

ECONOMIA E POLITICA ESTERA: LA SPAGNA È UNA MEDIA POTENZA?

Fabio Fossati

Università di Trieste

WP núm. 180
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2000

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials venne creato come consorzio dalla Universitat Autònoma de Barcelona e dalla Diputació de Barcelona. L'Institut è un centro di ricerca ascritto a l'Universitat Autònoma de Barcelona.

“Working Papers” pubblica lavori in processo di elaborazione, con l'obbiettivo di promuoverne la discussione scientifica. L'inclusione degli stessi in questa serie non limita la loro ulteriore pubblicazione da parte dell'autore, che mantiene interamente i propri diritti. È inoltre vietata la loro riproduzione parziale o totale, senza l'autorizzazione dell'autore.



© Fabio Fossati

Disegno: Toni Viaplana

Stampato in: A.bis

c/ Leiva, 3, baixos. 08014 Barcelona

ISSN: 1133-8962

DL: B-23.514-2000

INTRODUZIONE TEORICA

A mio avviso, gli *status* in politica estera (PE) sono cinque: basso profilo (BP), piccole (PP), medie (MP), grandi (GP), superpotenze (SP) (Tabella 1).

La PE di **basso profilo** si caratterizza per un'ambigua definizione delle alleanze (A), di tipo economico o militare: ad esempio, attraverso la compresenza di posizioni filo/terzomondiste e filo/occidentali. L'abbandono dell'approccio caotico legato ad una PE di basso profilo è legato poi alla capacità di stabilire una gerarchia preferenziale fra i vari scenari geografici oggetto della PE economica (PEE), e cioè attraverso il sostegno diplomatico all'*export* e la cooperazione allo sviluppo (B). La differenza fra gli *status* di media e **piccola potenza** è dato dalla contemporanea presenza di due condizioni. In primo luogo, va realizzata la capacità di attivazione sul livello multilaterale (C): ad esempio, attraverso la convocazione di *forum* negoziali di carattere regionale. Tali strumenti hanno di solito una valenza politica, ma sono spesso finalizzati al consolidamento di relazioni economiche approfondite. La seconda condizione è (appunto) la consapevolezza di non essere una grande potenza, soprattutto a causa delle limitate risorse economiche; la PEE di una **media potenza** deve essere finalizzata dunque alla selettività all'interno delle aree geografiche privilegiate (D): sia con riferimento alle missioni diplomatiche che alla cooperazione. La **grande potenza** è capace, al contrario della media, di attivare livelli (più o meno) alti di *governance* all'interno delle proprie sfere di influenza (E). Tali capacità si esplicano nella risoluzione delle crisi economiche, politiche -legate al processo di democratizzazione- e dei conflitti (spesso "culturali" e spesso armati) che si verificano nelle regioni in questione. Una grande potenza non è selettiva a livello infra/regionale, perché è dotata di maggiori risorse economiche che le permettono di sviluppare relazioni approfondite con tutti i paesi di quell'area geografica (D). La selettività inter/regionale viene abbandonata solo dalla **superpotenza** che ha un raggio d'azione universale (B).

Nella prima sezione dell'articolo ripercorrerò la storia della diplomazia spagnola; nella seconda mi concentrerò sulla PEE, con riferimento ai due settori del commercio estero e della cooperazione allo sviluppo; quindi, la PE di carattere esclusivamente politico/militare sarà trattata senza particolari approfondimenti.

1. LA POLITICA ESTERA SPAGNOLA

Gli scenari geografici privilegiati dalla PE spagnola, al di là dell'Unione Europea (UE), sono: America latina (AL) e Maghreb. E tali preferenze sono state più o meno rispettate sia nel periodo franchista che in democrazia. I motivi sono facilmente individuabili: la comunanza culturale, risultato dell'eredità coloniale, e la vicinanza geografica.

1.1. La fase dell' autoritarismo

Con Franco i legami con le due suddette regioni si accentuano. Il suo isolamento a livello internazionale fa sì che vengono consolidate le relazioni con i governi populistici dell'AL, soprattutto con l'Argentina di Peron; in ogni caso Franco non effettua mai visite diplomatiche in AL. Egli poi approfondisce anche la politica di apertura nei confronti dei paesi arabi, soprattutto verso regimi moderati come il Marocco e la Giordania. Nel '57, Franco attua una maggiore liberalizzazione economica al fine di far entrare la Spagna nell'OCSE, nel FMI e nella Banca mondiale. All'interno del governo, si formano correnti favorevoli al nazionalismo o al liberismo economico, cioè alla proiezione verso l'Africa o l'Europa. L'AL è forse l'unico scenario che non divide le due coalizioni. Negli anni '60, l'interesse verso il Mediterraneo diminuisce a causa dell'avvicinamento agli USA e anche perché molti paesi arabi sono ora governati da *leaders* più radicali. Va segnalato poi il ritardo nella decolonizzazione delle colonie africane: Guinea equatoriale (GE) e Sahara occidentale (SO)¹.

In sintesi, nella misura in cui Franco accentua il processo di occidentalizzazione della Spagna, viene attuata una PE di basso profilo. La definizione delle alleanze è infatti ambigua ed oscilla tra preferenze terzomondiste (paesi arabi e dell'AL) ed occidentali. L'unica dimensione che avvicina la Spagna allo *status* di piccola potenza è quella legata alla capacità di ordinare gerarchicamente le diverse regioni extra/europee oggetto di una più intensa attività diplomatica. In ogni caso, manca sia l'attivazione su scala multilaterale che la selettività infra/regionale, cioè all'interno dell'America del sud e del Mediterraneo. È poi scontato sottolineare che la capacità di *governance* è inesistente; un indicatore di tale immobilismo è dato dalla politica coloniale.

1.2. La PE della transizione democratica

L'immediata conseguenza dell'instaurazione democratica è l'abbandono delle suddette colonie africane. A partire dal '76, il governo di Suarez (della *Unión del Centro Democrático*) non effettua grandi mutamenti nella PE, che risente sempre di una forte ambiguità nella definizione delle alleanze. Viene siglato un trattato bilaterale con gli USA, ma la Spagna continua a restare fuori dalla NATO². E l'"attenzione" verso l'AL e i paesi arabi continua. Per ciò che riguarda il primo scenario, va segnalata la visita di Suarez a Cuba; in Centro America, inizia uno sforzo di mediazione nei conflitti armati che coinvolgono molti paesi della regione, ma l'intervento diplomatico è confuso. Nel Sud America, Suarez privilegia le relazioni con i governi democratici (Messico e membri del Patto andino), mentre le condanne verbali ai regimi militari del cono sud a proposito delle violazioni dei diritti umani non sono accompagnate da sanzioni economiche. Nel Mediterraneo, continua la politica di boicottaggio di Israele, confermata dal trattamento di Arafat come capo di stato nella sua visita a Madrid. Suarez promuove l'integrazione del Maghreb, ma solo a livello declaratorio; le relazioni con il Marocco rimangono fredde. In cambio, la Spagna non viene boicottata dall'OPEC in occasione delle due crisi petrolifere degli anni '70. In questo periodo le esportazioni spagnole verso i paesi arabi sono infatti scarse e vi è una forte dipendenza dalle materie prime della sponda sud del Mediterraneo. La tendenza terzomondista della PE di Suarez è confermata dalla partecipazione spagnola agli incontri dei paesi non allineati.

La transizione democratica non porta quindi all'abbandono del basso profilo. Anzi, secondo il maggior studioso spagnolo di PE (Del Arenal della Complutense di Madrid), in questa fase il consenso dei vari partiti sulla PE si realizza proprio perché la Spagna resta a metà strada fra l'occidente e il terzo mondo³. Lo stesso processo di decolonizzazione non segnala alcun progresso del governo di Suarez nelle cosiddette capacità di *governance*; il conflitto sul SO, ad esempio, si approfondisce sempre di più.

1.3. La PE del consolidamento democratico

A mio avviso, i primi cambiamenti si producono a partire dall'81, quando il nuovo governo di Calvo Sotelo, esponente della corrente di destra dell'UCD, intraprende un cammino di avvicinamento ai valori dell'occidente liberale. La conseguenza di tale cambiamento è che il consenso sulla PE si rompe; la vena terzomondista si esaurisce, grazie ad un coordinamento stretto con il governo statunitense di Reagan, ed inizia il processo decisionale che porterà all'ingresso della Spagna nella NATO, nel maggio dell'82. Ciò non implica che tutte le opzioni ambigue del passato siano state dimenticate. Nella guerra delle Falklands, la Spagna si astenne dalla condanna del Consiglio di sicurezza dell'ONU dell'intervento argentino⁴. La fase "conservatrice" della PE spagnola segna dunque l'inizio dell'abbandono del basso profilo, caratterizzato dalla progressiva adesione alle istituzioni internazionali (politiche ed economiche) dell'occidente.

Tale processo sarà portato a compimento dal PSOE di Felipe González, soprattutto attraverso tre decisioni fondamentali -tutte risalenti all'86- che sanciscono l'abbandono del basso profilo: l'adesione alla CEE, il riconoscimento diplomatico di Israele e la definizione delle condizioni della partecipazione alla NATO⁵. In quest'ultimo caso, un referendum popolare sancisce l'adozione della clausola che vincola gli USA alla "non nuclearizzazione" del territorio spagnolo. Le preferenze geografiche del governo del PSOE restano le stesse (AL e Maghreb), ma González attua alcune strategie (più che decisioni puntuali) di PE che risulteranno determinanti anche negli anni successivi.

Nel Mediterraneo, verso la metà degli anni '80 si materializza il distacco dal Fronte Polisario e l'appoggio al governo marocchino. A mio avviso, si tratta di un accordo tacito in cambio della tutela dello *status quo* nelle colonie di Ceuta e Melilla, e cioè del riconoscimento della sovranità spagnola. Le relazioni con l'Algeria sono più tese, a causa del presunto appoggio fornito ai terroristi dell'ETA da parte del regime socialista maghrebino. Ma la dipendenza spagnola dalle importazioni di materie prime dall'Algeria (e anche dalla Libia) fa sì che tale paese riceva un'attenzione speciale, sebbene non paragonabile a quella concessa al Marocco⁶. In Medio oriente, la presenza spagnola è stata limitata, a parte il solito legame privilegiato con Arafat. In quegli anni, aumentano gli investimenti arabi nella penisola iberica e le esportazioni spagnole in Maghreb⁷.

In AL, il governo del PSOE si concentra sul Centro America, soprattutto in seguito alle iniziative del ministro degli esteri Morán. La Spagna si fa portatrice di una sorta di progetto europeo in tale regione, alternativo a quello degli USA: sembra infatti che tale diplomazia sia stata attuata anche su pressione della Germania⁸. Dall'aprile dell'83 la Spagna appoggia il processo di pace di Contadora, ma preferisce non entrare a far parte del gruppo dei quattro. Dall'86 il coinvolgimento spagnolo nella regione cala, anche in seguito all'avvicinamento di Morán con Ordoñez agli esteri. Si sviluppa una diplomazia di

"contatti", cioè di sostegno esterno al gruppo di Contadora; non va dimenticato che il partito di Arias -il presidente del Costa Rica più impegnato nel processo di mediazione, nonché Nobel per la pace- era membro dell'Internazionale socialista. Con il passar del tempo, aumentano anche le critiche al governo sandinista; il legame privilegiato con Cuba continua, attenuato solo da qualche tensione. Nel caso di Panama, la Spagna è l'unico paese dell'UE a criticare, insieme a tutti i governi dell'AL, l'intervento militare statunitense. In ogni caso, lo sforzo diplomatico in Centro America non è stato affiancato da un parallelo aumento dei flussi di aiuti verso tale regione⁹. Nell'America del sud, il trattamento differenziato del PSOE verso i regimi autoritari di destra (militari) e di sinistra (comunisti) evidenzia una PE basata su "due pesi e due misure"¹⁰. Cuba è sempre stata privilegiata sia a livello commerciale che di cooperazione¹¹. Invece, le relazioni con il Cile di Pinochet sono state molto raffreddate¹². In quegli anni, gli sforzi spagnoli per favorire la democratizzazione in Cile (e in Paraguay) sono superiori a quelli effettuati nel decennio passato nei confronti (ad esempio) di Argentina e Uruguay¹³. In AL comunque la diplomazia del governo socialista è a 360 gradi; in cima alla lista delle priorità sta il Messico, seguito dall'Argentina¹⁴. Negli anni '80 i flussi commerciali verso l'AL diminuiscono per effetto dell'aumento di quelli indirizzati all'Europa e della cosiddetta *decada perdida*¹⁵. González però non riesce a convincere i *partners* europei a promuovere l'AL nella "piramide delle preferenze" della CEE. Il progetto "ponte", che si era materializzato nelle riunioni fra l'UE e il gruppo di Rio (conferenze di Roma del '90 e di Santiago nel '92), fallisce. Il maggior risultato è l'accordo fra l'UE e i cinque paesi di America centrale e Panama, a cui farà seguito, negli anni '90, quello con il Mercosur¹⁶. Infine, è stato ottenuto l'ingresso di Haiti e Repubblica Dominicana nel gruppo degli ACP; nel '98, l'autoritaria Cuba potrà godere dello *status* di osservatore¹⁷.

In sintesi, è con la sinistra di González che si completa il processo di abbandono del basso profilo in PE iniziato dalla destra di Calvo Sotelo. La Spagna aderisce a tutte le istituzioni della "coalizione occidentale": non solo la NATO, ma anche la CEE. In secondo luogo, si rafforza la selettività all'interno del Mediterraneo, cioè nei confronti del Maghreb e in particolare del Marocco. Tale priorità esisteva anche in passato, soprattutto a livello di flussi economici, ma viene approfondita da un'opzione "politica" del PSOE e cioè lo scambio tacito fra la mancata difesa spagnola della causa del Fronte Polisario nel SO e il disinteresse del regime marocchino verso le rivendicazioni nazionaliste a Ceuta e Melilla. Lo stesso processo di selettività non si materializza in AL. Il tentativo di dare una priorità al Centro America fallisce infatti per due motivi: da un lato non vengono indirizzati verso la regione sufficienti flussi economici pubblici e privati; dall'altro l'influenza del governo del PSOE nel processo di mediazione dei conflitti armati in tale regione alla fine si rivela minima. Per l'ennesima volta viene confermata l'incapacità di *governance* di un paese europeo. Questo è uno dei motivi per cui la Spagna resta una piccola potenza in PE; inoltre, manca la capacità di attivazione sul livello multilaterale.

Va sottolineata la corrispondenza fra colorazione politica interna ed internazionale del PSOE: nel Mediterraneo continua il rapporto privilegiato con Arafat, nonostante il riconoscimento di Israele; in AL, la Spagna mantiene legami diplomatici ed economici approfonditi con i regimi comunisti di Cuba e Nicaragua. Tali posizioni in PE sono compatibili con quelle di molti governi europei di sinistra: esse non costituiscono quindi una modalità ambigua di definizione dell'appartenenza al blocco occidentale. L'unica eccezione a tale "reputazione" è stata la critica isolata all'intervento statunitense a Panama alla fine dell'89. Tale presa di posizione, però, può essere considerata la classica "eccezione che conferma la

regola", a mio avviso imputabile soprattutto all'incertezza derivante dal periodo di transizione fra due "ordini" mondiali.

La data dell'89 rappresenta quindi la scadenza ideale a partire della quale misurare il rendimento della PE spagnola. I governi spagnoli degli anni '90 raggiungono lo *status* di media potenza? Tale traguardo dipende dalla soddisfazione di tre condizioni: una maggiore selettività (diplomazia ed economica) in AL, l'attivazione di canali multilaterali in *Ibero-américa* e nel Mediterraneo, l'abbandono di dichiarazioni "eterodosse" nei confronti del *leader* della coalizione occidentale (gli USA).

1.4. La politica estera del PSOE negli anni '90

La rinnovata attenzione verso l'AL è stimolata dalla "transizione al mercato", attuata dai governi del sud America in seguito al lancio di vasti programmi di privatizzazione. La politica dei "due pesi e due misure" però continua, dato che vengono sospesi gli aiuti economici in occasione dell'*auto-golpe* di Fujimori, e non della protratta dittatura di Castro a Cuba¹⁸. Le relazioni bilaterali, comunque, continuano ad essere orientate alla massima dispersione di energie, come testimonia la cronologia contenuta nell'appendice. Il cambiamento più importante è dato dalla convocazione di conferenze multilaterali, con scadenza annuale: le cosiddette *cumbres* ibero/americane¹⁹. Esse sono anche il risultato del fallimento del suddetto progetto ponte fra Europa e AL. La caratteristica principale di tali riunioni è stata la non esclusione di Cuba, unico paese non democratico della regione²⁰. Esse si sono tenute a: Guadalajara ('91), Madrid ('92), San Salvador de Bahia ('93), Cartagena ('94), Bariloche ('95). Si tratta di *forum* negoziali, a cui partecipano capi di stato e di governo, con una istituzionalizzazione molto bassa: esiste infatti una burocrazia "minima" addetta solo a curare l'organizzazione dei vertici. Le *cumbres* hanno una forte valenza simbolica, soprattutto sul versante della identità culturale comune. Gli sforzi nel campo della cooperazione politica, finalizzati ad aumentare il coordinamento dei paesi iberici nelle organizzazioni internazionali, sono stati coronati da minor successo. Del Arenal ha valutato positivamente l'impatto delle *cumbres*, ma ha ammesso una certa stanchezza a partire dalla terza riunione²¹. Il giudizio di uno studioso di Barcellona, Piñon Rull, è più critico: l'impegno spagnolo in AL, infatti, sarebbe troppo subordinato a quello europeo. Innanzitutto non si tratterebbe di una novità nella diplomazia spagnola; inoltre la natura degli sforzi sarebbe solo simbolica, accompagnata cioè da mezzi economici scarsi. Fra gli ostacoli che si frappongono alla formazione di una comunità ibero/americana, Piñon Rull fa riferimento alla "scomoda" presenza degli USA e alle malcelate aspirazioni egemoniche di Messico, Brasile e Argentina; questi ultimi due paesi poi sono meno sensibili alle comuni radici iberiche e desiderano un maggior dialogo con tutta l'Europa²².

Il governo del PSOE intraprende un'iniziativa multilaterale anche nel Mediterraneo. Nel settembre del '90, Italia e Spagna propongono (nel vertice di Mallorca) la convocazione di una CSCM (Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo). Essa avrebbe dovuto articolarsi su tre assi: sicurezza, cooperazione economica, dimensione umana (diritti umani, dialogo culturale e tolleranza religiosa). Sembra che la proposta abbia suscitato tre tipi di reazioni: una positiva (l'URSS), una indefinita (gli USA), una critica (la Francia). Dal lato dei paesi arabi, c'è da segnalare come l'iniziativa sia caduta in un momento di forti divisioni a causa della guerra Iraq/Kuwait. L'esito finale è dunque il fallimento completo della proposta²³. In seguito a tali difficoltà, "sopravvivono" solo le iniziative promosse dalla

Francia e legate al Mediterraneo occidentale. Si tengono le riunioni del gruppo 4+5 che comprende i cinque paesi del Maghreb, i quattro latini dell'UE, a cui si aggiungerà poi Malta. Il primo incontro si svolge a Roma nel marzo del '90; il secondo ad Algeri nell'ottobre dello stesso anno. L'episodio di Lockerbie, con i presunti legami fra governo libico e terrorismo, ha frenato anche tale iniziativa, le cui ricadute sono state quindi limitate²⁴. Il forum di Alessandria del luglio del '94 è il risultato di un'iniziativa egiziana e raduna i cinque maggiori paesi del nord (più Malta) insieme ai cinque regimi moderati del sud (i tre del Maghreb, Turchia ed Egitto). Nel novembre del '94, a compimento del semestre di presidenza spagnolo, è la volta della conferenza euro/mediterranea (EuroMed) di Barcellona, con la partecipazione di tutti i membri europei e dei dodici paesi riveriaschi del sud che avevano stipulato accordi di associazione con l'Unione (quindi non la Libia). La dichiarazione finale "auspicava" la creazione di un'associazione EuroMed, iniziativa che suscitava non poco scetticismo nei governi del nord Europa; il successivo raffreddamento arabo/israeliano avrebbe poi congelato il tutto²⁵. Il *World Economic Forum*, infine, è stato promosso dagli USA: le riunioni si sono svolte nel '94 a Casablanca, nel '95 ad Amman e nel '96 al Cairo. L'obiettivo degli USA era la costituzione di una comunità economica che radunasse paesi del Medio Oriente e del Nord Africa (MENA), onde favorire l'integrazione fra Israele e i paesi arabi. Tale progetto, osteggiato dalla Siria, era stato appoggiato dai laburisti israeliani e soprattutto da Peres. Quindi, a partire dal momento in cui il Likud vince le elezioni, Netanyahu inizia a boicottare l'iniziativa, non partecipando alla riunione del Cairo²⁶.

Per ciò che riguarda le relazioni bilaterali, va sottolineato come, in seguito alla grave crisi politica algerina del '92, la Spagna abbia ancor più approfondito i rapporti con il Marocco. Le relazioni con la Libia continuano soprattutto a causa delle importazioni petrolifere e dei crescenti investimenti spagnoli in campo energetico; le condanne del terrorismo effettuate da esponenti del governo socialista non sono quindi molto decise. Negli anni '90 aumentano gli aiuti verso il Mashrek a causa della cooperazione con le autorità amministrative dei territori palestinesi²⁷. In occasione dell'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, le prime dichiarazioni di González fanno riferimento al fatto che la crisi è di carattere regionale. In ogni caso, in seguito all'intervento militare della coalizione occidentale, la Spagna invia nel golfo tre navi della flotta, ma solo per assicurare l'*enforcement* dell'embargo, e permette agli aerei USA di usare le basi spagnole come piattaforma di decollo²⁸. Va infine sottolineato un successo della diplomazia spagnola e cioè lo svolgimento a Madrid (nell'ottobre del '91) della conferenza di pace fra israeliani e la delegazione giordano/palestinese, sotto la tutela di USA e URSS (Bush e Gorbaciov)²⁹.

Il crollo del muro di Berlino fa sì che il governo del PSOE intraprenda uno sforzo diplomatico, a livello di incontri bilaterali, anche in Europa orientale. Il coinvolgimento è comunque limitato perché tali paesi sono specializzati più o meno negli stessi prodotti; anzi, la Spagna ha spesso malcelato gli sforzi di frenarne l'ingresso nell'UE. Comunque, ogni due anni ('90, '92, '94) si tengono incontri di ambasciatori spagnoli in est Europa, soprattutto al fine di promuovere le attività degli operatori privati. González poi mantiene buone relazioni diplomatiche con la Russia di Eltsin³⁰.

In Africa, la Spagna non fa mai ricorso alla condizionalità politica nei confronti della GE, se non attraverso deboli strumenti di *policy dialogue*. Nel '92, il governo di González condanna le cattive *performances* in materia di diritti umani del dittatore Obiang, ma non limita la cooperazione³¹. Inoltre, la

Spagna approfondisce le relazioni con le ex colonie portoghesi: soprattutto l'Angola³². In Asia, gli unici sforzi diplomatici sono effettuati in direzione della Cina³³.

Nella fase successiva al consolidamento democratico, il governo del PSOE compie dunque un importante passo di avvicinamento allo *status* di media potenza. Il cambiamento più importante è rappresentato dalla convocazione di conferenze multilaterali ibero/americane. Invece, la simile iniziativa riguardante il Mediterraneo, ed attivata in seguito alla collaborazione con l'Italia, fallisce in modo inequivocabile. Allo stesso tempo, non si materializzano legami selettivi di alcun tipo all'interno dei paesi dell'AL. Un'ultima annotazione riguarda una dimensione, a proposito della quale la Spagna aveva fatto enormi progressi negli anni '80, ma che era stata macchiata dall'"eterodossia" di Panama: la fedeltà al *leader* della coalizione occidentale (gli USA). L'atteggiamento di González nei confronti della guerra del golfo è stato un po' opportunistico: egli sperava infatti che si potesse evitare lo scontro armato. Ma una volta scoppiata la guerra, la Spagna non si è sottratta agli impegni collegati all'appartenenza alla NATO. Ritengo quindi che l'eterodossia del passato sia stata abbandonata; non a caso, dopo qualche anno, il ME del PSOE, Solana, sarà scelto come segretario della NATO. Certo, è sopravvissuta una forte componente di "buonismo" nella politica mediterranea socialista, ma tale atteggiamento è spiegabile sia dalle classiche motivazioni realiste -dettate da ragioni geo/politiche- che dalla colorazione politica del partito di González. La lontananza del governo del PSOE da ipotetiche piattaforme liberali di PE è confermata dalla permanente simpatia verso Cuba e dal mancato ricorso alla condizionalità politica nei confronti della GE di Obiang. La posizione spagnola è quindi riconducibile a quella di molti governi di sinistra europei, come ad esempio l'Italia, che aspirano a risolvere i conflitti in modo "politicamente corretto", cioè senza interventi armati. Ben diversa è stata la posizione della Grecia, la cui appartenenza alla coalizione occidentale è stata segnata da "troppe" eterodossie³⁴.

1.5. La politica estera del PP di Aznar

L'alternanza politica sancita dalla vittoria della destra alle elezioni del '96 fornisce ottimo materiale empirico per valutare due fattori: da un lato la eventuale conferma dei cambiamenti già materializzati dalla sinistra; dall'altro il possibile approfondimento del cammino di avvicinamento della Spagna allo *status* di media potenza. Il nuovo ME Matutes dichiara, al suo insediamento, che le priorità extra-europee della Spagna sarebbero state tre: nell'ordine, il Mediterraneo, l'AL e l'Asia. In seguito, egli avrebbe sottolineato più di una volta la propria determinazione a difendere gli interessi spagnoli, con una chiara enfasi cioè sulla concertazione con i settori imprenditoriali. L'amministrazione Aznar comunque metterà l'AL al vertice delle priorità spagnole. Per ciò che riguarda la selettività all'interno dell'AL, va sottolineato che non si sono registrati cambiamenti; anzi, c'è stato quasi uno sforzo di curare le relazioni con paesi più trascurati in passato, come il Brasile o i membri del Patto andino (Colombia, Perù, Venezuela...) -anche a tal proposito rimando alla cronologia contenuta nell'appendice³⁵.

Ma la novità più importante della PE di Aznar è rappresentata dagli sviluppi della situazione cubana. Dopo un inizio incerto, contrassegnato da condanne verbali e inerzia decisionale -rispetto al periodo del PSOE che è fatto oggetto di numerose critiche-, alla fine di maggio del '96, Aznar si decide a sospendere la cooperazione con Cuba, ad eccezione però degli aiuti umanitari³⁶. Dopo un anno di transizione, nel corso del '98 si assiste ad un riavvicinamento diplomatico che nel settore della

cooperazione allo sviluppo riporta il governo spagnolo ai livelli del '96; di fatto, la politica di confronto con il regime autoritario di Castro è da considerarsi praticamente conclusa³⁷. Aznar non ha dunque voluto smentire la cultura diplomatica spagnola, basata cioè sul *policy dialogue*, che risulta essere in contro/tendenza con quella propugnata dall'UE, che prevede misure più coercitive come il taglio effettivo dei fondi. Anzi, il governo del PP ha "distribuito dei premi" (l'aumento degli aiuti) di fronte a concessioni molto limitate sui diritti umani e soprattutto senza alcun impegno nel campo della democratizzazione. Qualche prigioniero politico infatti è stato liberato, ma la maggioranza di essi resta in carcere.

Non sono da segnalare particolari novità neanche con riferimento alla GE: gli aiuti all'inizio vengono tagliati, ma poi ritornano ai livelli degli anni precedenti³⁸. Per ciò che riguarda il Marocco, la Spagna effettua alcune deboli pressioni per la convocazione del referendum nel SO. Nei rapporti con l'Algeria, la differenza con i socialisti è data dal fatto che Aznar non ha mai promosso negoziati fra il presidente Zerual e i fondamentalisti islamici³⁹. Il "dialogo" multilaterale con il fronte sud del Mediterraneo continua ad essere ostacolato, almeno sino agli ultimi mesi del '98, dalle difficoltà del processo di pace fra palestinesi e israeliani⁴⁰.

In sintesi, la fase del governo popolare non segnala particolari progressi sul versante del processo di avvicinamento allo *status* di media potenza. Le difficoltà di attivazione del canale multilaterale nel Mediterraneo persistono, a causa dei motivi appena citati. In AL, le *cumbres* proseguono piuttosto stancamente, anche se nella riunione di Oporto del '98 è stata istituzionalizzata una segreteria ufficiale, con sede a Madrid. In tale contesto geografico, va però ricordato che lo *status* di media potenza non viene raggiunto perché la Spagna continua a mantenere (scarse) relazioni diplomatiche ed economiche con tutti gli stati della regione, invece che intensificare le interazioni con pochi paesi strategici. Inoltre, le irrisolte crisi politiche del SO, della GE e di Cuba rappresentano una conferma della mancanza di capacità di *governance* da parte della Spagna, che infatti non è e non è mai stata una grande potenza.

I cambiamenti più rilevanti introdotti nell'"era Aznar" riguardano dunque la "colorazione" della PE. In primo luogo, il *leader* del PP appoggia fermamente l'attacco aereo statunitense e britannico contro l'Iraq nel dicembre del '98; tale presa di posizione sancisce l'abbandono dell'orientamento *politically correct* dei socialisti nei confronti delle modalità di risoluzione dei conflitti, tipico appunto dei governi europei di sinistra. Ma è soprattutto il confronto con Castro che segna la fine di quella lunga "luna di miele" fra Spagna e Cuba che il governo socialista aveva coltivato. I successivi sviluppi del conflitto, poi, fanno emergere in modo abbastanza chiaro che la PE dei popolari non è improntata ai valori del liberalismo. In tal caso infatti, la condizionalità politica alla cooperazione allo sviluppo sarebbe stata applicata con più coerenza. Aznar dunque materializza la classica PE "conservatrice" di impronta realista. Esiste un profilo ufficiale anti-comunista, ma nei fatti i valori vengono sacrificati di fronte agli interessi spagnoli nell'isola, che sono soprattutto di tipo economico. La conferma della natura conservatrice della PE spagnola è data anche dall'inesistente impegno a favore sia della democratizzazione in GO che del referendum in SO. Una piattaforma liberale di PE dovrebbe essere fondata sulla tutela dei diritti politici, nel primo caso, e di quelli che sanciscono la primaria importanza del principio del pluralismo nazionale (e cioè del diritto di auto/determinazione), nel secondo.

2. UN "INTERVALLO" FRA PE E PEE

Nella seconda sezione dell'articolo, mi concentrerò sulle dimensioni più propriamente economiche della PE spagnola: il commercio estero e la cooperazione allo sviluppo. La proiezione esterna dei governi non dipende infatti soltanto dalle iniziative diplomatiche ufficiali di tipo bilaterale o multilaterale, che come detto sono sempre più legate a obiettivi di tipo economico (la promozione delle esportazioni e la tutela delle importazioni). Vi è infatti una PE di contenuto esclusivamente economico che si manifesta appunto su due direttrici: gli aiuti pubblici allo sviluppo, a beneficio dei paesi più poveri (del terzo e quarto mondo); il sostegno alle esportazioni da parte delle istituzioni statali (i ministeri e gli enti pubblici), onde battere la concorrenza dei paesi stranieri più ricchi, dunque a livello sia di membri dell'OCSE che di NICs (*Newly Industrialized Countries*). Il primo obiettivo di tale sezione è quindi quello di verificare la conferma delle evidenze empiriche raccolte nella prima parte della ricerca e che riguardano gli *outcomes* della politica, e cioè gli *status* della PE (basso profilo, piccola potenza...). Anche nella PEE la Spagna: a) privilegia l'AL e il Mediterraneo? b) è selettiva soltanto nel secondo caso, premiando appunto i paesi del Maghreb? Il secondo obiettivo è collegato invece ai processi decisionali della politica. L'analisi empirica ha evidenziato una corrispondenza fra "colorazione" politica dei governi e orientamenti in PE: i socialisti, ad esempio, hanno avuto un occhio di riguardo per i governi comunisti dei PVS (come Cuba); i popolari invece hanno attuato "piattaforme" conservatrici in PE, orientate cioè al realismo politico. Quest'ultima area di interesse della mia ricerca sarà fondata dunque sulla ricostruzione del processo decisionale (sia a livello di regole che di prassi) nei due settori del commercio estero e della cooperazione allo sviluppo. Solo tale approfondimento permetterà di stabilire se anche a livello interno, da me definito come "PE allargata", è possibile identificare orientamenti di destra (liberisti) o di sinistra (protezionisti). Nelle conclusioni, infine, approfondirò il legame fra motivazioni economiche della PE e prassi diplomatiche, per valutare se la Spagna ha "interessi nazionali" di tipo politico, legati alle capacità di *governance*.

2.1. La PEE di commercio estero

Come detto, risulta indispensabile ricostruire l'apparato istituzionale di PEE, sia a livello ministeriale che degli enti pubblici, onde chiarire gli orientamenti politici dei due maggiori partiti (il PSOE e il PP) che si sono succeduti al governo negli ultimi anni. È possibile ipotizzare che la destra preferisca una piattaforma liberista di PEE, fondata cioè su di un apparato ministeriale snello e sulla privatizzazione degli enti pubblici di sostegno economico all'*export*. La sinistra invece dovrebbe difendere quello che è il modello "protezionista" in PEE, basato su di un apparato statale "robusto" e sul rifiuto del suddetto *laissez faire* per ciò che riguarda il rapporto fra i suddetti enti pubblici e i privati. In parallelo, andranno verificate le priorità geografiche degli organismi statali, al fine di comprobare che esse siano più o meno coincidenti con quelle delle relazioni diplomatiche.

Il processo decisionale di PEE è attualmente centralizzato nel ministero dell'Economia e delle finanze, da cui dipendono due segreterie di stato: quella dell'Economia e quella del Commercio, turismo e piccola impresa. La *Secretaría de Estado de Comercio* (SEC) è costituita da tre direzioni generali (DG): del Commercio estero, di Politica commerciale e investimenti all'estero, della Politica della piccola e media impresa. La maggiore rilevanza di tale ministero, nei confronti di quello degli Affari esteri (MAE)

è data dal fatto che il titolare di Economia è anche vice/presidente del governo. Il PP ha attuato la riforma (nel '96) che ha eliminato il ministero del Commercio e turismo, il quale era stato a sua volta istituito all'inizio degli anni '90 dal PSOE; in precedenza il Commercio era legato al ministero dell'Industria⁴¹. È a partire da tale riforma che si può avanzare l'ipotesi di un modello decisionale gerarchico di PEE; prima prevaleva quello "anarchico", basato sulla frammentazione del processo decisionale in più ministeri (Esteri, Commercio, Economia, Industria, la stessa presidenza del governo...). L'alternativa era l'integrazione con il MAE, misura che però è stata rifiutata "per incompatibilità di cultura organizzativa" dagli stessi burocrati della SEC. Il rapporto fra Commercio ed Economia si basa sull'autonomia decisionale della SEC nella scelta delle priorità geografiche, mentre la quantità di fondi è decisa dal ministro. Se comunque quest'ultimo è intervenuto sulle scelte geografiche, ciò non sembra aver comportato conflitti con la SEC. Le relazioni con gli Esteri sono invece più tese; in Spagna il MAE ha sempre trascurato la dimensione commerciale della PE, funzione che è stata svolta invece dai ministeri economici. Il ME indica le direttrici della PE spagnola, ma non di quella economica. Anche il coordinamento sembra essere inesistente: non vi sono organismi dello stato preposti a tale compito, a parte il consiglio dei ministri. All'interno della presidenza del governo, esiste una direzione per le Relazioni internazionali che si incarica di coordinare in modo informale l'attività dei vari esponenti istituzionali, attraverso l'organizzazione della partecipazione dei funzionari di MAE e SEC alle visite del capo del governo. Infine, va sottolineato che molto spesso il ministro degli esteri effettua le missioni in compagnia del re⁴².

L'istituzionalizzazione del coordinamento sull'organizzazione delle visite ufficiali è stata estesa negli ultimi anni anche agli imprenditori. Esiste infatti un comitato, presieduto dalla DG della politica commerciale della SEC, a cui sono invitati il direttore generale delle relazioni economiche internazionali del MAE, il capo di gabinetto del ministero dell'Industria, un rappresentante della presidenza del governo e il responsabile delle relazioni internazionali della CEOE (*Confederación Española de Organizaciones Empresariales*). Il comitato viene convocato ogni due o tre mesi; esso è stato istituzionalizzato da Aznar, ma alcuni incontri informali si svolgevano anche nell'ultima fase del governo socialista di González. Va precisato che la partecipazione degli imprenditori alle visite spagnole all'estero era iniziata molti anni prima, con l'arrivo del PSOE al potere, quando cioè era stato abbandonato il basso profilo della PE spagnola. In precedenza, gli imprenditori partecipavano solo alle missioni del ministro del Commercio estero⁴³.

In sintesi, le conclusioni su questa sezione della ricerca confermano le ipotesi sul *cleavage* destra/sinistra. Il PP infatti ha ridotto l'apparato ministeriale che il PSOE aveva tentato di dilatare. Allo stesso tempo, il governo di Aznar ha promosso la centralizzazione del processo decisionale di PEE nella SEC e ha maggiormente istituzionalizzato il processo di concertazione fra imprenditori ed esponenti ministeriali sulle modalità di svolgimento delle visite all'estero.

Passiamo adesso ad analizzare gli enti pubblici che agiscono nel settore del commercio estero. Essi sono: l'ICEX (*Instituto de Comercio Exterior*), la CESCE (*Compañía Española de Crédito a la Exportación*), la COFIDES (*Compañía Española de Financiación para el Desarrollo*), l'ICO (*Instituto de Crédito Oficial*)⁴⁴. CESCE e ICO dipendono dal ministero di Economia; ICEX e COFIDES dalla SEC, che come detto fa parte della stessa amministrazione. Il processo decisionale di tali enti è concentrato sul

livello ministeriale, soprattutto nei confronti di ICEX e ICO; nel CESCE e nella COFIDES conta molto anche la domanda degli imprenditori. L'integrazione fra SEC e ministero di Economia è stata attuata anche per facilitare la direzione "centralizzata" di tali organismi. I legami gerarchici sono canalizzati bilateralmente dalla segreteria ai singoli istituti; il coordinamento orizzontale è pressoché inesistente. La SEC decide le priorità geografiche di tipo regionale; agli enti, restano margini di flessibilità all'interno degli scenari privilegiati. Vi sono incontri periodici (non troppo frequenti) a cui partecipano i responsabili dei vari istituti e contatti informali di tipo orizzontale (fra dirigenti di ICEX, CESCE...), ma sono poco istituzionalizzati⁴⁵.

Oltre a tali incontri, va segnalata l'esistenza del *Consejo asesor del comercio y de la inversión al exterior*, a cui partecipano rappresentanti della SEC, degli enti pubblici (ICEX, CESCE e COFIDES, ma non l'ICO) e soprattutto degli imprenditori (della CEOE, delle organizzazioni settoriali, della confederazione delle PMI, delle Camere di commercio). Questo consiglio si riunisce anch'esso ogni tre mesi, ma la frequenza degli incontri può aumentare a seconda delle necessità. Esso esisteva, con altro nome, sin dalla fine degli anni '80, ma ha iniziato a funzionare effettivamente solo da un anno; nel '98 si è riunito due o tre volte, in seguito alla crisi asiatica. L'obiettivo di questo consiglio è coordinare le attività istituzionali di sostegno economico alle esportazioni, con riferimento cioè ai suddetti enti pubblici di PEE, di fronte alle richieste degli attori imprenditoriali. Il tutto comunque avviene dopo che la SEC ha già preso le sue decisioni sulle priorità geo/economiche. Non sembra poi che all'interno di tale consiglio le istituzioni abbiano attuato propositi dirigitici verso le imprese: l'attuale ministro dell'Economia è infatti un convinto liberista⁴⁶.

L'ICEX è un ente pubblico, fondato nell'82. In seguito all'ingresso spagnolo nella CEE, le risorse di tale istituto sono notevolmente aumentate; un ulteriore incremento c'è stato nel '93, in seguito alla ratifica del trattato di Maastricht. Nel '97 il bilancio dell'ICE ammontava a 24.000 milioni di peseta. Le sue attività sono suddivise in quattro settori: formazione, informazione, consulenza e promozione. Esiste anche un euro/sportello ICEX-IMPI (*Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa*). Vi sono 85 uffici commerciali (OFCOMES) sparsi nel mondo, dipendenti dalla SEC. I suoi servizi sono prevalentemente gratuiti. L'ICEX è presieduto dal segretario di stato di Commercio; il governo nomina anche il vice presidente che, di fatto, è quello che si occupa a tempo pieno delle sue attività. La DG della promozione formula il *Plan integrado de promoción*, di carattere annuale, che subisce un processo di previo coordinamento con le Comunità autonome e con il *Consejo superior* delle Camere di commercio. Questi piani, comunque, seguono le direttive dei documenti strategici pluriennali della SEC -l'ultimo è stato quello del '97. La concertazione con gli imprenditori è portata avanti, oltre che in modo informale, all'interno del Consiglio di amministrazione (CdA), che raduna rappresentanti della CEOE, di altre associazioni settoriali e delle Comunità autonome⁴⁷. Oltre ai suddetti programmi, esistono piani specifici, che riguardano paesi con cui la Spagna ha un interscambio commerciale più limitato, come Giappone, Cina o i più importanti stati dell'est Europa. L'attività promozionale dell'ICEX si concentra poi sulla *Expotecnia*, fiera che si svolge ogni due anni in un paese estero. Le aree geografiche privilegiate dall'ICEX restano comunque quelle a più alto sviluppo economico come l'AL e l'Asia⁴⁸.

La CESCE è anch'essa un ente pubblico, con partecipazione dello stato (50,2%), ma anche delle banche (45,4%) e delle compagnie di assicurazione (4,3%). Essa offre, per conto proprio, la copertura del

rischio commerciale per crediti con un periodo di ammortamento di tre anni e, per conto dello stato, la copertura di rischio commerciale (con un ammortamento superiore) e di quello politico o catastrofico. Il rischio commerciale è coperto all'85%, quello commerciale garantito dallo stato al 94%, quello politico al 99%. Nel '97, sono stati assicurati rischi (per conto dello stato) per 850.000 milioni di peseta; nel recente passato il maggior incremento si è verificato dopo il '93, in seguito dunque al trattato di Maastricht. Il CESCE dipende dal ministero di Economia, ma la SEC nomina il presidente, che a sua volta sceglie i direttori generali. Nel CdA sono rappresentati la presidenza del governo, il MAE, il ministero dell'Economia e la SEC. Le decisioni sulle priorità geografiche delle operazioni di rischio politico provengono dal governo e non dal livello dirigenziale. Non sembra che vi siano mai stati conflitti fra motivazioni tecniche, legate alle scelte dei dirigenti, e quelle politiche, canalizzate dai governi. Se la CESCE ha subito pressioni in direzione di alcuni paesi, ha preteso che venisse aumentato il tetto di copertura. Gli imprenditori non sono rappresentati nel CdA; i contatti sono condotti dalle aziende che comunicano con la direzione della produzione e con le sedi territoriali della CESCE o delle banche ad essa collegate. Le priorità sono rappresentate da AL e paesi arabi, con l'aggiunta di Cina e Russia -rimando all'appendice⁴⁹.

La COFIDES è una società per azioni a capitale misto, ma prevalentemente statale (60%), istituita nell'88. Il capitale ammonta a più di 7000 milioni di peseta. Il finanziamento tipico è quello a favore della costituzione di *joint ventures*, ma non sono esclusi investimenti totalmente spagnoli: la proporzione è di circa del due/terzi contro un/terzo. Nel CdA, sono presenti rappresentanti sia dell'ICEX che della SEC -che nomina il presidente, attraverso la direzione di politica commerciale-, oltre a esponenti del MAE e delle banche che partecipano al capitale della COFIDES. Nelle priorità geografiche vi è una netta prevalenza dell'AL (soprattutto Argentina e Messico), rispetto ad Africa, Asia ed est Europa -rimando all'appendice. In ogni caso, come nel CESCE, oltre alle opzioni governative, conta anche la domanda proveniente dagli imprenditori⁵⁰.

L'ICO è un'istituzione finanziaria pubblica (al 100%) che concede agli esportatori delle facilitazioni sui tassi di interesse fissati dalle banche, scaricando sul bilancio dello stato i costi dello *spread*, attraverso il *Convenio de ajuste reciproco de intereses* (CARI). L'ICO gestisce anche il FAD (*Fundo de Ayuda al Desarrollo*), che è di fatto uno strumento che fornisce crediti all'esportazione di imprese locali nel terzo mondo. Il totale dei crediti CARI e FAD nel '96 ammontava a 1.500.000 milioni di peseta. Il suo capitale è aumentato soprattutto nel '92, in seguito al "trapianto" di alcune operazioni speciali del *Banco Argentaria* nel portafoglio dell'ICO. Si tratta quindi di una banca che ha natura prevalentemente tecnica, con scarsa autonomia dal ministero di economia. Il presidente è nominato dal governo ed è soggetto alle prassi dello *spoyl system*. Va poi ricordato che i crediti FAD sono decisi dalla SEC e quindi i dirigenti dell'ICO hanno un margine molto basso di influenza. Nel CARI influiscono in misura maggiore le spinte provenienti dal mercato. Le statistiche sul FAD sono riportate in appendice e rispecchiano quelle dei doni, salvo un incremento dell'Asia e un calo dell'Africa⁵¹.

Va poi ricordato che i governi hanno attuato vari piani di sostegno economico delle imprese spagnole: nell'87 (piano di incentivazione all'*export*), nel '92 (piano di appoggio alla internazionalizzazione dell'impresa spagnola), nel '94 (misure di sostegno alle attività estere delle imprese spagnole), nel '97 (90 azioni di vario tipo), nel '98 (piano di appoggio all'*export* delle PMI in Europa: Pipe

2000)⁵². Negli ultimi mesi del '98, il PSOE stava preparando un disegno di legge per la creazione di un *Fondo para el desarrollo sostenido*, diretto a promuovere l'*export*, naturalmente in conformità con i regolamenti internazionali. Tale strumento, gestito da una commissione inter/ministeriale, dovrebbe sostituire i crediti FAD, che secondo i socialisti vanno indirizzati solo a finalità di sviluppo⁵³.

Allo stesso tempo, va riconosciuto che il settore finanziario spagnolo partecipa ai processi di internazionalizzazione delle imprese in misura superiore a quanto avviene (ad esempio) in Francia e in Italia. Le banche locali hanno effettuato ingenti investimenti in occasione della liberalizzazione economica attuata in AL negli anni '90⁵⁴. Anche il sistema finanziario spagnolo è stato oggetto di un vasto piano di privatizzazioni negli anni '80. Nel periodo in cui le banche erano prevalentemente pubbliche, la funzione di sostegno all'*export* era svolta dal *Banco Exterior*, che poi è stato inglobato nel *Banco Argentaria* e quindi non è più specializzato nel settore estero⁵⁵.

A compimento di questa sezione, vanno evidenziate però due dimensioni "quantitative", citando alcuni osservatori ed operatori in campo economico. Secondo il maggior esperto spagnolo di PEE, Alonso, la proiezione esterna della Spagna è tuttora bassa. La quota del commercio è modesta in relazione al PIL: i tre/quarti dell'*export* viene ancora indirizzato ai paesi dell'OCSE. Anche gli investimenti esteri sono bassi in relazione al PIL (0,5%); quelli in Spagna sono stati prevalentemente europei; nel periodo di Franco erano soprattutto statunitensi. Questa bassa capacità di proiezione esterna delle imprese spagnole sarebbe dovuta alle ridotte dimensioni delle stesse e alle carenze organizzative⁵⁶.

In secondo luogo, secondo l'ex segretario di stato di economia Ordoñez, anche il sostegno economico alle esportazioni è limitato. Da un lato i fondi a disposizione dei suddetti enti pubblici sono scarsi, dall'altro le imprese che esportano sono o quelle grandi -che quindi hanno le loro risorse, nonché l'accesso facilitato al credito bancario- o quelle straniere -che agiscono in Spagna grazie alla liberalizzazione degli investimenti esteri⁵⁷. Non sembra però che esista un senso di insoddisfazione nelle imprese: gli eventuali limiti del sostegno pubblico sono compensati da una maggiore partecipazione delle banche. In ogni caso, la ragione principale dell'assenza di squilibri tra domanda e offerta in tale settore è data dal fatto che le PMI spagnole hanno una scarsa propensione per l'*export*⁵⁸.

Quali sono dunque le conclusioni di questa sezione della ricerca? L'evidenza empirica sui processi di PEE presenta dei dati contraddittori. Se sul versante ministeriale la destra è coerente con una piattaforma liberista, non altrettanto succede a livello di enti pubblici preposti a sostegno dell'*export*, i quali restano o totalmente (ICO e ICEX) o maggioritariamente (CESCE e COFIDES) statali. La sinistra è dunque più coerente con una piattaforma di PEE di tipo interventista/protezionista. Come detto, PP e PSOE non hanno in programma la privatizzazione dei suddetti organismi; anzi, il secondo partito sta promuovendo un tentativo di potenziamento del sostegno pubblico. Allo stesso tempo, va riconosciuto come lo stesso PSOE abbia negli anni '80 favorito la privatizzazione del sistema finanziario spagnolo che sta appunto partecipando in modo abbastanza intenso al processo di internazionalizzazione delle imprese locali. In sintesi, destra e sinistra operano in questo settore con un certo grado di consenso fondato sulla commistione di elementi protezionisti (a livello di enti pubblici di PEE) e liberisti (a livello di banche).

Per ciò che riguarda invece l'*outcome* dei processi decisionali, va confermata la priorità per l'AL anche da parte di tutti e quattro gli enti pubblici di PEE. Lo stesso invece non può essere sostenuto a proposito del Mediterraneo che, a parte il caso del CESCE, viene sempre superato dall'Asia nella gerarchia delle priorità. Tale esito è però facilmente spiegabile. Da un lato, la selettività "infra-regionale" della diplomazia spagnola nel Mediterraneo riguarda i paesi del Maghreb. Non dovrà sorprendere dunque che a livello quantitativo l'Asia, che fra l'altro è più avanzata dal punto di vista economico, superi il raggruppamento dei paesi arabi. Dall'altro, la sovra/esposizione dei paesi arabi, per ciò che riguarda le garanzie dei rischi politici, è riconducibile anche all'instabilità istituzionale degli stati in questione -rimando alle statistiche dell'appendice.

In tale sezione, sono riportati anche i dati sui flussi economici privati verso i paesi extra/europei. L'AL fa la "parte del leone" sia negli investimenti produttivi che nei crediti bancari. Nel commercio, il livello degli scambi è superiore per paesi arabi (soprattutto per ciò che riguarda le importazioni), asiatici e dell'AL; inferiore per Africa ed est Europa. Le conclusioni che si possono trarre da queste statistiche sono compatibili, a mio avviso, con i dati sul sostegno diplomatico ed economico alle esportazioni. Il primato dell'AL non è in discussione, proprio perché non vi è selettività sub/regionale. C'è invece uno squilibrio tra la priorità diplomatica assegnata al Mediterraneo e i più limitati flussi economici. Oltre alle spiegazioni già fornite nel paragrafo precedente e riferite al Maghreb e al CESCE, va aggiunto che per "promuovere" politicamente un gruppo di paesi, è sufficiente l'esistenza di "un" determinato interscambio economico, soprattutto poi se fa riferimento ad un settore così strategico come le materie prime. Infine, la mancata priorità diplomatica per l'Asia non appare così immotivata, proprio perché i privati selezionano tale regione solo in uno dei tre rilevanti flussi economici: quello commerciale.

2.2. La PEE di cooperazione allo sviluppo

Anche a proposito della cooperazione allo sviluppo, è opportuno ricostruire l'apparato istituzionale, al fine di trarre le stesse conclusioni del precedente paragrafo. Da un lato, va verificata l'effettiva concentrazione degli aiuti sull'AL e il Maghreb; dall'altro occorre controllare se destra e sinistra optano per diverse modalità di configurazione istituzionale delle strutture decisionali del MAE. Una piattaforma coerente di sinistra implicherebbe infatti la continuazione del modello interventista del passato, basato sulla connotazione dell'agenzia tecnica come ente pubblico subordinato al MAE. Un riforma liberista implicherebbe la privatizzazione del suddetto organismo, con una maggiore autonomia (per lo meno operativa) dal MAE.

La struttura istituzionale della cooperazione allo sviluppo in Spagna è suddivisa in due ministeri: il MAE decide sui doni, mentre la SEC esercita il potere decisionale sui crediti di aiuto. Nell'agosto del '76 viene istituito il FAD (*Fondos de ayuda al desarrollo*), uno strumento di *tied aid*⁵⁹. Nel febbraio del '77 è la volta della CIFAD (*Comisión interministerial para el FAD*), che decide sull'assegnazione dei crediti FAD, dopo la proposta della DG di politica commerciale, mentre l'ICO gestisce tale strumento.

Per ciò che riguarda il MAE, la ristrutturazione inizia verso la metà degli anni '80, quando cioè la Spagna aumenta in modo sostanziale l'entità degli aiuti verso il terzo mondo. Nell'84, il parlamento istituisce, all'interno della commissione esteri del Senato, una sotto/commissione che fa uno studio sulla

cooperazione internazionale spagnola. Nell'agosto dell'85, viene fondata la SECIPI (*Secretaría de estado para la cooperación internacional y para Iberoamerica*), all'interno del MAE. La SECIPI è incaricata di elaborare i PACI (*Planes anuales de cooperación internacional*). Nel febbraio dell'86, viene istituita la CICI (*Comisión interministerial de cooperación internacional*), che ha il compito di approvare il PACI. Il consiglio dei ministri invece ha assunto il compito istituzionale di elaborare le *líneas directrices de política española para la cooperación al desarrollo*, al fine di rendere compatibili le due fonti di aiuti allo sviluppo: il FAD e i doni. Esse sono state emanate nell'87, poi nel '92 e nel '94, ma sembra che il coordinamento non sia stato molto efficace.

Nel novembre dell'88, viene costituita un'agenzia tecnica, alle strette dipendenze del MAE: la AECI (*Agencia española de cooperación internacional*), a cui è stata affiancata, all'interno della SECIPI, la OPE (*Oficina de planificación y evaluación*). Nel '94, l'AECI è stata poi ristrutturata in due direzioni generali⁶⁰: una per l'AL⁶¹, l'altra per paesi arabi, Mediterraneo e PVS⁶². L'agenzia dispone di una rete all'estero di OTC (*Oficinas técnicas de cooperación*): su 26, 19 in AL, 3 nel Maghreb, poi in Africa e nelle Filippine. Questi uffici lavorano in collaborazione con le ambasciate, che hanno un coordinatore della cooperazione⁶³. L'AECI è dunque un ente pubblico, di natura esecutiva, che dipende in via gerarchica dalla SECIPI del MAE, dove la modalità di ingresso è il concorso generalista: la maggioranza dei funzionari è rappresentata da diplomatici⁶⁴.

Nel '91, la Spagna entra nel DAC (*Development Aid Committee*) dell'OCSE, che fungerà da forte stimolo per le riforme. Vi sono infatti due indagini parlamentari sulla cooperazione: la prima del Congresso⁶⁵, la seconda del Senato⁶⁶. In seguito ai due rapporti, nel maggio del '95 viene istituito il *Consejo de cooperación al desarrollo*, un organismo consultivo con rappresentanti della pubblica amministrazione e dei settori sociali interessati⁶⁷.

Nel corso degli ultimi anni, hanno abbondato comunque le critiche degli osservatori. La prima riguarda la frammentazione del processo decisionale, attraverso la coabitazione fra le due amministrazioni statali responsabili dello stanziamento dei doni e dei crediti di aiuto: il MAE e la SEC; tale struttura organizzativa infatti renderebbe difficile il coordinamento⁶⁸. Inoltre, vi sarebbero notevoli difficoltà di programmazione, legate soprattutto alle modalità di gestione del PACI: le spese programmate hanno sempre differito da quelle realmente effettuate⁶⁹. Il terzo punto riguarda la scarsa autonomia dell'AECI, a cui rimediare con due misure: da un lato, ricorrere in misura maggiore a personale specializzato, riducendo la rotazione del personale; dall'altro cambiare la struttura giuridica dell'agenzia, rendendola un ente privato. Nessuna forza politica comunque ha mai prospettato l'adozione di quest'ultima misura⁷⁰. Altri due problemi sono stati l'eccessiva dispersione dei paesi destinatari dei doni (84 nel '93) e lo scarso approfondimento del momento della valutazione *ex post*⁷¹. Molti hanno invocato la necessità dell'adozione di una legge sulla cooperazione.

Nel '95, il PSOE aveva elaborato un progetto di legge, che però non era stato portato a compimento. Il PP ha presentato una nuova proposta nel '96 e da allora si è sviluppato un intenso dibattito sull'approvazione della legge sulla cooperazione. Nell'aprile del '98 il congresso ha approvato la nuova legge che è stata ratificata dal senato nel giugno: il PSOE ha votato a favore, dopo aver introdotto alcuni emendamenti alla prima proposta del PP. Il partito di Aznar aveva affidato al MAE la competenza della

cooperazione, che doveva avvenire "*sin perjuicio de las competencias de otros ministerios*". Il testo finale definisce più chiaramente che il MAE è responsabile della politica di cooperazione, che è parte dell'azione estera dello stato spagnolo, e del coordinamento inter-ministeriale. La nuova legge introduce la *Comisión Interterritorial*, che coordina l'azione dello stato con quello degli enti autonomi e prevede che venga elaborato uno statuto della cooperazione che dovrà essere approvato dal governo⁷².

Si fa poi riferimento alla necessità di una programmazione su 4 anni, accoppiata a quella annuale. È soprattutto il *Plan Director* che dovrebbe dare un maggior potere di intervento al MAE, ai danni quindi della SEC. Tale riforma prevede anche il requisito dello sviluppo di strategie per ogni paese (art. 8.2.), nonché per zone geografiche e settori (tipo quello ambientale). Il primo *Plan Director* è stato elaborato nel '98 da una commissione di esperti e sarà sottoposto all'analisi della SECIPI (attraverso l'OPE) che lo proporrà al governo (quindi alla SEC e al ministero di economia) per l'approvazione attraverso la CICI. Tale documento infine dovrà essere dibattuto e votato anche dal parlamento: questa è stata una modifica introdotta dal nuovo governo. In ogni caso, va precisato che in Spagna l'utilizzo dei *country programs* è stato finora limitato proprio a causa della scissione del processo decisionale in due ministeri. Prima della nuova legge, tutt'al più, alcune direttrici per singoli paesi venivano fissate all'interno del CICI (soprattutto) e del CIFAD. Andrà valutato in futuro quanto e come lo strumento del *Plan Director* sarà utilizzato: la legge comunque chiarisce (art. 19.3) che tali competenze spettano alla SECIPI e non all'AECEI.

La SEC si è opposta alla proposta del PSOE di creazione dei *Fondos de Cooperación al Desarrollo* (FOCOD), in sostituzione del FAD, e che sarebbero stati gestiti autonomamente dal MAE. In ogni caso, non sembra che il PSOE cercasse la penalizzazione della SEC: mirava solo a separare i crediti alle esportazioni dal settore della "cooperazione"; tale tentativo è però fallito⁷³. Nel giugno del '95, infatti, i partiti sono stati scavalcati dall'accordo raggiunto direttamente dalle due amministrazioni. MAE e SEC hanno concordato il mantenimento del sistema basato sulla gestione separata dei doni e dei crediti di aiuto. Si creava poi una terza categoria, quella dei crediti di *orientación social*, destinati a combattere il problema della povertà e da gestire congiuntamente dai due ministeri -rimando all'art. 28 della legge. In seguito alla discussione in sede di commissione parlamentare, che terminò i suoi lavori nell'aprile del '96, fu apportata un'importante modifica, e cioè che gli strumenti finanziari previsti dall'art. 28 dovessero essere subordinati ai principi, gli obiettivi e le priorità fissati nella legge. Attraverso tale passaggio, si intendeva precisare che gli aiuti all'*export* potevano essere ammessi solo se compatibili alle finalità dello sviluppo dei paesi poveri⁷⁴. La legge poi ha istituzionalizzato la sopravvivenza del CICI, senza chiarire la sorte del CIFAD⁷⁵. Le critiche avanzate alla nuova legislazione hanno riguardato due questioni: la mancata esplicitazione della necessità di una maggiore selettività nella scelta dei PVS e lo scarso peso assegnato al momento della valutazione *ex post* dei progetti⁷⁶.

In sintesi, non è ancora chiaro quale sarà l'esito finale del processo decisionale in materia di cooperazione. In passato vigeva una gestione bicefala, con uno scarso funzionamento del coordinamento. Il FAD era di fatto uno strumento che serviva a colmare le lacune delle imprese locali, così poco propense ad esportare; non deve sorprendere che fosse la SEC a gestirlo. Non va poi dimenticato che la Spagna fino agli anni '70 era soprattutto un paese ricettore di aiuti internazionali. La nuova legge in teoria lascia maggiori margini di intervento al MAE, ma non è assicurato che l'autonomia della SEC venga ridotta.

Molto dipenderà dall'adozione dei successivi regolamenti e soprattutto dall'andamento delle prassi politiche; va ricordato infatti che la *path dependency* segna uno sbilanciamento a favore della SEC.

Anche in tale settore della PEE, esiste una convergenza fra PP e PSOE nell'assegnare al settore pubblico la gestione degli strumenti tecnici della cooperazione. La piattaforma liberista di PE è stato sconfitta anche stavolta: nessun partito ha proposto mai la privatizzazione dell'AECE. Questa è l'ennesima conferma dell'orientamento "conservatore" (e non certo liberale) del PP.

La distribuzione degli aiuti ribadisce le conclusioni riguardo alle preferenze spagnole in campo di sostegno diplomatico ed economico alle esportazioni; inoltre viene confermato il sotto/dimensionamento della "regione" del Mediterraneo, quindi non del Maghreb, per le stesse ragioni enfatizzate in precedenza -rimando all'appendice. In ogni caso, anche con riferimento a tale settore, va sottolineato che la gerarchia delle priorità fissate dal parlamento sono state rispettate solo per ciò che riguarda l'AL, che si assesta sul 50% circa degli aiuti. Inferiore al previsto è l'esposizione dei paesi arabi (sul 10%), mentre il restante 40% circa si divide tra Africa e Asia, con una prevalenza del primo continente nei doni e del secondo nei crediti FAD⁷⁷. Le priorità geografiche "regionali" del FAD sono quindi più o meno le stesse dei doni -vengono smentite dunque le diagnosi di molti osservatori: cambiano semmai i paesi (meno poveri) destinatari⁷⁸.

CONCLUSIONI

Le direttrici della ricerca appena presentate erano, come detto, due. Da un lato sono stati approfonditi i processi della politica, per valutare la "fedeltà" dei due partiti di governo alle "piattaforme" di PE, tipiche della destra e della sinistra. Dall'altro era invece essenziale chiarire gli esiti della politica, per poter stabilire se la Spagna è una media potenza. Ecco le conclusioni per ciò che riguarda quest'ultimo aspetto della PE spagnola. Il basso profilo è stato abbandonato nella fase di consolidamento della democrazia: prima con il governo di destra di Calvo Sotelo, quando fu deciso l'ingresso nella NATO; poi con quello di sinistra di González, che prese due importanti decisioni (l'adesione alla CEE e il riconoscimento di Israele). In tal modo dunque, veniva abbandonata l'ambiguità, tipica del franchismo e anche del governo di centro di Suarez, nella definizione delle alleanze, basata sul mantenimento di prassi diplomatiche filo/terzomondiste e filo/occidentali. L'altra dimensione di una "piccola potenza", e cioè la capacità di selezionare le diverse regioni extra/europee, esiste da sempre e quindi non risale al periodo post/guerra fredda: Mediterraneo e AL sono privilegiate, al contrario di est Europa, Asia e Africa. Tali priorità sono rispettate nei tre capitoli della PE: quello diplomatico e quello economico, in riferimento alla cooperazione allo sviluppo e al commercio estero (con la parziale eccezione dei paesi asiatici nell'ultimo caso).

A partire quindi dalla fine degli anni '80, inizia il processo di avvicinamento allo *status* di media potenza, con riferimento alle altre due dimensioni tipiche di una media potenza, e cioè l'attivazione sul versante multilaterale e la selettività all'interno delle regioni privilegiate. In AL, la Spagna si è mobilitata sul versante multilaterale, con la convocazione delle *cumbres Ibero/americanas*, ma non è mai stata selettiva all'interno delle varie sub/regioni. Al contrario, nel Mediterraneo vi è maggiore selettività, nei

confronti dei paesi del Maghreb (Marocco e Algeria nell'ordine), ma a ciò non si è accoppiata una capacità di intervento multilaterale. Sono fallite sia la proposta della CSCM nel '90, che il consolidamento del dialogo EuroMed, lanciato a Barcellona nel '94⁷⁹. Il bilancio è quello di un paese a metà strada fra lo *status* di piccola e di media potenza. Naturalmente, non si tratta di una grande potenza: non esistono capacità di *governance*: né in SO, né in GE, né in America centrale (Cuba inclusa)⁸⁰...

I motivi di tali "inadeguatezze" sono, a mio avviso, diversi. Nel Mediterraneo, l'incapacità spagnola è il riflesso del basso profilo della PE dell'UE. Solo le istituzioni comunitarie (sovranzionali o inter/governative) potrebbero infatti sopportare il peso di un coinvolgimento multilaterale nella suddetta regione. Ma come è a tutti noto, i governi dell'UE non hanno ancora ritenuto opportuno intraprendere il cammino dell'integrazione anche nel settore della PE. Per ciò che riguarda invece l'AL, si potrebbe ipotizzare che la mancanza di selettività della Spagna è il risultato di una sua eccessiva ambizione "post-imperiale"⁸¹. A mio avviso, la differenza fra le proprie potenzialità -che sono limitate, soprattutto a livello economico- e le proprie aspirazioni -di grande potenza "iberica" che coltiva relazioni con tutti i paesi: dal Messico all'Honduras, dall'Ecuador all'Argentina...- sarebbe all'origine del *fracaso* che conduce la Spagna a non essere una grande potenza, ma neanche una media⁸². La Spagna non è neanche il primo stato europeo nei principali flussi economici verso l'AL⁸³.

In ogni caso, la mancanza di selettività spagnola in AL sembra legata ad un secondo fattore, e cioè l'assenza di una PE comune dell'UE anche nella sfera economica. La selettività di ciascun governo europeo può dipendere, a mio avviso, solo da un processo decisionale che si svolga a livello comunitario e che porti a una "divisione del lavoro" riguardo ai paesi destinatari della PEE in AL. In tal caso, ad esempio, l'Italia potrebbe concentrarsi sull'Argentina, la Francia sul Messico, la Germania sul Brasile, la Spagna sui paesi dell'America centrale... Tale coordinamento è di fatto inesistente, sia nella cooperazione allo sviluppo che nel sostegno diplomatico o economico all'*export*⁸⁴. Il motivo di tale opzione va ricondotto, a mio avviso, alla preferenza, assegnata dai governi europei a una PEE che privilegia le istituzioni del libero mercato, rispetto a quelle del mercato regolato. L'UE, quindi, attualmente sconta una sorta di incoerenza fra la politica economica interna -fondata sugli interventi correttivi dello stato- e la PEE -con scarsa influenza degli attori governativi che non si propongono di indirizzare le forze del libero mercato⁸⁵. Infatti, è semmai la vicinanza geografica o l'omogeneità culturale che fa sì che gli operatori privati dei vari paesi si indirizzino in modo privilegiato ad una regione piuttosto che ad un'altra; ad esempio gli imprenditori italiani optano per l'est Europa, quelli spagnoli per l'AL. Naturalmente non intendo sostenere che tale regolazione è desiderabile da un punto di vista etico o con riferimento all'efficacia economica. Si tratta però dell'unico strumento attraverso il quale singoli paesi membri possono consolidare uno *status* di PE da media potenza e l'UE uno da grande potenza⁸⁶.

Entrambe le conclusioni portano ad una stessa evidenza empirica: la PE spagnola è soprattutto "PEE". Ciò è confermato anche dalla più volte registrata incapacità di *governance* della Spagna. In sintesi, le relazioni diplomatiche della destra e della sinistra sembrano orientate soprattutto da motivi economici: sia in AL, dove l'esposizione degli imprenditori privati è aumentata grazie alle privatizzazioni degli anni '90; sia nel Mediterraneo, in cui gli interessi "nazionali" sono quelli della tutela delle importazioni di materie prime (dalla Libia e dall'Algeria) e delle esportazioni iberiche verso il Marocco.

Nel secondo contesto geografico, comunque, va segnalata l'esistenza di un obiettivo politico: la tutela della sovranità spagnola su Ceuta e Melilla.

Prima di passare a descrivere i processi della PE spagnola, intendo presentare alcune conclusioni sul processo decisionale interno di PEE, quindi a livello di relazioni inter/istituzionali. L'evidenza empirica raccolta in questa ricerca segnala che prima dell'89, prevaleva il modello dell'anarchia decisionale, che si basava su ben quattro "fonti di potere": il MAE, la SEC, il ministero di economia, la presidenza del governo. Tale dispersione di energie era collegata al fatto che la PEE non era ancora una *issue* rilevante per la Spagna: il livello di internazionalizzazione delle imprese locali era infatti basso. Molte aziende che agivano in Spagna erano straniere e quindi i fondi a disposizione degli enti pubblici di PEE erano limitati -sull'aumento delle risorse di tali organismi negli anni '90, rimando al paragrafo 2. In seguito alla vittoria del liberismo come modello economico "globale", aumentano le spinte per internazionalizzare l'economia spagnola⁸⁷. Cambia dunque anche l'organizzazione a livello ministeriale. L'integrazione fra ministero di Economia e SEC, attuata dal governo di Aznar, è la premessa per consolidare in Spagna un modello gerarchico nel processo decisionale di PEE. Anche la concertazione con gli imprenditori viene istituzionalizzata, a proposito sia del sostegno diplomatico che di quello economico. La conseguenza di tale mutamento è l'emarginazione del MAE, che viene relegato definitivamente a svolgere compiti "diplomatici", mentre la presidenza del governo esercita un ruolo *super partes*. Anche sulla cooperazione allo sviluppo, la SEC è riuscita a bloccare i propositi di riforma, provenienti dal PSOE: grazie anche all'appoggio del PP, essa continuerà a gestire i crediti alle esportazioni, mentre il MAE deciderà (come sempre) sui doni.

Anche le relazioni con gli enti pubblici di PEE (ICEX, ICO, CESCE, COFIDES) -i cui fondi sono aumentati dopo l'approvazione del trattato di Maastricht- sono improntate alla verticalità, soprattutto a partire dalle direttive della DG di politica commerciale della SEC. Vi sono canali negoziali orizzontali, ma non si tratta di strutture "decisionali": essi servono tutt'al più, a migliorare la comunicazione fra governi, enti pubblici ed imprenditori. Gli *inputs* fondamentali provengono quindi dalla SEC; ciò non implica naturalmente che tutte le scelte di PEE siano portate a compimento. La gerarchia, ad esempio, è rigida nei confronti di ICEX -il cui presidente è il segretario di stato di economia- e ICO -che è un mero esecutore di tipo finanziario-, ma è meno costrittiva per ciò che riguarda CESCE e COFIDES. Il governo infatti può decidere le priorità geografiche, ma sono poi le imprese a fare le richieste agli enti pubblici. Talvolta, alcune linee di credito sono rimaste inattive, ma va precisato che tali fallimenti hanno riguardato aree meno prioritarie della PEE, come ad esempio l'est Europa. Proprio queste considerazioni rafforzano l'ipotesi che in Spagna, nei rapporti pubblico/privato, prevalga il modello del *laissez faire*⁸⁸. Tale evidenza empirica è confermata dalle suddette tendenze a livello europeo del liberalismo "continentale". Queste ultime conclusioni vanno adesso collegate ai processi decisionali della PE spagnola, con particolare riferimento alla compatibilità fra le decisioni dei due principali partiti al governo e le cosiddette "piattaforme" ideologiche di destra e sinistra.

Il PSOE si colloca pienamente all'interno delle tradizioni della sinistra europea. Sia nel commercio estero che nella cooperazione allo sviluppo, i socialisti hanno sempre sponsorizzato soluzioni pubbliche, tollerando tutt'al più delle "correzioni", per ciò che riguarda una quota minoritaria di proprietà detenuta dai privati nel caso del CESCE e di COFIDES. L'unica eccezione a tale modello è rappresentata

dall'appoggio alla privatizzazione del sistema finanziario spagnolo, ma questa solo indirettamente è una misura di PEE. Anche nel settore delle relazioni diplomatiche, il PSOE ha portato avanti due linee politiche compatibili con le tradizioni della sinistra europea. Da un lato è stata attuata la prassi dei "due pesi e delle due misure" con gli autoritarismi del terzo mondo: quindi tolleranza per Cuba e, invece, forti critiche per i militari di destra. Dall'altro, il governo di González ha spesso promosso modalità *politically correct* di risoluzione dei conflitti, che escludessero cioè l'uso della forza. Nel paragrafo 1, sono state ricordate le "eterodossie" spagnole a proposito delle guerre delle Falklands, del Kuwait e soprattutto dell'intervento statunitense a Panama.

Anche il PP è stato coerente nel settore delle relazioni diplomatiche. La fedeltà nei confronti del *leader* della coalizione occidentale (gli USA) è stata superiore, come testimoniato dalle dichiarazioni di Aznar in occasione del bombardamento anglo/americano dell'Iraq del dicembre del '98. La stessa politica di confronto con Castro, seppur "ammorbidita" nel corso degli ultimi mesi del '98, ha segnato la convergenza verso i classici valori dell'anti/comunismo. Allo stesso tempo, la mancata difesa della democrazia sia a Cuba che in GE, oppure la scarsa determinazione nel difendere il principio del pluralismo culturale in SO, allontanano il PP da qualsiasi connotazione di tipo liberale. Anche nella PEE, i popolari si sono astenuti dall'appoggiare misure di privatizzazione degli enti pubblici di sostegno alle esportazioni e dell'agenzia tecnica degli aiuti. Le ragioni di questo orientamento, a mio avviso, vanno ricondotte alla tradizione filosofica del realismo che sembra ispirare la diplomazia (politica ed economica) della destra spagnola. Gli strumenti di sostegno all'*export* e di gestione degli aiuti non devono essere privatizzati (o eliminati), perché i cosiddetti "interessi nazionali" possono venire più facilmente tutelati.

La tabella 2 serve a riassumere gli orientamenti ideologici "potenziali" e la comparazione con la collocazione effettiva della PE dei due principali partiti al governo: il PSOE e il PP. Verranno presentate solo tre piattaforme su quattro (due di destra: conservatrice e liberale; una di sinistra: socialdemocratica), dando per scontato che nessun partito ha applicato politiche compatibili alla colorazione ideologica comunista. Tale modello è più sofisticato di quello binario che era stato utilizzato finora, soprattutto al fine di non rendere troppo complessa la presentazione dei casi.

La prima categoria è riferita alla struttura inter/ministeriale del processo decisionale di PEE. La piattaforma realista mira alla riduzione dell'apparato statale (al contrario di quella socialdemocratica), rafforzando però la "catena gerarchica di comando" (al contrario di quella liberale), onde meglio tutelare gli interessi nazionali. La seconda riguarda invece il sostegno diplomatico alle esportazioni, con riferimento alle suddette opzioni dei paesi continentali dell'UE che non intendono né cancellare l'azione pubblica -come invece auspicano i liberali-, né indirizzare i privati attraverso forme di dirigismo fondate sulla divisione "regolata" dei paesi destinatari dei flussi economici, sulla base delle dottrine economiche neo/dirigiste di tipo socialdemocratico. In parallelo, viene definito l'eventuale ruolo delle banche private nel sostegno economico. Infine, le altre categorie sono un approfondimento della seconda e riguardano, rispettivamente, il ruolo degli enti pubblici di finanziamento e assicurazione dell'*export* e dell'agenzia tecnica di cooperazione allo sviluppo. A parte il caso della piattaforma liberale che prevede la privatizzazione di tali strumenti⁸⁹, ci sono due possibilità. Il commercio estero può richiedere: la partecipazione minoritaria dei privati alla proprietà di alcuni degli enti suddetti (protezionismo corretto)

-come avviene appunto in Spagna- oppure la configurazione esclusivamente pubblica di tali attività (il caso italiano). L'altra dimensione è invece collegata ad una attività dello stato quale la cooperazione allo sviluppo. Una piattaforma realista prevede dunque il mantenimento della natura pubblica dell'agenzia tecnica, ma con maggior ricorso a personale esterno specializzato a contratto. La posizione socialdemocratica esclude invece tale possibilità ed è fondata sull'attività dei funzionari di carriera dei vari ministeri incaricati, che tutt'al più seguono dei corsi di aggiornamento. La terza dimensione descrive l'evidenza empirica della PE "politica", la quarta della PE "militare"⁹⁰: in entrambi i casi, rimando a quanto già sostenuto nei paragrafi precedenti.

Ciò che emerge dall'analisi empirica del caso spagnolo è (di nuovo) la lontananza dei due partiti dalla piattaforma liberale. In secondo luogo, si può sostenere che solo uno dei tre settori delle istituzioni interne di PEE ha diviso i due maggiori partiti, e cioè quello riferito all'apparato inter/ministeriale di PEE. Le decisioni in materia di enti pubblici (sia di commercio estero che di cooperazione) si sono basate su di un alto consenso fra i due maggiori partiti spagnoli sulla PEE, che testimonia la fedeltà della Spagna al modello continentale di politica economica, con una prevalenza della piattaforma realista, rispetto a quella socialdemocratica -applicata solo nel settore degli aiuti ai PVS.

Appendice 1
LE MISSIONI DIPLOMATICHE

González/Solana dal 6/93

<i>Visite spagnole all'estero</i>	<i>Visite straniere in Spagna</i>
AMERICA LATINA:	
	1993
13-7 RJC in Messico	
15/16-7 RJC e FG in Brasile (cumbre III)	
	21-7 Prs Paraguay
9-8 ME con Castro in Colombia	
26-9 ME con Prs Colombia e ME Cuba in New York	
	4/10 Vicprs Nicaragua 29-9/1-10 1mn Perù 8/15-11 Prs Nicaragua
	1994
	13-1 ME Cuba 8-2 ME Ecuador 11-2 ME Guatemala 28-2/2-3 Prs Argentina 8-4 ME El Salvador 14-4 ME Colombia 28-4 ME Bolivia 3/7-6 ME Messico
13/5-6 RJC e FG in Colombia (cumbre IV)	
17/21-6 ME in Cuba	
	30-6 Prs Colombia 5-7 ME Uruguay 11/2-7 Prs Panama 19-7 ME Guatemala 24/9-7 Prs Uruguay
25-7 ME in Cile, Argentina	
7/8-8 ME con Castro in Colombia	
4/7-9 FG in Paraguay	
	6-9 ME Cuba 5-10 1mn Rep. Dominicana 21/2-10 ME Nicaragua 23/6-10 Prs Paraguay 15/20-11 1mn e ME Perù
30-11/2-12 FG con Castro in Messico	
	1995
11/20-2 FG in El Salvador, Honduras, Nicaragua	
	8/10-3 Prs Cile 9/10-3 Prs Colombia
16/7-10 FG e RJC in Argentina (cumbre V)	
17/8-10 FG in Brasile	
	14-12 Prs Argentina Prs Uruguay Prs Paraguay 20-12 Prs Brasile
	1996
	23-1 Prs Brasile 25-1 ME Messico 24-3 ME Guatemala
MEDITERRANEO:	
	1993
29-9 ME con ME Marocco in New York	
18-10 ME in Marocco	
8/11-11 RJC in Israele	23-9 Sgr Lega Araba

	18-11 Arafat 3/4-12 1mn Marocco Arafat
2/4-1 ME con Arafat in Tunisia	1994
	12-1 ME Algeria 21/2-2 1mn Israele 23-3 ME Libia
5/7-4 ME in Libano, Egitto ME con sgr Lega Araba in Egitto	
21-7 ME in Marocco	21-4 Sgr Fronte Polisario 19/21-7 1mn Algeria
30-10 FG in Marocco 9/15-11 RJC e ME in Tunisia Giordania Arabia Saudita	28-9 Arafat 24/5-10 Sgr Lega Araba
	22-11 ME Irak 24/9-11 1mn Israele 14-12 Re Giordania
	1995
23/4-6 ME in Marocco	17-5 ME Siria
10/1-9 FG in Israele 11/3-9 FG in Palestina Giordania Siria Libano	6-7 Arafat
26-10 FG in Tunisia	
6-11 FG in Israele	27-10 Re Giordania
15-11 ME in Marocco 28-11 FG in Palestina	15-11 1mn Turchia
	1996
5-2 FG in Marocco	22-2 ME Tunisia
12-3 FG in Egitto	
AFRICA :	
	1993
23/4-5 RJC e ME in Mauritania	19/21-10 Prs S.Tomè e Princ. 1994
	4-7 Prs Sud Africa 6-10 1mn Zaire
	1995
	28-2 Prs Gabon 23-4 1mn Costa d'Avorio 26-9 Prs S.Tomè e Principe 17-10 Prs Mozambico
5-12 RJC in Costa d'Avorio	1996
	20-2 ME Ruanda
EST EUROPA :	
	1993
	6-8 Prs Romania 4-10 Vicprs Kazakistan
	1994
	8/10-2 ME Ucraina 15/7-2 Prs e ME Ungheria 14-3 ME Rep. Ceca

		23-3 Prs Kazakistan
		11/3-4 Prs Russia
		26/8-4 ME Slovenia
		28-6 ME Croazia
		11/3-7 Prs Slovacchia
3-11 ME in Russia		
Polonia		
5/6-12 FG in Ungheria		
	1995	
24/5-1 FG in Romania		20-4 1mn Slovenia
8/9-5 FG in Russia		
4/5-9 FG in Bulgaria		
6/7-9 FG in Russia		
		12/3-7 1mn Slovacchia
		23/4-7 1mn Ungheria
		27-9 1mn Polonia
		24-10 1mn Bosnia
		29-11 Prs Polonia
ASIA :		
	1993	
		19/23-9 Vicprs Cina
	1994	
13/9-1 ME in Sud Corea		
Tailandia		
Malaysia		
Giappone		
24/5-7 Vicprs in Cina		
		11/3-9 Prs e ME Filippine
		14/5-9 1mn e ME Pakistan
		13/4-10 ME India
		18/9-10 ME Vietnam
	1995	
29/30-3 RJC in Cina		
2/3-4 RJC e ME in Filippine		
4-4 RJC e ME in Malaysia		
	1996	
		18-1 Re Tailandia
2-3 ME con ME Sud Corea in Tailandia		
Aznar/Matutes dal 3/3/96		
<i>Visite spagnole all'estero</i>		<i>Visite straniere in Spagna</i>
AMERICA LATINA:		
	1996	
		24-3 ME Guatemala
		9-4 ME Cuba
		21-4 Me Venezuela
		10-5 ME Cile
		15-7 Castro
		16-7 Prs Rep. Dominicana
		2-8 Prs Colombia
3/7-9 JMA in Rep. Dominicana		
Portorico		
Messico		
		24/7-9 Prs e ME Venezuela
		14-10 Prs e ME Bolivia
9/11-11 RJC e JMA in Cile (cumbre VI)		
14-11 RJC in Uruguay		
28/30-12 JMA in Guatemala		
	1997	
10-1 ME in Nicaragua		
		18/21-1 Prs Guatemala
		27-1 ME Colombia

		7-2 ME Brasile 21-2 ME Panama 10/2-3 Prs El Salvador 17-3 Prs Nicaragua 17-3 1mn Perù	
3-4 RJC in Messico 16/23-4 JMA in Brasile Argentina 3-4 RJC in Messico			
		11-5 Prs Colombia 16-10 ME Colombia 23-10 Prs Guatemala	
7/14-11 RJC e JMA in Venezuela (Cumbre VII) JMA in El Salvador Nicaragua Panama			
	1998	17-11 ME Uruguay 6/7-2 Prs e ME Colombia 26-2 ME Perù	
15/20-3 JMA in Bolivia Uruguay Cile			
		6-4 ME Cuba 22-4 Prs Brasile 17/8-5 Prs Brasile 29/30-6 ME Cuba	
12/7-9 JMA in Perù Colombia 21-9 ME con ME Cuba in New York 17/8-10 JMA e RJC in Portogallo (Cumbre VIII) con Castro e con Prs Cile			
		20-10 Castro (con JMA)	
10/2-11 ME in Cuba			
MEDITERRANEO:			
	1996		
27-5 JMA in Marocco		25-6 Sgr Fronte Polisario 4-7 ME Tunisia	
9-9 ME in Algeria 29-9 ME con Sgr Fronte Polisario			
		30/1-10 Arafat 3-12 Sgr Lega Araba 1mn Israele 9-12 ME Algeria ME Marocco	25-11 1mn Giordania
	1997		
		27/8-1 1mn Tunisia	
17-2 ME e RJC con Arafat in Egitto			
		6-3 1mn e ME Marocco	
11-2 ME in Arabia Saudita			
		12/3-3 Re Giordania 1-4 Vicprs e ME Siria 5/6-6 1mn e ME Marocco 14/6-7 1mn Libano 4-9 ME Giordania 23/5-11 1mn Turchia 25/11 Sgr Fronte Polisario 15-12 1mn Tunisia	
	1998		
12-1 ME in Marocco			
		4/5-2 Arafat 4-3 Prs Turchia 5/6-3 1mn Israele	
26-4 JMA in Marocco			

19-5 JMA in Tunisia		18/9-6 ME Iran 21/4-6 Vic1mn Irak
21/22-7 JMA in Turchia		
26-6/1-7 JMA in Egitto		
Israele		
Palestina		6-10 Prs Prl Iran 4-11 Arafat
AFRICA :		
	1996	30-5 ME Mozambico 20-6 Vicprs Sud Africa 9-7 Prs Namibia 7-10 ME GE 18/9-11 Prs e ME Angola
24-6 JMA con Obiang in New York		1997
15-1 ME in Capo Verde	1998	
16-6 JMA con Mandela in Regno Unito		23-1 ME Angola
EST EUROPA :		
	1996	19-4 ME Slovenia 7/8-10 Prs e ME Ucraina
		1997
		24-3 1mn Romania 23-4 1mn Slovenia
7-5 RJC in Russia		8/9-7 1mn Polonia 21/2-7 1mn Croazia 20-10 1mn Lituania 23-10 Prs Rep. Ceca 25-11 1mn Lettonia
26-10 JMA in Kazakistan	1998	
		12-1 Prs Rep. Ceca 28-1 ME Russia
19/20-7 JMA in Bulgaria		7-11 1mn Slovenia
12/3-12 JMA in Rep. Ceca		
ASIA :		
	1996	23/6-6 Prs e ME Cina
20/9-10 RJC e ME in Sud Corea		
10/14-2 ME in Filippine	1997	
Singapore		19-5 1mn Bangladesh 25/6-9 1mn Malaysia
28/30-10 JMA in Giappone		
11/3-2 RJC in Filippine	1998	
5/9-5 ME in Cina		

Abbreviazioni:

FG = Felipe González
JMA = Josè Maria Aznar
ME = ministro degli esteri
Prl = Parlamento
Prs = presidente

Re = Re
RJC = Rey Juan Carlos
Sgr = segretario
Vic = Vice
1mn = primo ministro

Appendice 2
LE STATISTICHE

Cooperazione allo sviluppo (in milioni di peseta)

	1993	FAD	1994	FAD	1995	FAD	1996	FAD
EST EUROPA %	0,3		0,1		1,2		1,4	
NA/MO %	10,8	11,6	9,4	7,5	11,2	14,2	8,3	7,4
totale	12825	11058	10642	8902	11376	5035	9222	2986
Sahara occidentale	18		345		774		816	
Marocco	8127	7588	2811	2432	1596	510	3130	1241
Algeria	3708	3413	7258	7172	3655	3290	791	496
Tunisia	155		60		1008	49	951	560
Palestina	305		660	251	3522	1189	2109	689
AFRICA %	7,9	5,5	12,0	1,6	9,6	1,0	24,2	12,7
totale	9447	5190	13544	1832	9804	340	27032	5118
Guinea equatoriale	1988		1141		1521		1524	
Angola	1617	1454	1468	1359	935		5301	4564
Mozambico	1910	1028	588	124	2062	516	2114	
AMERICA LATINA %	51,4	52,8	47,6	66,7	48,8	45,0	40,9	47,0
ASIA/OCEANIA %	24,4	30,1	25,9	24,2	15,4	39,8	12,9	32,9
totale	28965	28564	29281	28919	15677	14055	14401	13227
Cina	17829	17739	20512	20465	6977	6917	4689	4481
Indonesia	7052	705	6073	6058	5553	5524	5373	5350
Filippine	3973	3773	2247	2026	1466	172	553	
Pakistan					1326	1325	2784	2780

Enti pubblici di PEE

Per le statistiche dell'ICO, rimando ai dati sulla cooperazione, e in particolare a quelli riguardanti i crediti FAD. Come detto, l'assegnazione di tali fondi è il risultato di decisioni del governo. Non esistono invece statistiche disaggregate sui crediti CARI che vengono concessi alle aziende locali indipendentemente dalla destinazione delle esportazioni. Non esistono dati disaggregati a livello geografico neanche per ciò che riguarda l'ICE che, come detto, offre un servizio informativo alle imprese spagnole esportatrici. Le priorità geografiche di tale istituto sono quindi quelle indicate nel testo, sulla base delle indicazioni dei funzionari intervistati.

	COFIDES (milioni peseta) (stock fine '97)		CESCE (milioni peseta) (rischi fine'97)	
AMERICA LATINA	3048	53,0%	901072	35,4%
Messico	1167		162230	
Argentina	716		148143	
Brasile	441		55838	
Cile			25536	
Colombia			119841	
Cuba			93491	
Rep. Dominicana			34083	
Ecuador			46492	
Guatemala			26305	
Honduras			15110	
Nicaragua			36566	
Peru			97728	
Uruguay			15597	
Venezuela			24112	
NORD AFRICA/MEDIO ORIENTE			744536	29,2%
Marocco	259	4,5%	126621	
Algeria			268506	
Egitto			101002	
Iraq			41893	
Iran			89970	
Giordania			13587	
Tunisia			12329	
Turchia			90628	
EUROPA ORIENTALE	979	17,0%	187105	7,3%
Ungheria	340		12211	
Russia	228		153251	
Romania			21643	
AFRICA	513	8,9%	141524	5,6%
Namibia	268			
Angola			78901	
Congo			23992	
Costa d'Avorio			22301	
Nigeria			16330	
ASIA	743	12,9%	394711	15,5%
Cina	693		338239	
Filippine			29454	
Indonesia			27018	
ALTRO	204	3,6%		7,0%
TOTALE	5746	100%	2548373	100%

Fonti: *Informe Anual*

Commercio (percentuali)

	'93I	'93E	'94I	'94E	'95I	'95E	'96I	'96E	'97I	'97E
EST EUR.	1,9	1,5	2,1	1,7	2,6	2,2	1,7	2,2	2,3	2,7
AM. LAT.	4,3	5,6	4,2	6,0	4,1	5,2	3,8	5,4	4,0	6,2
NA/MO	5,8	5,4	5,7	5,2	5,3	5,0	5,4	4,5	5,8	4,5
AFRICA	2,7	1,7	3,1	1,1	2,8	0,9	3,2	1,2	3,0	1,2
ASIA/OC.	5,7	4,2	6,2	4,5	6,4	4,1	6,4	4,0	7,0	4,1
UN. EUR.	61,0	68,2	61,0	68,7	65,4	72,3	66,2	71,0	65,2	69,4
EFTA	5,6	4,3	5,3	3,5	2,1	1,8	2,0	1,5	1,9	1,5
AL. EUR.	0,4	1,9	0,4	1,7	0,5	1,9	0,5	2,1	0,6	2,5
AL. OCSE	11,5	6,4	11,7	7,3	10,6	6,4	9,9	6,2	9,9	6,4
ALTRO	1,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	1,2	0,0	1,2

Anuario Internacional CIDOB, *op. cit.*.

Investimenti esteri (percentuali)

	1993	1994	1995	1996	1997
EST EUROPA	1,3	1,3	0,1	0,0	0,2
AMERICA LATINA	15,0	44,5	20,8	42,6	54,1
ALTRI PAESI	4,6	0,7	1,0	1,0	1,5
UNIONE EUROPEA	57,2	36,9	29,6	32,8	23,7
ALTRO EUROPA	0,4	0,8	2,6	0,3	0,7
ALTRO OCSE	8,6	6,3	11,3	8,8	15,8
PARADISI FISCALI	13,0	9,5	34,6	14,4	4,0

Anuario Internacional CIDOB, *op. cit.*.

Crediti bancari (percentuali)

	1997	1995
UNIONE EUROPEA	58,8	63,3
RESTO OCSE	21,0	15,7
RESTO EUROPA	3,1	5,4
EST EUROPA	0,4	0,4
ASIA	2,7	2,3
AFRICA	0,7	0,6
AMERICA LATINA	13,7	12,2
ALTRI	0,4	0,1

Banco de España *Cuentas financieras de la economía española.*

Tabella 1

	BP	PP	MP	GP	SP
A) chiarezza nella politica di definizione delle alleanze	no	sì	sì	sì	sì
B) capacità di selezionare fra diverse regioni	no	sì	sì	sì	no
C) capacità di attivazione del livello multilaterale	no	no	sì	sì	sì
D) selettività all'interno di ciascuna regione	no	no	sì	no	no
E) capacità di <i>governance</i>	no	no	no	sì	sì

Tabella 2

REAL/CONSERVATORE	LIBERALE	SOCIALDEMOCRATICA
1 <i>apparato inter/ministeriale di PEE:</i> ridotto gerarchico PP	ridotto anarchico	consistente PSOE
2 <i>enti pubblici di sostegno economico alle esportazioni:</i> sostegno competitivo (banche e pubblico) PP PSOE	competizione pura (solo banche)	sostegno regolato (solo pubblico)
2a <i>enti del commercio estero:</i> pubblico corretto PP PSOE	privato	pubblico
2b <i>enti della cooperazione allo sviluppo:</i> pubblica flessibile	privata	pubblica rigida PP PSOE
3 <i>PE diplomatica</i> anti/comunismo PP	difesa di democrazia	"2 pesi e 2 misure" PSOE
4 <i>PE militare</i> fedeltà PP	fedeltà e intervento	soluzioni pacifiche PSOE

NOTE

1. Nella prima metà degli anni '70, il ministro degli esteri (ME) López Bravo attuò una mini *ostpolitik* nei paesi comunisti, con visite a Mosca, accordi con la Cina e governi dell'est Europa (Germania, Ungheria, Polonia, Bulgaria, Romania e Cecoslovacchia). POWELL, C.T.: "Spain's external relations 1898-1975" in GILLESPIE, R.; RODRIGO, F.; STORY, J. (a cura di): *Democratic Spain. Reshaping external relations in a changing world*. London, Routledge, 1995, p. 11-29.
2. Vi fu la (debole) condanna dell'intervento sovietico in Afghanistan, che venne effettuata soprattutto perché contro un paese islamico e non allineato. Anche sulla questione degli ostaggi statunitensi in Iran, si fece riferimento solo alla possibilità che la loro liberazione non comportasse l'uso della forza. MESA R.: *Democracia y política exterior en España*. Madrid, Eudema, 1988.
3. DEL ARENAL, C.: "La política exterior española en Iberoamérica (1982-92)" in CALDUCH, R. (a cura di): *La política exterior española en el siglo XX*. Madrid, Ed. Ciencias Sociales, 1994a, p. 279-302.
4. DEL ARENAL, C.: *Política exterior de España hacia Iberoamérica*. Madrid, Ed. Complutense, 1994b.
5. La Spagna fece la richiesta di ingresso nella CEE nel '77 e i negoziati iniziarono nel '79; il processo di riconoscimento di Israele è stato iniziato da Calvo Sotelo. MESA, R.: *op. cit.*, 1988.
6. GILLESPIE, R.: "Spain and the Maghreb: towards a regional policy" in GILLESPIE, R. et al.: *op. cit.*, 1995, p. 159-177.
7. La Spagna e i paesi arabi hanno una struttura produttiva simile per ciò che riguarda l'agricoltura. HAMUDEH, R.: *España y los países árabes. Nivel de intercambio económico, comercial y financiero*. Madrid, Prensa y Ediciones Iberoamericana, 1992.
8. La PE verso l'est Europa fu caratterizzata da un'"intesa" fra González e Gorbaciov. STORY, J.: "Spain's external relations redefined: 1975-89", in GILLESPIE, R. et al.: *op. cit.* 1995, p. 30-49.
9. La percentuale di aiuti destinati al Centro America è molto bassa: circa l'1/2%. MIRALPEIX I GÜELL, Ma.A.: "La cooperación española en Centro-América", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (23-4)/1992, p. 157-204. MIRALPEIX I GÜELL, Ma.A.: "La cooperación española en Centro-América: voluntad política o transferencia de recursos?", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (31)/1995, p. 167-97. La quota del commercio non raggiunge lo 0,5%. Gli investimenti esteri spagnoli oscillano fra l'1% e il 5%. DE SEBASTIÁN, L.; SÁNCHEZ DIAZ, E.; SANTAMARÍA MORALES, A.: "Las relaciones económicas entre España y América central: balance de una década" in VV.AA.: *Las relaciones entre España y América Central (1976/89)*. Barcelona, Cidob/Aietti, 1989, p. 81-110. Secondo Del Arenal, in Centro America, la Spagna non ha saputo sviluppare una dinamica negoziatrice propria. DEL ARENAL, C.: *op. cit.*, 1994a, 1994b. PIÑOL I RULL, J.: "Las relaciones españolas con Centroamérica: el período de los gobiernos socialistas (1976-1989)" in VV.AA.: *Las relaciones entre España y América Central (1976/89)*. Barcelona, Cidob/Aietti, 1989, p. 31-64.
10. Del Arenal ha sottolineato come la priorità assegnata dal governo socialista alla difesa dei diritti umani e della democrazia sia stata incoerente, dato che è stato assegnato un peso diverso a Cuba da un lato e ai regimi del cono sud e al Paraguay dall'altro. Intervista a C. Del Arenal, Universidad Complutense, 20-10-98.
11. ROY, J.: "España y Cuba: una relación muy especial?", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (31)/1995, p. 147-66. Dal '93 in poi, l'ambasciatore Solchaga promosse il *policy dialogue*, al fine di favorire la liberalizzazione economica. Egli comunque ha ammesso il fallimento della strategia nella sfera della democratizzazione. MONTANER, C.A.: "Cuba: como contribuir a su democratización", *Política Exterior*, 11(57)/1997, p. 94-109.
12. La cooperazione allo sviluppo con il Cile fu limitata, ma le relazioni commerciali dei privati aumentarono. LASAGNA BARRENA, M.: "Las relaciones chileno-españolas: 1982-89", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (22)/1991, p. 131-43.
13. BAYO, F.: "La democracia en la política latino-americana de España. El caso de Cono sur", *Síntesis*, (21)/1995, p. 75-103.
14. GRUGEL, J.: "Spain and LA" in GILLESPIE, R. et al.: *op. cit.*, 1995, p. 141-158.
15. La percentuale di investimenti spagnoli in AL diminuì: dal 56% dell'81 fino al 12,9% dell'88. In quel frattempo aumentarono le quote dell'Asia. ARAHUETES GARCIA, A.; ARGÜELLES, J.: "Las inversiones directas de España en América Latina, 1981-92", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (31)/1995, n. 31, p. 119-46.

16. Anche l'UE ha materializzato un forte divario fra la partecipazione al processo di pacificazione del Centro America e lo scarso coinvolgimento nella cooperazione allo sviluppo. SANAHUJA, J.A.: "Relations between the European Community and Central America in the 1990s: continuity, reactivation or change?" in BIEKART, K.; JELSMA, M. (a cura di): *Peasants beyond protest in Central America*. Amsterdam, Transnational Institute, 1994, p. 141-206.
17. Il paese che si è sempre maggiormente opposto ad una "promozione" dell'AL è senz'altro la Francia. DEL ARENAL, C.: "La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, 2(17)/1990, p. 329-66. NAVARRO GONZÁLEZ, A.: "La integración europea: el caso de España y las relaciones Comunidad Europea-América Latina", *Síntesis*, (18)/1992, p. 53-61. MARCH J.A.: "España y América Latina", *Política Exterior*, (52)/1996, p. 160-76.
18. Le sanzioni includevano la paralisi dei negoziati per un trattato di amicizia e cooperazione e il ritiro della Spagna dal gruppo di paesi che stavano organizzando un *bridging loan* per il Perù. GILLESPIE, R.; POLLACK, B.: "La política exterior española en 1992: Latino-américa en el corazón, pero Europa en la mente?" in CIDOB: *Anuario Internacional 1992*, Barcelona, 1993, p. 15-32.
19. Del Arenal contrappone l'approccio gerarchico nei confronti dell'AL, tipico della fase "conservatrice" pre/democratica, a quello "comunitario" della fase socialista. DEL ARENAL, C.: *España e Iberoamérica. De la hispanidad a la comunidad iberoamericana de naciones*. Madrid, Cedeal, 1989. DEL ARENAL, C.: *La comunidad iberoamericana de naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*. Madrid, Cedeal, 1992.
20. DE LA RIVA, I.: "Las cumbres ibero-americanas", *Política Exterior*, (28)/1992, p. 168-87.
21. Tale progetto risaliva al '76, ma in quel periodo l'iniziativa non riuscì a "decollare". È solo a partire dall'83, che si sono tenute le conferenze preparatorie del quinto centenario dalla scoperta delle Americhe. DEL ARENAL, C.: "El futuro de la comunidad ibero-americana de naciones y la política exterior de España", *América Latina Hoy*, (4)/1992, p. 17-25. DEL ARENAL, C.: "Balance y perspectivas de cuatro cumbres ibero-americanas", *Revista de Estudios Políticos*, (89)/1995, p. 35-59.
22. PIÑÓN RULL, J.: "Los condicionantes de la acción exterior de España respecto a Latinoamérica (1976-91)", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (23-24)/1992, p. 7-16.
23. BARBÉ, E.: "España y el Mediterráneo en el nuevo equilibrio europeo", in CIDOB: *Anuario Internacional 1990*, Barcelona, 1991, p. 75-82. C'è chi ha sottolineato anche l'inadeguatezza dei propositi di De Michelis di enfatizzare troppo le dinamiche attinenti alla sfera della sicurezza; ciò avrebbe accentuato le diffidenze di Washington. BAIXERAS, J.: "España y el Mediterráneo", *Política Exterior*, 10 (51), 1996, p. 149-62.
24. DEZCALLAR, J.: "Las relaciones España-Magreb" in CIDOB: *Anuario Internacional 1991*. Barcelona, 1992, p. 37-55. L'iniziativa francese risaliva a Mitterrand ('83), che riteneva insormontabili i conflitti del Mediterraneo orientale (fra Grecia e Turchia da un lato ed arabi e israeliani dall'altro). BAIXERAS J.: *op. cit.*, 1996.
25. Gli USA parteciparono solo come osservatori. REMIRO BRETÓNS, A.: "Política exterior de seguridad de España en 1995" in CIDOB: *Anuario Internacional 1995*. Barcelona, 1996, p. 27-40.
26. MARQUINA, A.: "Seguridad y estabilidad política en el Mediterráneo", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (37)/1997, p. 39-52.
27. HERNÁNDEZ DE LARRAMENDI, M.; NÚÑEZ VILLAVARDE, J.A.: *La política exterior y de cooperación de España en el Maghreb (1982/95)*. Madrid, Libros de la Catarata, 1996. Dopo l'intervento militare in Algeria, Ordoñez optò per il pragmatismo e dichiarò che il *golpe* evitava un male sicuro, e cioè il fondamentalismo al potere. GILLESPIE, R.; POLLACK, B.: *op. cit.*, 1993.
28. SAHAGÚN, F.: "España frente al sur" in CALDUCH, R.: *op. cit.*, 1994, p. 237-278.
29. In seguito, Madrid è stata la sede di altri incontri; l'accordo fra Rabin e Arafat sarebbe stato poi raggiunto nel '93. ABU-WARDA, N.: "Las transformaciones del mundo árabe y sus consecuencias en las relaciones hispano-magrebies" in CALDUCH, R.: *op. cit.*, 1994, p. 303-333.
30. ORTEGA, A.: "Spain in the post cold war era" in GILLESPIE, R. et al.: *op. cit.*, 1995, p. 178-195. Il grosso delle visite si svolse infatti nel '90, nel periodo immediatamente successivo alla caduta dell'"impero" sovietico. Il ME Ordoñez si recò infatti in Romania, Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia (tra febbraio e marzo) e in Ungheria (in settembre). Dal '90 in poi, gli sforzi diplomatici spagnoli diminuirono. Nel luglio del '91 González fece una visita in Unione Sovietica, che era stata anticipata dalla missione del ME nel febbraio. Nel giugno

dello stesso anno anche il primo ministro ungherese si recò a Madrid; nel maggio del '92, fu la volta di Walesa. Nell'aprile del '92, Ordoñez partecipò alla conferenza della CSI. CIDOB: *Anuario Internacional 1991 y 1992*. Barcelona, 1992 y 1993.

31. Venne solo paventata la minaccia di azzerare gli aiuti, se due imprenditori spagnoli non venivano liberati, cosa che poi avvenne. Alla fine del '93 vi fu anche l'espulsione del console spagnolo di Bata. GILLESPIE, R.; POLLACK, B.: *op. cit.*, 1993. Nell'85, la GE aveva tentato di allentare i legami di dipendenza con Madrid, decidendo l'ingresso nella zona economica francese dell'Africa centrale. Il governo di González poi non ha attuato nessuna sanzione per condannare l'irregolarità delle diverse elezioni che hanno sempre sancito la conferma plebiscitaria per Obiang. Nel '94, la cooperazione spagnola diminuì del 40%, per poi aumentare di nuovo nel '95 di un 30%. RIDAO, J.M.: "Guinea Ecuatorial", *Política Exterior*, 10(54)/1996, p. 136-47.
32. Nel gennaio del '92, González effettuò una visita in Angola; in parallelo, si è sviluppato un certo interesse anche per la Namibia, paese oggetto di una missione del ME spagnolo nel marzo del '90. Gli sforzi diplomatici nell'Africa sub/sahariana sono stati comunque limitati e di solito sono esponenti di stati africani (Nigeria, Senegal...) a recarsi in Spagna. CIDOB: *Anuario Internacional 1990, 1991, 1992*. Barcelona, 1991, 1992 y 1993.
33. La visita del ME spagnolo risaliva al novembre del '90; poi vi sono state successive missioni cinesi a Madrid. Nel febbraio del '93, è stato González a recarsi a Pechino; in quell'occasione vi fu una visita anche in India. CIDOB: *Anuario Internacional 1990, 1991, 1992, 1993*. Barcelona, 1991, 1992, 1993 y 1994.
34. BARBÉ, E.: "European policy cooperation" in GILLESPIE, R. et al.: *op. cit.*, 1995, p. 106-22.
35. MATUTES, A.: "Objetivos de la política exterior española", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (34-35)/1996, p. 191-196. RODRIGO, F.: "La política exterior española en 1997" in CIDOB: *Anuario Internacional 1997*. Barcelona, 1998, p. 29-41.
36. Nel '97 il PACI prevedeva lo stanziamento di 215 milioni di peseta per Cuba, da comparare ai 1175 del '96 e ai 1914 del '95. Durante il '97 comunque si materializzarono degli incrementi e la cifra complessiva di quell'anno fu di 728 milioni di peseta. Vennero ridotti i programmi inter-governativi -molti aiuti erano canalizzati attraverso la ONG indipendente Caritas Cuba- e furono mantenuti i corsi di formazione, gli aiuti alimentari ed anche alcuni progetti infrastrutturali iniziati dai governi precedenti. Dati forniti dalla SECIPI, MAE. Il momento di maggior confronto fra Aznar e Castro fu quello del vertice iberico/americano di Santiago (nel '96). Il dittatore cubano poi non aveva accettato l'ambasciatore spagnolo nominato dal PP. Nel '97, in occasione della *cumbre* della Isola Margherita in Venezuela, Aznar e Castro tornarono a comunicare, anche grazie all'iniziativa del re Juan Carlos che li mise a fianco in occasione della cena ufficiale. REMIRO BRETÓNS, A.: "Cuba: las amistades peligrosas", *Política Exterior*, 11(55)/1997, p. 5-20.
37. La commissione mista di cooperazione, riunitasi il 18/19 giugno del '98, ha stabilito lo stanziamento di 1148 milioni di peseta per quello stesso anno; rispetto al '97, vi è stato un aumento degli aiuti delle ONG e di quelli inter/governativi. Dati forniti dalla SECIPI, MAE. Nel '98, ai primi di aprile era stato nominato il nuovo ambasciatore spagnolo a La Havana; a fine mese ci fu il primo incontro con Castro. Si fecero poi sempre più intense le pressioni di attori pubblici e privati per tutelare le relazioni economiche con il regime di Castro. Verso la metà di aprile, il presidente della confederazione degli imprenditori si recò a Cuba; alla fine di giugno, è invece il ministro dell'Industria ad effettuare una visita di affari. In aprile si era svolta la seconda *cumbre de las Americas*, quella cioè sponsorizzata dagli USA e a cui non partecipa il governo castrista. Verso la metà di maggio, Clinton decise di sospendere le sanzioni economiche agli imprenditori europei che investono o commerciano con Cuba. In ottobre è la volta della *cumbre iberico/americana* di Oporto, caratterizzata da diversi incontri fra Castro e Aznar, finalizzati soprattutto a puntualizzare l'organizzazione della riunione del '99 a l'Havana. In novembre vi fu la visita di Matutes a Cuba. Cronologie della *Oficina de Información Diplomática (MAE)*, Madrid, 1998.
38. Nel '97 il PACI prevedeva 766 milioni di peseta per la GE, ma alla fine essi ammontarono a circa 1500, gli stessi del '96. Nel PACI del '98 sono stati stanziati 1000 milioni. Nel giugno del '96, Aznar aveva promesso a Obiang un aumento della cooperazione nel caso di comprovati progressi nella democratizzazione, processo che non si è materializzato. Tale mossa suscitò le critiche dell'opposizione guineiana. Dati forniti dalla SECIPI, MAE.
39. Per ciò che riguarda il SO, va sottolineato che nel settembre del '97 i *leaders* del Fronte Polisario hanno criticato le posizioni (a loro parere) troppo timide della Spagna. GRASA, R.: "Política exterior y de seguridad en un año de tránsito" in CIDOB: *Anuario Internacional 1996*. Barcelona, 1997, p. 29-47.
40. Ai primi di aprile del '97 doveva svolgersi a Tunisi la prima riunione EuroMed dei ministri degli esteri per aggiornare il processo di Barcellona. Ma Libano e Siria rifiutarono di incontrarsi con Israele in un paese arabo. La riunione si celebrò a Malta, a metà aprile, ma non vi fu accordo sulla dichiarazione finale. Tale documento fu approvato la settimana successiva da un gruppo di alti funzionari, ma di fatto esso non aveva alcun valore: la

Lega Araba aveva deciso di congelare tutti i negoziati. La riunione EuroMed di Palermo del giugno del '98 non raggiunse nessun accordo neanche su di una dichiarazione congiunta in materia di sicurezza. Vi fu poi anche l'incontro più ristretto, quello del Forum, nell'aprile del '98. RODRIGO, F.: *op. cit.*, 1998.

41. L'iniziativa è partita dal PP, con un forte interessamento di Aznar -che voleva ridurre il numero dei ministeri- e del ministro di Economia Rato -che è un esperto di Commercio estero. Non tutti i funzionari della SEC erano comunque d'accordo sulla riforma; una parte di essi ha invece accolto favorevolmente il cambiamento, perché consapevoli del forte potere del ministero di Economia. Intervista a J. Gomez Almendrai, deputato del PP, 17-12-98.
42. Il MAE avrebbe voluto indicare le linee direttrici anche della PEE, ma sembra che la SEC non abbia mai ceduto spazi di discrezionalità a tal proposito. Intervista a D. De Lario, sub/direttore di Relazioni economiche bilaterali, MAE, 4-12-98.
43. Intervista a A. Rengifo Abbad, direttore generale della politica commerciale e degli investimenti esteri, 3-12-98.
44. ALONSO, J.A.: "La politica estera economica spagnola negli anni '90" in BONVICINI, G.; GUERRIERI, P. (a cura di): *Per una politica economica estera dell'Italia nell'era della competizione globale*. Roma, Mediocredito/IAI, 1997, p. 143-184.
45. Intervista a E. Verdeguer Puig, tecnico della SEC, 25-11-98.
46. Intervista a J.M. Hernando, capo di gabinetto della SEC, 1-12-98. Rimando anche a: *Real Decreto 1593/1997 de 17 octubre, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Asesor de Comercio e Inversiones Exteriores*, BOE, 29/10/97.
47. Al di là comunque della direzione formale dell'ICEX da parte della SEC, si svolgono riunioni settimanali a cui partecipano non solo il segretario di stato di Commercio e il vice presidente dell'ICEX, ma anche altri esponenti della SEC, come il direttore generale della Politica commerciale e il segretario generale del Commercio estero. Intervista a A. Lopez San Miguel, capo di gabinetto dell'ICE, 10-12-98.
48. Il tipo di attività dell'ICEX non permette la presentazione di statistiche differenziate per aree geografiche: molto spesso infatti tale istituto fornisce dei servizi che le imprese utilizzano indipendentemente dalla destinazione delle loro esportazioni.
49. Progetti di privatizzazione sono stati promossi più dai privati (banche e compagnie di assicurazione) che non dai partiti; il PP infatti non ha posto tale problematica fra le sue priorità. Intervista a J.M. Mira, funzionario del PP, 18-12-98. A tal proposito, le possibilità sono due: lo stato costituisce un nuovo ente (con minore esperienza del CESCE); le garanzie sono affidate a contratto alla privatizzata CESCE o a enti stranieri. I privati, quindi, perderebbero l'opportunità della concertazione con lo stato all'interno del CdA. Infine c'è una terza possibilità e cioè l'eliminazione della categoria del rischio politico. Intervista a M. Canto, direzione sinistri, CESCE, 11-12-98.
50. Recentemente, è stata stabilita una politica di sostegno agli investimenti in India e un'altra in est Europa, ma poi gli imprenditori non hanno richiesto nessun finanziamento. Intervista a F. Carballo Ríos, direzione investimenti, COFIDES, 15-12-98.
51. Vi sono poi linee di credito minori, come il programma *Proinvex*, gestito insieme all'ICEX, in cui i dirigenti dell'ICO hanno un potere decisionale più ampio. Intervista a N. Hernandez, direzione generale investimenti, ICO, 18-12-98.
52. La Spagna ha privilegiato l'azione pubblica per favorire l'internazionalizzazione delle PMI. I regolamenti internazionali, comunque, riducono i margini di efficacia dei crediti alle esportazioni. I governi spagnoli quindi stanno sempre più puntando sul miglioramento dei servizi dell'ICEX o sul reperimento di finanziamenti internazionali. ALONSO, J.A.: *op. cit.*, 1997.
53. Il ministro Rato non sembra però interessato alla proposta. Intervista a L.M. Perez Segura, deputato del PSOE, 10-12-98.
54. L'UE ha accumulato circa i due terzi degli attivi detenuti dalle 25 maggiori banche straniere in AL: la Spagna è il primo paese europeo e detiene il 23,5% del totale e circa un terzo della quota dell'Unione. CEPAL: *La inversión extranjera en América latina y Caribe*. Santiago, Naciones Unidas, 1998.
55. Intervista a J.F. Marugan, deputato del PSOE, 20-11-98.

56. Gli investimenti esteri in Spagna sono più flessibili di quelli diretti verso l'estero. I primi sono stati facilitati a partire dal piano di stabilizzazione di Franco del '59; i secondi solo negli anni '90. SALMON, K.: "Spain in the world economy" in GILLESPIE, R.: *op. cit.*, 1995; ALONSO, J.A.: *op. cit.*, 1997, p. 67-87.
57. Intervista a M.A. Fernández Ordóñez, ex segretario di stato di Economia, 27-11-98.
58. La CEOE ha approvato i tagli alla spesa pubblica; era dunque incompatibile con tale posizione la richiesta di aumenti del sostegno statale al processo di internazionalizzazione delle imprese. Intervista a J.M. La Casa, responsabile delle relazioni internazionali della CEOE, 1-12-98.
59. Gli imprenditori hanno sempre sostenuto tale strumento. SEBASTIÁN DE ERICE, J.P.: "Cooperación para el desarrollo: la perspectiva empresarial", *Sistema*, (127-8)/1995, p.181-186.
60. Veniva così soppressa la *DG de cooperación técnica internacional*, che era stata istituita nel '70. Dalla SECIPI dipendono, oltre che la OPE, anche due DG: di *relaciones económicas internacionales*, di *relaciones culturales y científicas* -la seconda era stata istituita nel '45.
61. Nel '47 fu costituito l'*Instituto de cultura hispánica*, che poi diventò il *Centro iberoamericano de cooperación* ('77) e poi l'*Instituto de cooperación iberoamericana*, che nel '79 venne vincolato alla costituzione. Di fatto, l'istituto si organizzò come una DG, con tre sotto/direzioni: culturale, economica, e tecnico/scientifica. Nell'84 venne lanciato il *Plan de cooperación integral con Centro-américa*. L'ICI è stato dunque integrato nell'AECI. POYATO, A.F.: "Evolución de la política española de cooperación para el desarrollo: del hispanismo a la globalización", *Sistema*, (127-8)/1995, p. 157-168.
62. All'inizio, l'AECI era costituita, oltre che dall'ICI, da: l'ICMA (*Instituto de cooperación con el mundo arabe*) e l'ICD (*Instituto de cooperación para el desarrollo*); questi si sono poi fusi nell'*Instituto de cooperación con el mundo arabe, Mediterráneo y países en desarrollo*. Nell'81, venne creata la *Comisión nacional de cooperación con Guinea Ecuatorial*.
63. DICENTA, J.L.: "El modelo español de cooperación internacional: un modelo adaptado a las características de nuestro país y las nuevas características internacionales", *Sistema*, (127-8)/1995, p. 15-22.
64. La qualificazione nel campo della cooperazione avviene attraverso corsi di formazione; l'ingresso di tecnici a contratto è previsto, ma solo come eccezione e tale strumento viene sempre meno usato; la tendenza per il futuro è quella di rendere funzionari tutti i precari. Intervista a J.F. Montalban, direttore generale dell'OPE, 24-11-98.
65. In tale rapporto veniva sancita anche la proporzione degli aiuti fra le varie regioni: AL 45%, Maghreb 30%, GE 15%, altri paesi 10%. Congreso de los Diputados: *Informe sobre los objetivos y líneas directrices de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo*, 26-1-92.
66. I senatori auspicavano l'aumento della cooperazione allo 0.7% del PIL, obiettivo già definito nell'87, ma di fatto non è stato mai raggiunto neanche lo 0.3%. Va anche sottolineato che negli ultimi anni ('93/'96), gli aiuti spagnoli sono calati. Senado: *Informe de la ponencia de estudio de la política española de cooperación para el desarrollo*, 22-11-94.
67. FLORES, E.: "El parlamento y la cooperación al desarrollo", *Sistema*, (127-8)/1995, p. 169-80.
68. RUÍZ-TAGLE, A.M.: "Ante el horizonte una ley para la cooperación al desarrollo", *Sistema*, (127-8)/1995, p. 149-56. È stata poi proposta l'istituzione di una *Comisión de créditos de ayuda al desarrollo* nel MAE, insieme all'unificazione dei due comitati interministeriali (CICI e CIFAD). FERNÁNDEZ POYATO, A.; SOTELO MARTÍN, I.: "Hacia un nuevo modelo organizativo para la AOD española?", *Tiempo de Paz*, (37/8)/1995, p. 47-59.
69. ALONSO, J.A.: "España y la ayuda oficial al desarrollo" in VV.AA.: *La cooperación internacional para el desarrollo: ámbito y configuración*. Madrid, Cideal, 1994, p. 217-330.
70. Neanche il PP ha mai sponsorizzato una simile iniziativa, confermando in tal modo la lontananza dei popolari dalla piattaforma liberista ortodossa. Intervista a P. Izquierdo, deputato del PP, 10-12-98.
71. GRUPO DE ESTUDIOS SOBRE ACCIONES DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN: "La gestión en la cooperación española para el desarrollo", *Tiempo de Paz*, (37-8)/1995, p. 34-46.
72. Il PSOE si vanta anche di aver introdotto nell'art.1 il riferimento al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Rimando all'articolo scritto da un parlamentare del PSOE: ESTRELLA, R.: "Cooperación: de la ley del PP a la ley del Congreso", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1(2)/1998, p. 57-69.

73. Intervista a R. Estrella, deputato del PSOE, 24-11-98. Neanche le ONG hanno cercato di estromettere la SEC; il loro obiettivo era quello di far sì che la linea politica fosse decisa tutta dal MAE e che il volume complessivo dei crediti FAD venisse limitato, in linea con le direttive dell'OCSE: gli aiuti cioè andavano finalizzati allo sviluppo. La tendenza recente è quella di conservare l'ammontare assoluto dei crediti FAD, di fronte all'aumento relativo dei doni. Le ONG di cooperazione comunque hanno trovato nel PSOE il maggiore interlocutore; *Izquierda Unida* ha assunto posizioni troppo radicali, come quella che auspicava la formazione di un ente di cooperazione dipendente dal parlamento. Intervista a G. Fanjul, dirigente della ONG InterMon, 27-11-98.
74. Al Senato il PP tentò di far marcia indietro, introducendo la norma che prevedeva che il ministero dell'Economia stabilisse i regolamenti dei fondi sociali congiunti; un'altra modifica sopprimeva la parola direzione alle competenze del MAE in materia di cooperazione. Entrambi i tentativi sono però falliti. Non sembra comunque che la CEOE abbia esercitato forti pressioni per difendere il potere della SEC o la sopravvivenza del *tied aid*; sono stati piuttosto gli imprenditori del *Club de Exportadores* (cioè i fruitori dei crediti FAD) a fare attività di *lobbying*. GRASA, R.: "Más allá de la ley y más allá de la cooperación: una nueva etapa de la aportación española al desarrollo del sur?", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1(2)/1998, p. 81-99.
75. La legge prevede la sua sopravvivenza solo nel breve periodo, in attesa cioè dei nuovi regolamenti. Rimando alle disposizioni transitorie di: "Ley de cooperación internacional para el desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1(2)/1998, p. 219-46.
76. La legge attribuisce alla SECIPI la funzione di valutazione *ex post* dei programmi e progetti di cooperazione. Non viene specificato se tale compito spetterà all'OPE, ma è molto probabile che così avvenga; magari con la collaborazione dei tecnici dell'AECI. Il PP si è però opposto alla possibilità che le OTC partecipassero alla valutazione dei progetti. Di fatto, si è voluto sottrarre alla SEC la funzione di valutazione per evitare che prevalsero criteri economici nei confronti di quelli collegati allo "sviluppo" dei paesi terzi. Nella prassi, è però molto probabile che la SEC continuerà ad effettuare anche i compiti di valutazione per ciò che riguarda i crediti all'esportazione. È curioso sottolineare come nessuno si sia preoccupato di evidenziare l'incoerenza di un sistema che assegna le funzioni di programmazione e valutazione allo stesso organo. La legge poi non chiarisce quale sarà il ruolo esatto della commissione parlamentare sulla cooperazione allo sviluppo, nel campo della valutazione *ex post*. Forse, la mancanza di approfondimento di tale problematica è derivata dal fatto che finora la cooperazione spagnola non è stata toccata da scandali di corruzione, sebbene recentemente si siano diffuse delle "voci" a tal proposito.
77. La prima fase della cooperazione spagnola, che arriva più o meno sino all'88, è stata caratterizzata da un andamento incerto, con un forte calo dei fondi nell'83. La seconda, dall'88 al '92, testimonia un'espansione accelerata, con volumi di aiuti che si triplicano rispetto alla fase precedente. Nell'ultimo periodo, si assiste ad un nuovo calo quantitativo dei fondi di cooperazione. ALONSO, J.A.: *op. cit.*, 1997.
78. I crediti di aiuto rappresentavano di solito i due/terzi e i doni un/terzo sul totale; nel '92 sono diventati i tre/quarti. I fondi multilaterali si sono assestati su di una quota del 30/40% del totale. ALONSO, J.A.: *op. cit.*, 1994.
79. In ogni caso, va segnalato uno *status* superiore di PE rispetto, ad esempio, all'Italia. Gli ultimi governi italiani hanno abbandonato il basso profilo della PEE degli esecutivi della prima repubblica, optando per la gerarchizzazione degli scenari geografici: est Europa e Mediterraneo. Non esiste però nessuna capacità di attivazione multilaterale, né di selettività "infra/regionale". Rimando a: FOSSATI, F.: *Economia e politica estera in Italia*. Milano, Angeli, 1999.
80. Il conflitto fra Marocco e SO continua a essere rimosso e il disinteresse spagnolo verso qualsiasi tentativo di mediazione può essere solo spiegato dal desiderio di lasciare irrisolto l'altro conflitto, sempre con il Marocco, sulla sovranità di Ceuta e Melilla. Inoltre, il processo di democratizzazione di Cuba e GE non è stato mai favorito, a parte alcuni timidi tentativi -non portati a compimento- effettuati dal governo di Aznar. Tutto ciò testimonia la lontananza della cultura politica spagnola dai valori del liberalismo e, allo stesso tempo, la vicinanza alla tradizione filosofica del realismo politico. Questo è un dato empirico che invece accomuna Italia e Spagna.
81. Forse, l'unico caso di selettività con riferimento all'AL è stato quello condotto nei confronti del Centro America, da parte del governo di González, soprattutto nella prima fase del ME Moran. Non si può però sostenere che si sia trattato di una "PEE" selettiva, perché agli sforzi diplomatici non si accoppiarono quelli economici. Nella prima metà degli anni '80, infatti, gli aiuti spagnoli allo sviluppo erano molto bassi.
82. Sulla base di questi dati, può anche essere "riletto" il progressivo *estancamiento* delle *cumbres* che dipenderebbe non da limiti della PE di tipo multilaterale, bensì di quella bi o mini/laterale, e soprattutto nella sfera economica.

83. Nel biennio 1995/6, la Spagna era il quarto donatore europeo dopo Germania, Paesi bassi e Francia, con il 12% sul totale degli aiuti pubblici allo sviluppo. OECD: *Development cooperation*. Paris, 1997. Anche nel commercio, nel '97 la Spagna occupava la quarta posizione dopo Germania, Regno Unito e Italia, con una quota dell'11%. IMF: *Direction of trade statistics*. Washington, 1998. Negli investimenti produttivi -il riferimento è alle 250 maggiori privatizzazioni negli anni '90-, la posizione all'interno dell'Europa è sempre la quarta (dopo Germania, Italia e Francia), con una quota del 13%. CEPAL: *La inversión extranjera en América latina y Caribe*. Santiago, Naciones Unidas, 1998. Le statistiche (meno aggiornate) sui crediti bancari rivelano la stessa gerarchia: nell'85 la Spagna era il quarto creditore (dopo Regno unito, Francia e Germania), ma con una percentuale più bassa: poco più del 7%. WIEGAND, G.: "Western Europe and the Latin American Debt Crisis", *IRELA Working papers*, (12)/1988, Madrid.
84. Non esiste nessun tipo di concertazione fra i governi europei sulla PEE in America latina, né sulla cooperazione allo sviluppo, né sul commercio estero. Intervista a E. Gutierrez, direttore generale per le relazioni con l'AL, MAE, 24-11-98. Lo stesso fenomeno si verifica nelle relazioni con i paesi del Maghreb. Le uniche consultazioni sono quelle svolte dagli addetti commerciali delle ambasciate, ma in relazione a problematiche multilaterali come le barriere tariffarie o gli embarghi. Intervista a A. Pindado, responsabile delle relazioni con i paesi del Maghreb, SEC, 7-1-98. Da qualche anno l'UE ha auspicato -senza attivare direttive al proposito- un maggior coordinamento, ma solo con riferimento alla cooperazione, e soprattutto allo scopo di evitare interventi ridondanti. Eventualmente, si potranno valutare i risultati di tale coordinamento nel medio periodo. Intervista a L. Calvo Castaño, sub direzione per il Nord Africa, MAE, 7-12-98.
85. Tale scelta resta quindi legata più al modello di PEE di basso profilo, anche perché l'ideologia del *laissez faire* economico minimizza gli interventi della politica, propri invece della PEE attuata da una media potenza.
86. Vi sono, a mio avviso, due possibili alternative ad una PEE fondata sul libero mercato. Una regolazione "debole" è basata sulla divisione del lavoro fra i vari paesi solo per ciò che riguarda il sostegno diplomatico e la cooperazione allo sviluppo. Una regolazione forte è invece basata sul condizionamento del comportamento dei governi nei confronti degli operatori privati. Ciò implica un coordinamento più stretto fra attori pubblici e privati, forse incompatibile con le modalità di azione dei paesi "occidentali". Non a caso, tale modalità è stata adottata dai paesi asiatici nei confronti ad esempio della Cina. Gli investimenti nel Guandong (Shenzen, Guangzou/Canton) sono provenuti soprattutto da Hong Kong; quelli nel Fujian (Xiamen/Amoy) da Taiwan; nel Shandong (Tianjin) dalla Corea del Sud; nel Pudong (Shangai) dal Giappone. In tal caso, si assiste ad una sorta di "adozione internazionale", in cui appunto la collaborazione fra attori pubblici e privati è intensa.
87. La Spagna è passata da un tasso fra le esportazioni e il PIN dello 0,14 nel '76, ad uno dello 0,19 nell'88, ad infine lo 0,26 nel '96, senza sostanziali aumenti della popolazione. IMF: *Balance of Payments Statistics Yearbook*. Washington, 1998.
88. Non va fatta confusione fra modello gerarchico a livello inter/istituzionale e propositi di dirigismo nei rapporti pubblico/privato, tipico della PEE di Francia e Giappone -rimando alle dimensioni della tipologia presentata in seguito.
89. Nel commercio estero, una PEE liberale prevede l'intervento pubblico solo nelle attività dell'ICE (o ICEX), ammettendo la privatizzazione di tutti gli organismi preposti al finanziamento e all'assicurazione dell'*export* o degli investimenti.
90. Una PE conservatrice si basa sulla fedeltà al *leader* della coalizione, accoppiata però al *free riding* rappresentato dall'opzione "realista" di non partecipare alle azioni militari.