoamérica . . . . .	16,6	17,8	12
Europa . . . . .	34,1	29,1	29,1
EE.UU. y Canadá . . . . .	6,2	6,9	6,0
Asia y Pacífico . . . . .	3,1	6,4	7,5
África . . . . .	6,2	7,8	9,5
Madrid . . . . .	33,8	32,0	35,9
Suma (efectivos reales) . . . . .	100 (290)	100 (422)	100 (643)

Fuente: VALDIVIELSO (1996).

ciones bilaterales y multilaterales que se mantienen en el contexto globalizado de principios del siglo XXI, pese a que este personal apenas dobla la cifra de cincuenta años atrás, cuando España era prácticamente un paria de una política mundial mucho menos intrincada que la actual. Desde 1975 apenas ha aumentado el número de diplomáticos pese al ingreso en más de 30 organismos internacionales y la apertura de 14 embajadas. Mientras el personal diplomático español no llega a los 700, potencias internacionales medias como Italia, Países Bajos o Suecia superan todas el millar. Por eso, a las consideraciones antes hechas sobre las lagunas de representación del servicio exterior en muchos países, hay que unir el reducido personal con que cuentan las delegaciones existentes (33); por lo que no resulta extraño que el MAE necesite contratar expertos *ad hoc* para reforzar su capacidad durante las presidencias de la UE.

La persistente concentración geográfica de los diplomáticos en Europa y América demuestra que las prioridades territoriales de la política exterior apenas han variado en cincuenta años y, al seguir localizándose en esas áreas, se observa de manera elocuente los déficit de presencia en el cada vez más importante Extremo Oriente. Tal permanencia, que incluye el tercio de efectivos que residen en Madrid, puede ser entendida como desmitificación de las antes comentadas transformaciones o como señal de la permanencia en las prioridades geográficas (Powell, 2000: 452-453). En cualquier caso, el mantenimiento de una importante presencia en Europa o Norteamérica es

(33) Por ejemplo en el consulado de Buenos Aires, con una colonia española de 200.000 residentes, sólo hay tres diplomáticos y 55 funcionarios o contratados locales. Además, las condiciones retributivas de éstos no son particularmente buenas; sobre todo por lo que se refiere a los empleados laborales del MAE en el exterior. De hecho, su exclusión del convenio de la Administración General del Estado provocó una inédita huelga del servicio exterior español en diciembre de 2001.

perfectamente compatible con la intensificación de la presencia española en el mundo, por cuanto gran parte de esa creciente actividad se desarrolla en el marco multilateral de las organizaciones internacionales y éstas tienen su sede en ciudades de estos dos continentes (Bruselas, Nueva York, Viena o Ginebra). El número de embajadores en organizaciones internacionales es de 11 y existen delegaciones permanentes en otras 14 por lo que en este terreno, aunque el número potencial de eventuales misiones sea de nuevo mucho más elevado al pertenecer España a más de 150, se está al nivel de los otros Estados de la UE.

Junto a las anteriores consideraciones sobre el número de embajadas, consulados y representaciones permanentes hay que aludir a las delegaciones que Exteriores mantiene a través de sus dos organismos autónomos, AECI e Instituto *Cervantes*. En el primer de los casos existen 29 países —incluyendo a Palestina y el resto de prioridades españolas en África y Latinoamérica— donde operan las llamadas Oficinas Técnicas de Cooperación que en algunos casos se completan con Centros Culturales y de Formación. Por su parte, el *Cervantes* cuenta con 34 sedes allí donde no se habla español pero son estrechos los intereses culturales: Europa, el resto de países mediterráneos, Estados Unidos, Brasil y Filipinas. Estas cifras pueden interpretarse como muestra añadida de la limitada presencia exterior española ya que su exigüidad es manifiesta al compararse con la cobertura de delegaciones que mantienen otros Estados europeos en los ámbitos de cooperación o de difusión lingüística oficial del inglés, francés o alemán. No obstante, en los últimos años, estos dos organismos autónomos son los únicos que han conseguido importantes aumentos presupuestarios dentro del MAE —en 1997 un 37 por 100 la AECI y un 15 por 100 el *Cervantes* frente al 2,5 por 100 del resto del departamento— y constituyen un complemento al esfuerzo español por hacerse presente fuera de sus fronteras. Así, sumando todos los tipos de misiones mencionadas e incluyendo residencias, el MAE mantiene en 2002 386 edificios en el extranjero (230 en propiedad) (34).

Por último, hay también que considerar que la presencia exterior de los poderes públicos españoles no se reduce al MAE y sus funcionarios. En primer lugar, porque en las embajadas y consulados más importantes existen consejerías o secciones de otros departamentos que, incluso en algunos casos, cuentan con una red periférica propia de oficinas. Además de los res-

---

(34) A este número de inmuebles había que sumar los 29 locales en los que el MAE ha estado disperso hasta hace poco en el propio Madrid. Pese a las apariencias, la cifra no era muestra de una capacidad política particular para expandirse sino que, al contrario, suponía un grave problema organizativo. A finales de los noventa, tras quince años reclamando una sede única, Exteriores consiguió reacomodar sus unidades y agruparlas en torno a *Santa Cruz* y otros dos grandes edificios.

ponsables de prensa e información de las embajadas, que dependen del Ministerio Portavoz del Gobierno, destacan los casos de Defensa con sus agregadurías militares, Trabajo y Asuntos Sociales allí donde se concentra emigración española y, en especial, Educación y Cultura que cuenta con presencia en 22 países. En segundo lugar, porque el Ministerio de Economía, a través de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo —que anteriormente ostentaba rango ministerial propio—, mantenía a comienzos de 1999 82 oficinas económicas y comerciales en 66 países (además de Hong Kong y la Organización Mundial del Comercio) y 27 oficinas de turismo en 19 países. Y por último, porque como ya se ha señalado, una serie de CC.AA. han ido estableciendo algún tipo de presencia oficial o semipública en terceros países. Pero, aunque estas redes paralelas de considerable magnitud ayudan a mejorar la acción exterior, lo cierto es que no significan necesariamente un recurso adicional que refuerza la diplomacia del MAE. De hecho, y como ya se ha señalado, la tradicional conflictividad entre Comercio y Exteriores supone en muchos casos un problema adicional para conseguir una política internacional coordinada desde *Santa Cruz* y no es necesario agregar que el problema se agrava para el caso de las CC.AA.

#### IV) CONCLUSIONES

Los extraordinarios cambios que, durante los últimos veinticinco años, han tenido lugar en la posición internacional de España se han visto acompañados de transformaciones también relevantes en la elaboración interna de la política exterior (Rodrigo, 1999). Desde un punto de partida relativamente sencillo en el que un pequeño y mal dotado Ministerio de Asuntos Exteriores era capaz de monopolizar las escasas relaciones diplomáticas de la dictadura franquista, se ha pasado a una situación enormemente más compleja donde han de atenderse nuevas áreas geográficas y, sobre todo, surgen nuevos problemas; a menudo interconectados. La inserción de la España democrática en la práctica totalidad de los foros mundiales y europeos ha venido pareja de una aparición de nuevos actores y arenas que erosionan el papel tradicional del MAE y amenazan con hacer inviable el principio de «unidad de acción exterior» que de forma voluntarista seguía consagrándose a finales de los noventa, en un proyecto de Ley del Servicio Exterior que precisamente fracasó por divergencias interdepartamentales e intergubernamentales. Frente a la fuerza con que le surgen o se fortalecen sus competidores tanto fuera del gobierno —Comunidades Autónomas, grupos de intereses bien organizados con proyección exterior— como dentro —la Presidencia del Gobierno, los Ministerios de Economía y Hacienda—, el MAE no ha podido hacer

valer siempre su posición. Con un escaso presupuesto, un reducido personal y no demasiado peso político, el Ministerio tiene muy difícil mantener su protagonismo tradicional como único *gatekeeper* entre el espacio nacional y el mundo exterior.

Sin embargo, lo anterior, siendo cierto, no implica necesariamente una pérdida de importancia del MAE. Es cierto que la situación actual es más compleja pero también es verdad que no se debe analizar el rol del MAE como un juego de suma-cero en el que el aumento de actores intervinientes ha de implicar necesariamente una pérdida de poder del único jugador original. En primer lugar, porque la situación diplomática de partida en 1976 era muy mala con lo que, a diferencia de sus vecinos europeos, Exteriores no encontraba en España amenazas de las que defenderse sino posibilidad de crecimiento. En segundo lugar porque ciertos elementos de continuidad, como la alta consideración de los diplomáticos entre los funcionarios de élite, le beneficia ya que le permite expandir su capacidad de hacerse oír a través de muchos altos cargos de la carrera que sirven en otros ministerios. En tercer lugar, porque su estrategia de respuesta ha consistido en aprovecharse de los cambios en el sistema político nacional y mundial para orientar su posición en el gobierno hacia el de coordinador o árbitro de los demás ministerios y niveles territoriales que carecen de su *expertise* internacional. Esto resulta especialmente evidente en el ámbito de la integración europea en la que el MAE ha hecho valer, pese a sus limitaciones y a que los asuntos de la UE se dividan entre tres de sus unidades internas, su conocimiento de cómo funciona Bruselas para seguir controlando los últimos resortes de la REPER, el Coreper y el Consejo de Asuntos General de la UE. Y finalmente, en cuarto lugar, porque ámbitos emergentes de acción internacional en los que la actividad pública española era inexistente están hoy en franca expansión: cooperación internacional al desarrollo o promoción cultural.

Es evidente que los últimos años han visto la génesis del Estado del Bienestar español y ello necesariamente ha implicado una relativización política de los ministerios clásicos en los que se concentraba la escasa intervención pública: justicia, política exterior o defensa. Sin embargo, este agrandamiento del Estado ha provocado luego un fortalecimiento del gobierno en general y ha permitido completar la normalización diplomática española que, a la postre, beneficia evidentemente al MAE.

Con todo, la globalización y la integración europea no pueden dejar de tomarse como un desafío para el futuro que, aunque no pueden llevar a hablar de pérdida o de aumento de poder, sí que van a transformar su tradicional papel. Así, de autoridad jerárquica en la actividad internacional de España el ministerio se ha de convertir en mediador entre actores e instituciones —*transboundary facilitator*— que progresivamente adopta un mo-

delo dialogal para la *governance* exterior. Con esta nueva función, deberá orientarse hacia la articulación y el equilibrio de diversos intereses sectoriales y renunciar a la exclusividad de la gestión de la política exterior entendida como *high politics*. A cambio, podría acceder a ámbitos generales de *low politics* —antes sin proyección externa— en forma de actor que coopera, con información o capacidad de arbitraje, en redes complejas, solapadas y a distintos niveles territoriales y funcionales (*multi-level policy making*). Se trata de coordinar en una situación de pluralismo en la que tiene, por ejemplo, que tratar cada vez más con actores no estatales, como las ONGs para el Desarrollo, y con un resto de poder público más fragmentado vertical —CC.AA. y ciudades— y horizontalmente —departamentación tradicional del poder ejecutivo español— que erosiona las posiciones nacionales como tales y hace muy difícil mantener la coherencia en la identificación del interés horizontal.

Tener éxito en este cambio de papel y de objetivos dependerá en gran medida de la capacidad para mantener una línea coherente tanto en el aspecto sustantivo como operativo de la política exterior. En el primero, esto tiene que ver con el grado de politización partidista de las prioridades diplomáticas y la permanencia o no de las estrategias diseñadas desde *Santa Cruz*. Salvo algunos ocasionales desacuerdos (Cuba o Gibraltar) y una cierta e inevitable politización de las cuestiones de la UE, parece que continuará el consenso sobre cuestiones de Estado. En el aspecto operativo, que es el que aquí más se ha estudiado, el reto consiste en mejorar la capacidad de su personal, perfeccionar una coherente organización ministerial —sobre todo en lo referente a la coordinación de la integración europea para seguir manteniendo esa función— y conseguir el grado óptimo de armonía con los dos poderes del gobierno: *Moncloa* y Economía de forma que consiga unos adecuados recursos competenciales y económicos.

Conseguir más dinero y competencias no es sólo un objetivo que el MAE tiene como cualquier otra agencia burocrática; sino que existe ya una convicción gubernamental generalizada sobre la necesidad de destinar más recursos materiales e intelectuales a la diplomacia española en el mundo globalizado. Aunque el ministerio difícilmente superará de forma súbita sus problemas organizativos y de personal, en 2002 no sólo comenzaron a funcionar una serie de centros de análisis y asesoramiento que pueden ayudar a dotar de mayor capacidad de visión global a la política exterior, sino que además la Presidencia del gobierno decidió impulsar una reforma de la Administración general del Estado para potenciar los departamentos tradicionales como Interior, Defensa o Exteriores frente a ministerios que, como Educación o Sanidad, perdían competencias y funcionarios en favor de las CC.AA. La coincidencia de la llegada al MAE de la ministra De Palacio con

esa reorientación gubernamental, y su consecuente traducción presupuestaria y política, podría marcar ese punto de inflexión, indefinidamente demorado desde hace muchos años, sobre la necesaria modernización de la política exterior española. El anhelo de más capacidad para hacerse presente en el exterior es además lógico pues el MAE ha perdido peso económico y de personal, por la austeridad post-Maastricht, justo en el momento en que culminaba su expansión.

Si España desea formar parte del G-8 o si ambiciona ser considerada una potencia a tener en cuenta en el proceso de integración europea y en el sistema de Naciones Unidas debe poner fin a la actual inadaptación entre medios y fines. Pero, más allá de que en los próximos años eso deba suponer dejar los lugares tan discretos que hoy ocupa en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, entre los contribuyentes voluntarios en la ONU, o incluso en el reparto de los fondos europeos; los análisis no se deben concentrar excesivamente en estos aspectos cuantitativos. El dinero que pueda disponer la política exterior española, y por consiguiente el MAE, es muy importante pero no consiguen mostrar la auténtica posición de un ministerio como el de Exteriores en el seno de un gobierno y de un sistema político democrático. Es evidente que participar en los organismos internacionales, en la cooperación al desarrollo o en operaciones de mantenimiento de la paz es oneroso pero Exteriores no es un departamento cuya acción tenga principalmente una naturaleza inversora. Su función se desarrolla fundamentalmente, y junto a otros intangibles, a través de un personal capacitado, motivado y bien coordinado que sea capaz de gobernar redes complejas en la que participarán necesariamente una constelación plural de actores privados y públicos. Además, en definitiva, su peso político depende de la percepción que los partidos tengan de esta cartera y eso, en democracia, tiene en última instancia que ver con el interés de la ciudadanía por el mundo exterior.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALGIERI, F. y REGELSBERGER, E., eds.: *Synergy at Work: Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Institut für Europäische Politik / Europa Union Verlag, Bonn, 1996.
- Anuario Internacional CIDOB. Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales*, varios años, Fundación CIDOB, Barcelona.
- ARENAL, C. DEL: «Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio», en *España a debate, I. La Política*, ed. J. Vidal-Beneyto, Tecnos, Madrid, 1991.
- ARENAL, C. DEL: «La posición exterior de España», en *Transición política y consolidación democrática en España*, ed. R. Cotarelo, CIS, Madrid, 1992.

- ARENAL, C. DEL: *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Editorial Complutense, Madrid, 1994.
- ARMERO, J. M.: *Política exterior de España en democracia*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989.
- BARBÉ, E.: *La política europea de España*, Ariel, Barcelona, 1999.
- BASSOLS, R.: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-85*, Política Exterior, Madrid, 1995.
- CALDUCH, R. (coord.): *La política exterior española en el siglo XX*, Ed. Ciencias Sociales, Madrid, 1994.
- CALVO SOTELO, L.: *Memoria viva de la transición*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990.
- CLOSA, C.: «National Interest and Convergence of Preferences: A Changing Role for Spain in the EU?», en *Building a European Polity? The State of the EU*, vol. III, eds. C. RHODES and S. MAZEY, Boulder, Lynne Rienner, 1995a.
- CLOSA, C.: «Spain: The Cortes and the EU - A Growing Together», en *National Parliaments and the European Union*, ed. P. NORTON, Frank Cass, Londres, 1995b.
- CLOSA, C.: «Las raíces domésticas de la política europea de España y la Presidencia de 2002», *Études et Recherches*, núm. 16, Groupement d'études et de recherches, 2001.
- DASTIS, A.: «La Administración española ante la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos*, 1995, 90: 323-349.
- GILLESPIE, R.; RODRIGO, F., y STORY, J., eds.: *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Alianza, Madrid, 1995.
- GILLESPIE, R. y Youngs, R.: «Spain: The European and international challenges», número especial de *Mediterranean Politics*, 5 (2), 2000.
- GIMENO, J. A.: «El Instituto Cervantes: el diseño de un nuevo ente», *Documentación Administrativa*, 1991, 227: 127-140.
- HERRERO DE MIÑÓN, M.: «Política exterior», en *El gobierno de Aznar balance de una gestión, 1996-2000*, J. TUSELL et al., Crítica, Barcelona, 2000.
- MAP: «La necesaria y continua adaptación de la administración española al proceso de integración europea (la consolidación de un nuevo marco de actuación)», en *Contribución al análisis de la Administración General del Estado: Ideas para un plan estratégico*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1997.
- MARQUINA, A.: «Spanish Foreign and Defense Policy Since Democratization», en *Spanish Foreign and Defense Policy*, ed. K. MAXWELL, Boulder, Westview Press, 1991.
- MESA, R.: «El proceso de toma de decisiones en política exterior», *Documentación Administrativa*, 1985, 205: 143-163.
- MESA, R.: *Democracia y política exterior en España*, EUDEMA, Madrid, 1988.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*, MAE, Madrid, varios años.
- MOLINA, I.: «La adaptación a la Unión Europea del poder ejecutivo español», en *La europeización del sistema político español*, ed. C. CLOSA, Istmo, Madrid, 2001.
- MORÁN, F.: *España en su sitio*, Plaza Janés/Cambio 16, Barcelona, 1990.

- MORENO JUSTE, A.: «La administración exterior en la transición de la política exterior española (1975-1986)», en *Historia de la transición y consolidación democrática en España* (volumen II), eds. A. SOTO *et al.*, UNED y UAM, Madrid, 1995.
- POWELL, CH.: «Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989», en *La política exterior de España en el siglo XX*, eds. J. TUSELL *et al.*, Madrid: UNED, Madrid, 2000. También publicado como número 8 de los Cuadernos de Política Exterior del INCIPE-CERI.
- POWELL, CH.: «Spanish membership of the European Union revisited», Documento de trabajo / working paper número 2 del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2002.
- DE PRADO, C.: «Think-tanks en España y Europa», *Boletín de la Asociación Española de Estudios del Pacífico*, 2001, 30 ([www.aeep.es](http://www.aeep.es)).
- PREGO, V.: *Presidentes*, Plaza y Janés, Barcelona, 2000.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Libro Blanco sobre la Administración Exterior del Estado*, Presidencia del Gobierno—Conclusiones definitivas sobre dicho informe publicadas en 1987 por la Oficina de Información Diplomática del MAE—, Madrid, 1986.
- REMIRO, A.: «El poder exterior del Estado», *Documentación Administrativa*, 1985, 205: 53-90.
- RODRIGO, F.: *Análisis empírico de la política exterior española: formulación, ejecución y resultado: Dimensión institucional y normativa, actores y procesos*. Proyecto de investigación presentado al Programa Nacional de Estudios Sociales y Económicos, 1999.
- ROIG, E.: *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- ROLDÁN, J.: *Las relaciones exteriores de España*, Dykinson, Madrid, 2001.
- ROSENBERG, R. L.: *Spain and Central America. Democracy and Foreign Policy*, Greenwood Press, Nueva York, 1992.
- SABA, K.: «The Spanish Foreign Policy Decision-Making Process», *The International Spectator*, 1986, 4: 24-33.
- TOGORES, L. y NEILA, J. L.: *La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicios al Estado (1942-1992)*, Escuela Diplomática, Madrid, 1993.
- TORREBLANCA, J. I.: «Overlapping Games and Cross-Cutting Coalitions in the European Union», *West European Politics*, 1998, 21 (2): 134-153.
- TORREBLANCA, J. I.: «La europeización de la política exterior española», en *La europeización del sistema político español*, ed. C. CLOSA, Istmo, Madrid, 2001.
- VALDIVIELSO, R.: *La carrera diplomática en España (1939-1990)*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1996.
- VALENZUELA, F.: «La Agencia Española de Cooperación Internacional. Una experiencia de gestión», *Documentación Administrativa*, 1991, 227:41-57.
- VILANOVA, P.: *Sistema político y la política exterior: el ciclo formal*, Working Paper, 94, ICPS, Barcelona, 1994.
- VIÑAS, A.: «La administración de la política exterior en España 1939-1975», *Información Comercial Española*, 1980, 13: 159-247.

- YÁÑEZ-BARNUEVO, L.: «La participación de España en la cooperación internacional para el desarrollo», *Documentación Administrativa*, 1991, 227: 17-40.
- YÁÑEZ-BARNUEVO, J. A. y VIÑAS, A.: «Diez años de política exterior del gobierno socialista (1982-1992)», en *La década del cambio. Diez años de gobiernos socialistas 1982-1992*, eds. A. GUERRA y J. F. TEZANOS, Sistema, Madrid, 1992.
- ZALDÍVAR, C. A.: «Spain in Quest of Autonomy and Security-The Policies of the Socialist Governments, 1982-1990», en *Spanish Foreign and Defense Policy*, ed. K. MAXWELL, Boulder: Westview Press, 1991.
- ZAPICO GOÑI, E.: «La adaptación de la administración española a la Unión Europea: un proceso de evolución y aprendizaje permanente», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1995, 4: 47-65.