

XULIO RÍOS

El Plan Asia-Pacífico: ¿los últimos de Filipinas?

Durante su segundo mandato (2000-2004), la política exterior del Gobierno de José María Aznar se acercó formalmente a la región Asia-Pacífico a través del diseño de un Plan Marco para la zona. Si bien dicho Plan obtuvo algunos logros y constituyó un primer paso importante de aproximación a una de las regiones con mayor proyección actualmente, son muchos los aspectos que revisar y las estrategias que diseñar para construir una relación sólida con una zona de suma importancia en el actual contexto internacional, pero prácticamente inexistente en el imaginario colectivo español.

Xulio Ríos es director del Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI)

Una de las principales señas de identidad de la diplomacia española en el segundo mandato del Gobierno de Aznar ha sido el “retorno a la cuenca del Pacífico”, según palabras de Ion de la Riva, director de Casa Asia.¹ Ya en el discurso de investidura de 1996, el candidato popular mencionó la importancia de estar presente en esta región, especialmente en el ámbito económico y comercial, pero sin que de esas palabras se derivara ninguna acción, ni directa ni indirecta. A partir de 2000, durante su segunda y última presidencia, especialmente a partir de la reunión de Embajadores de España en Asia-Pacífico celebrada en Manila el 30 de junio de 2000, la retórica comenzó a tomar forma. El Plan Marco Asia-Pacífico, liderado por el Ministerio de Economía con la participación y apoyo de otros departamentos, en especial del de Asuntos Exteriores, concretó la respuesta de España a los desafíos que planteaba una región que aglutina al 56% de la población del planeta y que genera el 25% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial.² El Plan

¹ Ion de la Riva, “Retorno a la cuenca del Pacífico”, *Política Exterior*, enero/febrero 2002, Nº 85, pp. 21-25.

² Juan Costa, “La política del ICEX en Asia”, *Economía Exterior*, 2000/01, Nº 15, pp. 45-49.

convertía a Asia en uno de los ejes de la política exterior española, procurando medidas a nivel económico y comercial principalmente, pero también en el ámbito político, cultural y en materia de cooperación al desarrollo, y dibujando un amplio conjunto de estrategias, instrumentos y acciones que debían servir para paliar la ausencia de España en la zona que todos los analistas y observadores reconocen como de mayor importancia y proyección estratégica en el siglo XXI.³

¿Por qué un Plan para Asia-Pacífico?

Existen dos razones fundamentales que justifican la formulación de un Plan para la región asiática: por un lado, la importancia geoestratégica y económica de la zona; y, por otro, la necesidad de establecer unas pautas que sirvan de orientación a los diferentes actores políticos, económicos, sociales y culturales presentes en esa región.

Desde el punto de vista estratégico, el continente asiático ha adquirido una importancia creciente en las últimas décadas. La nueva situación generada en Asia Central a partir del 11-S, la guerra de Afganistán, el contencioso coreano o el indo-paquistaní, la emergencia de China y el conflicto con Taiwán, la amplitud del fenómeno islamista en toda la zona, entre otras cuestiones, dan cuenta de la persistencia de tensiones que pueden eclosionar de forma violenta en cualquier momento si no se disponen mecanismos institucionalizados para gestionar las crisis de forma preventiva.

A esta situación hay que añadir la variable del crecimiento. El mundo comienza a girar en Asia. A la vista del sorprendente y continuado crecimiento chino —y también el indio— o la rápida recuperación de las economías de los “dragones” asiáticos, nadie cuestiona la importancia del área entendida como mercado. Además, presenta en su conjunto la mayor estabilidad de precios entre los países en vías de desarrollo, el menor ratio deuda externa/PIB, y un riesgo país a medio y largo plazo reducido, además de otras características destacables.

España necesitaba aminorar las desventajas derivadas de llegar tarde a esta región. Como señala Arturo Avello, Embajador en misión especial para el Plan, otros países, incluidos los del entorno español, llevan décadas de ventaja, mientras que España, que posee una rica tradición asiática truncada al final del siglo XIX, se encuentra mal situada ante los desafíos en Asia, región prácticamente inexistente en el imaginario colectivo.⁴ España ha estado muy alejada de Asia (salvo, quizás de Filipinas) como lo demuestran las pocas embajadas y consulados —apenas el 7% de funcionarios españoles en el extranjero ejercen en esta zona—, el intercambio menor de visitas de alto nivel y la escasa presencia en los debates y en los foros en los que se discute el porvenir de la región. Estas carencias complican las posibilidades españolas en la zona, habida cuenta de que se

³ Miguel Nadal, “La exportación española a Asia”, *Economía Exterior*, 2000/01, Nº 15, pp. 7-13.

⁴ Informe de Seguimiento del Plan Asia-Pacífico (2000-2004), Ministerio de Asuntos Exteriores. En: <http://www.iberglobal.com/>

trata de variables y factores que para su corrección exigen un relativamente dilatado horizonte temporal.

El Plan Asia ha logrado, en primer lugar, propiciar una reflexión general sobre la posición de España en dicho continente e incorporar una dimensión asiática a la diplomacia española.⁵ Además, es el resultado de una iniciativa que toma buena nota de las circunstancias cambiantes del mundo actual y de la necesidad de generar respuestas más que aguardar los efectos. La formulación del Plan Asia ha sido un acierto, principalmente porque evidencia un cierto despertar de la diplomacia española, quizás más acostumbrada a las inercias que a la creatividad.

Resultados del Plan

La eficacia general del Plan se mide, principalmente, a través de los resultados económicos. De 2000 a 2002, España consiguió multiplicar por seis su inversión en la zona, pasando de 252 millones a 1.496 millones de euros. Pero, a pesar de este aumento, se trata de un avance modesto, apenas relevante en el conjunto de los 117.000 millones de euros invertidos en el exterior durante ese periodo. En relación a las inversiones, Asia no alcanza el medio punto del total, factor influenciado tanto por la predominante orientación estadounidense de los flujos exteriores españoles como por las limitaciones que aún existen en muchos países asiáticos a la presencia extranjera en sectores en los que España podría hacerse notar (turismo, telecomunicaciones o energía, por ejemplo).

Por otra parte, la fragilidad económica de la región y la incertidumbre internacional de los últimos años, unida a las epidemias y otras calamidades, no han permitido un despegue destacable del comercio exterior, que ha presentado cifras de crecimiento relativamente modestas. La cuota de mercado española sigue siendo muy reducida y nuestros productos y empresas no disponen aún de una imagen consolidada que las haga más atractivas. En el primer bienio del Plan, el crecimiento de las exportaciones ha sido del 27%, pero sin conseguir superar el 3% de las exportaciones totales.⁶ La tercera parte del déficit comercial exterior español corresponde a esta región. Si bien China destaca ya como primer destino de las exportaciones españolas, superando a Japón, en varios de los mercados más importantes (Hong Kong, Corea del Sur, Malasia, Tailandia o Indonesia) no se ha alcanzado aún el nivel de exportación anterior a la crisis de 1998.

El Plan ha tenido repercusiones positivas en otros órdenes. Se han multiplicado los contactos entre autoridades, institucionalizando el diálogo político con China, Japón, Filipinas e Indonesia y acometiendo numerosos viajes y visitas a la región. Se han desarrollado múltiples actividades de promoción orientadas a dar a conocer un país desconocido y del que abundan numerosos estereotipos alejados de la imagen contemporánea de modernidad y pluralidad; se han asegurado estructuras importantes como los Comités de Hombres de Negocios; se ha abierto

El Plan Asia es una iniciativa que toma buena nota de las circunstancias cambiantes del mundo actual y de la necesidad de generar respuestas más que aguardar los efectos

⁵ Un resumen ejecutivo del Plan Marco Asia-Pacífico puede consultarse a través de la revista del ICEX, *El Exportador*, en: www.el-exportador.com

⁶ Francisco Utrera Mora, "El plan Asia-Pacífico", *El Mundo*, 1 de marzo de 2004.

una oficina de turismo en Beijing; una nueva Embajada en Singapur, con un ligero refuerzo del personal diplomático; y ampliado y mejorado los instrumentos financieros para facilitar la presencia de empresas españolas en la zona. Quedan por resolver aspectos neurálgicos como los enlaces directos en vuelo regular, hoy inexistentes con ninguna capital asiática.

A nivel cultural, se ha propiciado cierto impulso a estas actividades, multiplicando una presencia que antes se antojaba muy limitada. La creación de Casa Asia en Barcelona ha sido el mayor de los aciertos, al disponer de un fuerte dinamismo y una eficaz gestión, acompañada de la creación de Casa de la India en Valladolid y el Centro Cultural Hispano-Japonés en Salamanca.

En sí misma, la formulación del Plan solo cabe valorarse como muy positiva. Otro asunto es que sus ambiciosos contenidos puedan ser creíbles, especialmente cuando los compromisos presupuestarios subsiguientes nunca han estado a la altura de las formulaciones recogidas en el documento.⁷ Sin ese componente, era comprensible que muchos cuestionasen la capacidad del Plan para asegurar los objetivos que se había marcado pero, sin duda, su formulación ha servido para estimular un debate antes inexistente y ha permitido poner en marcha infraestructuras de gran importancia, promover una cualificada presencia en la Fundación Asia-Europa o propiciar un mayor desarrollo de los estudios académicos. Principalmente, ha despertado el interés de los empresarios, de la sociedad y ha abierto en la diplomacia española, directamente o a través de las instituciones comunitarias —con marcos de cooperación con la región desde hace más de veinte años—, una preocupación destacable en el desarrollo de iniciativas que revelen una clara vocación de incidencia mayor en la zona.

Propuestas mirando a Asia

Asuma o no España responsabilidades a escala global, circunstancia en la que el ex presidente Aznar ha venido justificando en el último tiempo algunas de sus más polémicas decisiones en política exterior, es necesario perseverar en esta política, reforzando la necesidad de asumir el reto de Asia.

Perseverar significa, en primer lugar, definir objetivos realistas que cuenten con el mínimo e indispensable contrapunto económico para facilitar su realización. En segundo lugar, sin perjuicio de la dimensión económico-comercial e inversora, es importante atender a los aspectos culturales que pueden ayudar a facilitar el entendimiento y la comunicación sentando las bases para un intercambio de mayor contenido y consistencia, evitando los brotes de incomprensión y rechazo hacia el diferente. También el orden diplomático, aumentando la presencia española y estimulando la dimensión política, es de gran importancia en una región en la que lo institucional es la vía de entrada a muchos asuntos.

La cooperación es otro ámbito en el que el Plan debe acentuar su presencia. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que ha elaborado un

⁷ Roque San Severino, "Una valoración de la política española en Asia: una iniciativa necesaria con medios inadecuados", en <http://www.iberglobal.com/>

Plan para Asia-Pacífico 2003-2004, se ha concentrado en Filipinas, China y Vietnam, con una probable ampliación a Indonesia, lo que constituye un grupo de países limitado. Resulta especialmente importante incorporar la dimensión migratoria en las políticas de cooperación. Por otra parte, es fundamental prestar atención a la cooperación científica y tecnológica, atendiendo a la producción de proyectos conjuntos de interés bilateral y recíproco.

La política española hacia Asia debería ser coherente con la de la Unión Europea y contemplar la necesidad de influir en ella.⁸ Ponerse al día exigirá un gran esfuerzo, pero España puede enriquecer la política europea propiciando esquemas triangulares de cooperación, resaltando y haciendo valer su condición de puente entre dos continentes: América Latina y Asia.

El nuevo Gobierno socialista tendrá en Asia uno de los referentes esenciales de la acción exterior.⁹ Solo cabe esperar un nuevo Plan, que ponga mayor énfasis en lo político, en la dimensión cooperativa y cultural, y que fortalezca y afiance la dimensión económica y comercial. El retorno a la cuenca del Pacífico debe ser para quedarse.

⁸ Alberte Cid Peiteado, "El viraje de España hacia Asia-Pacífico: una 'dimensión en ciernes'", en *Observatorio de Política Exterior Europea*, junio de 2004.

⁹ Trinidad Jiménez, "Elementos estratégicos de la relación entre España y Asia-Pacífico", Pablo Bustelo y Fernando Delage (Coords.), *El nuevo orden internacional en Asia-Pacífico*, Pirámide, 2002, pp. 383-388.