



Hacia una renovación estratégica de la política exterior española

Hacia una renovación estratégica de la política exterior española

Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado

Coord. Ignacio Molina - Informe 15 | Febrero 2014

Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

El Real Instituto Elcano es un *think-tank* español de estudios internacionales y estratégicos que analiza el mundo desde una perspectiva española, europea y global.

El Real Instituto Elcano nació en 2001 como una fundación privada, bajo la presidencia de honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias. Su Patronato está compuesto por figuras destacadas de la vida española vinculadas a la política exterior, los representantes de las grandes empresas que hacen posible el funcionamiento del Instituto, así como los ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Defensa, Educación, Cultura y Deporte, y Economía y Competitividad.

Los informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	9
PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE	23
► INTRODUCCIÓN ¿POR QUÉ ESTE EJERCICIO?	25
I ¿QUIÉNES SOMOS? ESPAÑA Y SU POSICIÓN EN EL MUNDO	33
• Acción exterior al servicio de los valores e intereses de los españoles	35
• Un nuevo entorno estratégico complejo	36
• La posición de España en ese entorno: riesgos y oportunidades	40
II ¿QUÉ QUEREMOS CONSEGUIR? LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	45
• Integración europea	48
• Democracia avanzada	50
• Seguridad	54
• Competitividad y talento	57
• Responsabilidad	62
• Influencia	65
III ¿DÓNDE HACERLO? NIVELES Y ESPACIOS DE ACTUACIÓN	69
• Los niveles de actuación	71
1) Multilateral, bilateral y unilateral	71
2) Sinergias y división del trabajo con la acción exterior europea	72
• Los espacios de actuación	73
1) Europa	73
2) Magreb, Oriente Medio y África	76
3) América Latina	79
4) EEUU y el Atlántico	82
5) Asia y Pacífico	84
6) El espacio global	86

IV ¿CÓMO HACERLO? INSTRUMENTOS, MEDIOS Y SISTEMA DE ACCIÓN EXTERIOR

• Los instrumentos	91
1) Diplomacia	93
2) Protección y asistencia consular	94
3) Seguridad, defensa e inteligencia	96
4) Economía y promoción comercial	97
5) Cooperación al desarrollo	98
6) Acción cultural y educativo-científica	100
• El sistema integral e integrado de acción exterior	101
a) El enfoque integral: sistema y método	103
b) Del enfoque de coordinación al de integración	106
c) La planificación y la consulta externa	107
d) La toma de decisiones y la implementación	110
e) La evaluación y la rendición de cuentas	113
• Los medios	115
a) Los medios humanos	117
b) Los medios materiales y presupuestarios	118

► CONCLUSIONES 121

ANEXOS 127

• Listado de abreviaturas, siglas y acrónimos	129
• La elaboración del Informe	133
• Los participantes en el ejercicio	137
• Los análisis de acompañamiento	147

► RELACIÓN DE CUADROS

1. ¿Política exterior o acción exterior?	31
2. La presencia global de España	43
3. ¿Qué significa para España boxear conforme a su peso?	44
4. La energía: seguridad, competitividad y responsabilidad	56
5. Sobre el uso ambiguo del concepto de competitividad	61
6. Crisis humanitarias y legalidad internacional	64
7. Los funcionarios españoles en las organizaciones internacionales	66
8. Las prioridades de España en los organismos multilaterales	71
9. La cuestión y controversias de Gibraltar	74
10. La posición de España sobre el Sáhara Occidental	77
11. ¿Por qué España debería utilizar América Latina en vez de Iberoamérica para designar a la región?	82
12. Una visión del espacio atlántico con cuatro orillas	83
13. Los hispanos en EEUU	84
14. Las debilidades de la posición relativa de España en la gobernanza global	87
15. La inserción de España en la Cooperación Sur-Sur a través de la triangulación	89
16. El despliegue diplomático y consular en cifras	95
17. La diplomacia pública	102
18. Barcelona y Madrid, dos urbes cosmopolitas y globales	103
19. Comunidades Autónomas y acción exterior	105
20. El asesoramiento académico y de los <i>think-tanks</i>	112
21. La Marca España	114
22. La diplomacia parlamentaria	116

RESUMEN EJECUTIVO



RESUMEN EJECUTIVO

Este Informe pretende proporcionar una panorámica ordenada de los elementos a tener en cuenta para acometer una renovación estratégica de la política exterior española. Está dirigido al conjunto de actores con un papel relevante en la defensa y proyección internacional de los valores e intereses del país. Se trata de un producto novedoso, pues no existe en España tradición de este tipo de documentos, al haber dominado la tendencia a concentrarse en el corto plazo y una inercia a la ausencia de doctrina pública y de planificación. No obstante, aparece cuando se empieza a adquirir cierta cultura estratégica en otros campos y cuando se toma conciencia de que, desde que se alcanzó con éxito la plena inserción en Europa y en el mundo, la acción exterior española ha carecido de referentes estratégicos claros. Un problema agudizado durante la crisis debido a la reducción de recursos para la acción exterior y cierta desmoralización de los ciudadanos sobre el papel que puede jugar el país en la globalización. Además, son muy evidentes las grandes transformaciones e incertidumbres que caracterizan el escenario internacional y europeo, y que aconsejan aún más este ejercicio.

El texto no tiene un contenido rígidamente cerrado sino que más bien apunta orientaciones generales y algunas sugerencias concretas a partir de una línea directriz: la necesidad de conectar el proyecto interno de país y su política/acción exterior (dos términos aquí considerados prácticamente intercambiables siempre que se contemplen con perspectiva estratégica). El documento arranca identificando los valores e intereses fundamentales de los españoles, que deben determinar la actuación internacional a desplegar para ayudar a alcanzarlos. A continuación, se aborda la posición del país en el complejo contexto mundial, los objetivos prioritarios a perseguir y, finalmente, dónde y cómo hacerlo, incluyendo los instrumentos, los medios y una propuesta de sistema de elaboración de la acción exterior.

España atraviesa actualmente dificultades pero su historia contemporánea constituye también una historia rotunda de éxito político, social y económico. Es posible que el proyecto colectivo de país tenga que ser a su vez renovado, pero los elementos esenciales del modelo continúan siendo: (i) la convivencia democrática;

(ii) la seguridad; (iii) la prosperidad sostenible; y (iv) la cultura y el conocimiento. Sobre esa base mínima de consenso es posible construir una política exterior sólida.

El mundo es cada vez más multipolar en lo económico y apolar en lo político, y contiene sociedades más dinámicas e informadas, aunque también más desiguales y envejecidas. Los problemas para gobernar la globalización deberían estimular a los Estados a cooperar pero la actual tendencia no apunta a la aparición o consolidación de sistemas multilaterales eficaces. En ese contexto, Europa es una región con dificultades específicas por sus debilidades demográficas, energéticas y económicas, y por su fragmentación diplomática y militar. El proyecto de construcción europea supone la mejor respuesta a esos desafíos, pero la UE es vulnerable: una moneda con bases poco sólidas, una legitimidad cuestionada, una solidaridad interna tensionada, una política exterior y de seguridad común aún frágil, y un mundo inestable relativamente hostil a sus valores. Esa realidad debería estimular a los Estados miembros a avances ambiciosos en la integración política, pero la actual tendencia no apunta a que esos progresos vayan a ser rápidos.

La posición específica de España en ese entorno es también delicada. Las perspectivas de evolución de su presencia internacional resultan menos favorables que en el último cuarto del siglo XX, cuando logró la completa normalización de la política exterior. Sin embargo, también es cierto que, en contraste con el país aislado de 1976, hoy está bien conectado con el mundo. En todo caso, España se enfrenta tanto a importantes riesgos como a valiosas oportunidades. Sus debilidades y amenazas son de carácter económico, político, demográfico, energético y medioambiental, de seguridad, de competitividad del modelo productivo, y de calidad de su sistema educativo y científico-tecnológico. En el terreno concreto de la política exterior, el país no ha sido capaz de aprovechar más el potencial geopolítico ni su poder blando, influyendo menos de lo que correspondería de acuerdo a su presencia internacional objetiva. Pero España también disfruta de fortalezas y oportunidades gracias a su alto desarrollo socioeconómico, su estabilidad político-institucional, su sólida proyección exterior en el terreno empresarial, su alta capacidad de atracción y el hecho de poseer una lengua global. Además, tiene una posición geográfico-histórica muy valiosa, está bien integrada en la UE y el espacio atlántico, posee una densa red exterior y unas fuerzas armadas y un sistema de cooperación al desarrollo con vocación de protagonismo internacional.

Partiendo de la premisa antes mencionada de que la acción exterior debe ayudar a lograr los propósitos esenciales del modelo de país, este Informe ha identificado seis objetivos estratégicos, conectados tres de ellos al cumplimiento del propio proyecto interno (democracia, seguridad, y competitividad y talento), y otros tres más bien a la política exterior (integración europea, responsabilidad internacional e influencia).



La integración europea sigue constituyendo la principal apuesta estratégica de la política exterior española. El futuro de la UE pasa hoy por consolidar el euro, mantener la cohesión interna y recuperar el apoyo ciudadano, y avanzar para convertirse en un polo de poder mundial. En su condición de quinto Estado miembro, y tejiendo complicidades con las instituciones y con otros Estados, España debe tratar de moldear mucho más el proceso de acuerdo a sus preferencias, pues de otra forma corre el riesgo de ser relegada. Para tal fin, debe desarrollar una narrativa propia sobre el tipo de integración federalizante que le conviene y asumir un papel más proactivo, lo que pasa por generar ideas propias sobre la construcción europea en su conjunto y sobre las distintas políticas comunes. Además, debe velar más por la calidad de sus representantes en Bruselas e integrar mejor a los diversos actores en la definición de la posición nacional, reforzando el papel de las Cortes Generales.

El segundo objetivo postula que España se defina y proyecte una identidad internacional a partir del modelo de democracia avanzada al que aspiran los españoles. Para ello, los poderes públicos necesitan asumir, y el conjunto de la sociedad reclamar, una defensa más explícita de la democracia y los derechos humanos en el mundo. El corolario de esa actitud consiste en apoyar activamente la generación de sistemas de gobernanza multilateral basados en la legitimidad compartida, el respeto al derecho internacional y la eficacia. Pero el reforzamiento de la relación entre política exterior y democracia no se traduce sólo en la dirección que va desde dentro hacia fuera sino también, y quizá principalmente, en saber aprovechar la potencialidad que tiene un determinado tipo de acción exterior para mejorar la calidad democrática interior. Por un lado, eso significa colocar a los ciudadanos en el centro de atención, empoderándoles frente a la globalización, promoviendo que participen más en definir cómo se conecta España con el mundo y, fuera de las fronteras, proporcionándoles asistencia y protección. Por otro lado, asociarse nitidamente con otras democracias avanzadas con las que se comparten valores cosmopolitas y asumir de forma más explícita la pluralidad territorial en la proyección exterior puede ayudar a reforzar la identificación con el proyecto de convivencia interna por parte de ciudadanos que ahora se sienten alejados.

En el terreno de la seguridad, el Informe asume como propios los contenidos de la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en 2013, por lo que el reto de la acción exterior consiste en contribuir a la sinergia y coherencia de las acciones que allí se contemplan. En materia de defensa, hay que adecuar al nuevo contexto estratégico los compromisos multilaterales y bilaterales para contribuir a la paz y a la seguridad internacional. También hay que tener en cuenta la restricción de los recursos disponibles, aunque manteniendo las capacidades militares que permiten interoperar con los aliados. En el ámbito diplomático, se deben integrar las actuaciones sobre no proliferación, desarme y control de armamento, y fomentar la regulación internacional de nuevas amenazas. Asimismo, se debe perseguir la integración de las acciones exteriores relacionadas con la seguridad ciudadana, la inteligencia, las emergencias humanitarias y las pandemias. En lo relativo a los recursos naturales, y muy en especial la energía, hay que diversificar el abastecimiento, impulsar la interconexión con los mercados europeos, vigilar la seguridad del transporte e innovar para reducir la dependencia exterior. Por último, la protección eficaz de los españoles en el exterior requiere una revisión de la acción consular y atender a las necesidades de las empresas en el extranjero, con un énfasis especial a las pymes.

El objetivo de competitividad y talento se refiere a la importante contribución que la acción exterior puede hacer para mejorar la estabilidad económica y financiera, cambiar el modelo de inserción internacional de la economía y promover en fin, a través de un sistema educativo y de investigación mejor conectado con el mundo, que España sea más dinámica, más innovadora y más sostenible. Para alcanzar la estabilidad, por un lado se debe acelerar la construcción de una genuina unión económica y monetaria, basada en un gran compromiso europeo que combine responsabilidad y solidaridad, y, por otro lado, hay que trabajar en los foros de gobernanza global para lograr un marco mejor en cuanto a la regulación financiera, la protección de inversiones, la lucha contra el fraude fiscal y la coordinación de políticas macroeconómicas. Por lo que hace a la planificación estratégica del salto cualitativo que requiere el modelo productivo español, el propósito debe consistir en diversificar las exportaciones, dar entrada a más empresas en las cadenas de suministro globales, mejorar las infraestructuras de conexión y apostar decididamente por la innovación. De hecho, la internacionalización del sistema de investigación y desarrollo, a través de diversas actuaciones en el terreno educativo, científico-tecnológico y de la atracción de talento, constituye el mejor medio para lograr un aumento de la competitividad y el bienestar a largo plazo.

La idea de asumir la responsabilidad como otro objetivo central de la acción exterior estratégica se justifica porque los ciudadanos españoles comparten y proyectan el valor de la solidaridad pero, también, porque contribuir a sus contenidos ayuda a una mejor gestión de los asuntos globales que sin duda les afectan. En este terreno es necesario establecer una acción integrada entre las políticas de derechos humanos, de cooperación al desarrollo, de ayuda humanitaria y de generación de bienes públicos globales, sobre todo en lo referente a la lucha contra el cambio climático. España puede, en sintonía con la UE, tener una actitud más proactiva en la definición de las agendas globales sobre estas materias. De fronteras hacia dentro, el reto consiste en integrar a los distintos agentes de la acción exterior en esos ámbitos. En ese sentido, hay que trascender los procesos de coordinación y definir unas nuevas relaciones estratégicas identificando el valor añadido de cada actor. El objetivo de responsabilidad, y en particular la política de cooperación, requiere medios adecuados –recursos humanos cualificados, revertir la caída del presupuesto destinado a la ayuda al desarrollo y mayor concentración geográfica y sectorial de la misma– y el desarrollo de nuevos instrumentos.

El último de los objetivos postula reforzar la influencia internacional a través de unas relaciones exteriores intensas y un mejor aprovechamiento de los importantes elementos de poder blando. En el terreno multilateral, España puede

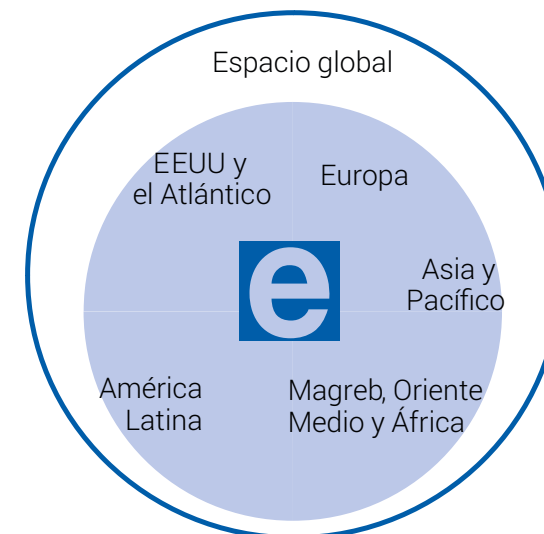
presentarse como un actor importante para la solución de los problemas globales pues su identidad internacional suscita escaso rechazo. En las relaciones bilaterales y regionales, hay que aprovechar mejor las alianzas estratégicas con combinaciones a varias partes y triangulaciones. Pasando de la actuación diplomática a la interpersonal, los actuales flujos de emigración pueden ayudar a extender las redes de presencia en el exterior mientras que existen oportunidades no del todo aprovechadas para convertir el atractivo que tiene España para turistas, estudiantes e inmigrantes en una mejor proyección política, cultural y económica. También hay que facilitar el aprendizaje del español y la difusión de la cultura, sin olvidar la diversidad interior ni el hecho de compartir la lengua global con una veintena larga de países. En el terreno de la reputación, se debe identificar, realzar y perseguir la consecución de los elementos de la imagen internacional a la que aspira la sociedad española. Y, por último, no olvidar que la influencia va ligada a la previsibilidad y la constancia.

Los anteriores objetivos han de desarrollarse en distintos niveles de actuación. España apoya el multilateralismo por convicción, pero también por su tamaño diplomático medio, su condición de país europeo y su implicación profunda en la globalización. No obstante, gran parte de la acción exterior ha de desarrollarse de forma bilateral y de forma unilateral, a través de las muchas políticas a desarrollar en el interior para mejorar la internacionalización del país. Además, se debe realizar un ejercicio de clarificación de las sinergias y de división del trabajo para establecer qué elementos de la acción exterior podrían vehicularse en mayor o menor medida a través de la UE y cuáles deben mantenerse como acción a desarrollar por España.

Asimismo, los seis objetivos estratégicos se persiguen en distintas áreas geográficas. Y este Informe ha identificado también seis grandes espacios para la actuación española: Europa; el Magreb y toda la vecindad sur; América Latina; EEUU y el Atlántico Norte; Asia-Pacífico; y el ámbito propiamente global.

En todos los ámbitos de gobernanza colectiva europea, y en particular dentro del proceso de integración, España siempre se ha situado en la vanguardia de cualquier geometría variable. Resulta prioritario mantener esa ambición contribuyendo activamente a evitar dinámicas de fractura. En el debate sobre el futuro de la UE, España debe seguir fomentando avances en la construcción supranacional por parte de las instituciones y fortaleciendo unas relaciones especialmente intensas con los otros cinco Estados grandes y, dentro de ellos, con los que también pertenecen a la Eurozona (Alemania, Francia e Italia), sin descuidar a otros posibles aliados de tamaño medio (sobre todo su vecino Portugal) o pequeño. España tiene una visión propia sobre la ampliación, siendo muy aconsejable

Espacios geográficos



mantener la perspectiva europea para Turquía y los Balcanes occidentales. Debe prestar más atención a Rusia y la vecindad oriental, actuando en sintonía con sus socios occidentales.

España, como puente de paso natural entre el Norte de África y Europa tiene un interés estratégico en que el Mediterráneo constituya un espacio geopolítico propio, con organismos multilaterales efectivos, y que la UE refuerce su atención a la vecindad meridional en un momento de transformaciones difíciles pero esperanzadoras. España debe profundizar en sus buenas relaciones con Marruecos y, al mismo tiempo, implicarse equilibradamente en el intento de mejorar las relaciones entre todos los Estados del Magreb. Oriente Medio es también importante para España pero, considerando las auténticas prioridades propias y las complejidades de una región tan conflictiva, es aconsejable canalizar a través de la UE parte de la energía política que hasta ahora se le ha dedicado. En cambio, sí requiere mayor atención propia, y la elaboración de una estrategia integral de actuación, la amplia zona definida en torno al Sahel, desde el Golfo de Guinea hasta el Mar Rojo y el Cuerno de África. Por último, y considerando que los lazos empresariales entre África subsahariana y España están intensificándose rápidamente, ese aumento de la relación económica debería tener un adecuado traslado al ámbito político.

América Latina es central para la consecución de la mayor parte de los objetivos estratégicos antes identificados. El vínculo tan especial que mantiene con la región da a la acción exterior española un plus de influencia en todos los demás ámbitos. En paralelo al esfuerzo latinoamericano para establecer una gobernanza multilateral propia, hay que repensar las Cumbres Iberoamericanas, manteniendo el rasgo de “diplomacia familiar” orientada principalmente a promover la cooperación en todos los ámbitos sobre la sólida base de una red densa y activa que une a las sociedades civiles de ambos lados. Además, España tiene que actuar bilateralmente con todos y cada uno de los países latinoamericanos con políticas diferenciadoras a partir de un criterio estratégico. La creciente importancia de Brasil en el escenario global y regional, y la menor atención que España le ha dedicado por razones históricas, exigen un esfuerzo complementario en esta relación bilateral. Con todos los demás países de habla española (desde México hasta el más pequeño) se pueden emprender proyectos ambiciosos y otras actuaciones de gran valor político.

La inserción de España en el espacio atlántico se apoya fundamentalmente en la OTAN por lo que, sin minusvalorar la importancia de ésta, parece deseable que la futura relación descansa sobre una base institucional más amplia. A este propósito podría ayudar decisivamente la conclusión del Tratado Transatlántico de comercio e inversión que España apoya decididamente, prestando atención a sus potenciales efectos para los países latinoamericanos. En el nivel bilateral, EEUU sigue siendo un aliado imprescindible pero igualmente conviene complementar el sólido lazo en materia de seguridad con más vínculos en el terreno económico, cultural y científico.

A pesar de que la región de Asia y Pacífico protagoniza en estos momentos la gran transformación del poder económico y de la gobernanza global, España no puede ponerla verosímilmente a la cabeza de sus prioridades aunque sí debe tener mayor presencia en la configuración de la política asiática que desarrolle la UE. Por otro lado, España debe tener planteamientos propios y una relación singularizada con varios países de la zona, especialmente China. Para atraer la atención de Asia sería conveniente redoblar los esfuerzos en la promoción de la imagen de España, que no está consolidada, y en la difusión de la lengua española.

Existe, por último, un espacio propio para la gestión de asuntos de naturaleza global en el que España, tanto a través de la UE como de forma autónoma, debe estar presente, priorizando los debates en los que hay más intereses en juego. El objetivo de la actuación en el espacio global es doble: por un lado, contribuir a la provisión de bienes públicos y, por el otro, establecer normas legítimas y

efectivas de gobernanza; una aspiración clave para un país muy interdependiente, que es miembro de la UE y que no tiene capacidad para imponer por sí solo sus intereses. España debe actuar en este terreno consciente de sus debilidades (una posición complicada para ver reconocido en los grandes ámbitos de gobernanza el peso objetivo que le corresponde) pero también de sus ventajas comparativas (una alta capacidad para gestionar relaciones bilaterales diversificadas y gran potencial para el fomento del diálogo interregional o las triangulaciones).

Para desarrollar una política exterior estratégica se requiere la combinación inteligente de diversos instrumentos, articulados por los diversos departamentos del Gobierno pero con una creciente participación en los mismos de la UE, las Comunidades Autónomas y el sector privado. Entre los seis instrumentos identificados en el Informe, la diplomacia ocupa una posición clave pues debe destilar la esencia política general que se produce al combinar toda la acción exterior sectorial, una visión de conjunto que debe ejercerse a la hora de representar, de negociar y sobre todo de informar a la capital para que se pueda planificar y supervisar mejor la implementación. La asistencia y protección consular es el segundo gran instrumento de la acción exterior. No sólo constituye el punto de contacto visible entre sus gestores y unos ciudadanos cada vez más atentos a la calidad o incluso la utilidad de los servicios públicos, sino que además contribuye de manera directa a mejorar la proyección internacional de la sociedad española. Se deben hacer más esfuerzos para otorgar a la acción consular la importancia que merece modernizándola, sobre todo a partir de las tecnologías de la información, y repasando su orientación actual más bien reactiva en el servicio hacia los ciudadanos.

La seguridad, la defensa y la inteligencia constituyen el tercer gran instrumento. Las tres aportan a la acción exterior elementos de influencia, presencia y cooperación internacional. Separados en el pasado, tanto territorial como funcionalmente, convergen ahora en el *continuum* entre lo interior y lo exterior, entre la seguridad nacional y la seguridad global, protegiendo a la acción exterior en los nuevos ámbitos y riesgos de la globalización. En cuanto al instrumento de la promoción exterior de los intereses económicos y empresariales, sus herramientas son particularmente diversas y se han ampliado en los últimos años con nuevos actores de la sociedad civil y de las administraciones subestatales. Igualmente variado es el instrumento de cooperación al desarrollo que se articula mediante una compleja red de actores públicos y privados. Por último, la acción cultural y educativo-científica es un instrumento esencial que, por un lado, contribuye a una mayor internacionalización de España y, por el otro, ayuda a la proyección de su imagen y a la mejora de la influencia a través del poder blando.

El Informe termina presentando una propuesta de nuevo sistema, integral e integrado, para llevar a cabo una acción exterior estratégica. Si antes se ha defendido una perspectiva transversal y sin compartimentos estancos para determinar los objetivos y para entender los instrumentos, también es necesario asumir ese enfoque en las seis fases en las que se puede desagregar la elaboración de la política exterior: planificación, consulta externa, toma de decisiones, implementación, evaluación y rendición de cuentas.

Además, y en un marco de respeto a los objetivos estratégicos de la política exterior que, en última instancia determina el Gobierno de España, resulta conveniente introducir en el sistema la apertura y colaboración con otros agentes. Entre estos, destacan las Comunidades Autónomas, responsables de muchas políticas públicas con potencial proyección exterior como consecuencia de la profunda descentralización competencial que caracteriza el sistema político español. La relación entre la acción exterior desarrollada por el Gobierno y por los actores subestatales o privados no debe descansar tanto en nuevos mecanismos de coordinación o jerarquía, sino en la generación de un sentimiento de apropiación recíproco o, al menos, de un clima de entendimiento.

Es cierto que la acción exterior debe asegurar la coherencia y sinergia interna de los muy diversos actores e intereses nacionales que se relacionan con una realidad internacional compleja. Pero estando de acuerdo con esta premisa, el Informe apunta a una manera distinta de la tradicional para intentar resolver esa problemática. Frente a la coordinación, conectada en la tradición administrativa española a la idea de control o incluso de subordinación, se postula como preferible el enfoque de integración, entendido como un método de trabajo que asegura la participación directa de todos los actores en el proceso y que facilita la convergencia. Al tratarse más bien de una metodología que pretende transformar la cultura administrativa imperante, excesivamente departamentalizada y juridificada, la apuesta por la integración apenas exige cambios legales u orgánicos, sólo una reorientación estratégica de las actuaciones.

La integración de la acción exterior debe descansar sobre tres mecanismos organizativos igualmente importantes: el presidente del Gobierno, un consejo político colegiado, y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. El presidente, que en España tiene grandes responsabilidades de dirección política, no cuenta hoy con un sistema que le permita ejercer el liderazgo estratégico efectivo de la acción exterior, tanto al presidir colectivamente a todos los departamentos que participan en ella como en su ámbito de actuación personal que incluye, además, las grandes decisiones críticas. La funcionalidad del consejo político, que debe tener un soporte técnico adecuado aunque ágil y reducido, consiste en servir de arena de encuentro político a los distintos protagonistas

de la acción exterior española. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación debe reformular el enfoque geográfico y, sobre todo, reforzar el enfoque temático con el que hoy funciona. Se trata de poder tener una auténtica visión de conjunto sobre cada región o país y servir de gran catalizador que ayude a integrar todas las políticas con proyección exterior. En el exterior, la integración se articula mediante un triple mecanismo que también pretende aunar la lógica jerárquica, colectiva y departamental, bajo el liderazgo del embajador.

Los mecanismos de integración no tienen vocación de exhaustividad y su actuación se limita a los objetivos prioritarios de política exterior, especialmente en las fases de planificación, consulta externa y evaluación. En cambio, para la mayor parte de la toma de decisiones y sobre todo de la implementación, cada actor mantiene su ámbito de actuación. La principal herramienta para conseguir la integración consiste en la Estrategia de Acción Exterior, un documento político que corresponde aprobar al Gobierno, a partir de un borrador elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, asegurando que en su tramitación se consulte con otros actores y se debata en el parlamento. El sistema de integración se encarga también de la supervisión anual del cumplimiento de la Estrategia, vigilando que se atiendan sus directrices, se corrijan desviaciones y se reaccione ante situaciones de crisis.

Los dos elementos finales del sistema de integración son la evaluación y la rendición de cuentas que pretenden valorar el funcionamiento y los resultados del servicio público de la acción exterior. La evaluación está orientada al seguimiento de la eficiencia, a la supervisión del trabajo desarrollado por los actores, al análisis de las lecciones aprendidas y a la revisión de las estrategias y planes para el futuro. La rendición de cuentas tiene un contenido político pues pone en relación el sistema con los ciudadanos a través de sus representantes en las Cortes. Pero la participación parlamentaria en la acción exterior no se dedica solo a controlar, sino que articula en gran medida la comunicación entre ciudadanía y poderes públicos generando una base de consenso entre el Gobierno y la oposición.

Finalmente, en cuanto a los medios, la renovación estratégica de la política exterior precisa conciliar el desfase entre objetivos demasiado ambiciosos y medios demasiado escasos. En relación con los medios humanos se aconseja aprovechar aún más el margen existente para mejorar los procesos de reclutamiento y la formación continua, y para fomentar la movilidad entre los distintos agentes de la acción exterior. También se defiende conectar mejor la promoción y la provisión de puestos de trabajo, ya sea en España o en los destinos externos, con la evaluación del rendimiento y la capacitación individual. Por lo que se refiere a los medios materiales, se advierte que la transformación de la acción exterior que aquí se propone deberá contar con presupuestación y fondos propios cuyo coste

se compensará con la mejora de la eficiencia a medio plazo. Además, y con carácter general, se plantea abordar la modernización y racionalización de los medios materiales, introduciendo flexibilidad para el redespliegue diplomático y consular.

El Informe se cierra con unas conclusiones. Se formulan a modo de recomendaciones tras haber defendido que la globalización diluye las fronteras entre lo interno y lo externo, reforzando la necesidad de desarrollar una acción exterior integrada, coherente y estable. Serían los 10 fundamentos sobre los que basar la renovación de la visión que tiene España de su lugar en el mundo y del papel, realista pero influyente, que puede jugar en él como potencia media con presencia global. Como una democracia avanzada, responsable y europeísta que persigue a un modelo colectivo basado en la convivencia, la seguridad, la prosperidad sostenible, y la cultura y el conocimiento.

PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE

PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE

Para quienes se dedican a la política exterior española, ya sea como actores o como observadores de la misma, fue una excelente noticia saber que el Gobierno no solo pretendía elaborar una Estrategia de Acción Exterior sino que le daba rango legal al incorporarla en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, actualmente en tramitación. Un ejercicio de transparencia política frecuente en muchas otras democracias pero inédito en la nuestra a salvo de un intento (el Plan Estratégico de Acción Exterior en el año 2000) durante el ministerio de Josep Piqué, de vida efímera. Transparencia y claridad política (alguien podría hablar de “previsibilidad”) tanto hacia adentro, hacia los propios ciudadanos –que deben poder conocer las prioridades del Estado en el escenario internacional–, como hacia afuera, hacia la propia comunidad internacional. Pues así un Estado, un país, es más previsible y, por lo tanto, resulta confiable. Un ejercicio, finalmente, que responde en gran medida a la convicción creciente de que “el futuro de España está fuera de España”, idea, casi eslogan, que ha presidido las actividades del Real Instituto Elcano desde su fundación hace ahora algo más de 10 años. Y que en un mundo crecientemente globalizado e integrado, con altísimos niveles de dependencia exterior (ya sea para exportar mercancías o servicios, atraer turistas o inversiones, importar gas o petróleo, blindarse frente a terroristas o inmigrantes ilegales, y un larguísimo etcétera), se abre camino en la misma opinión pública, cuya endémica indiferencia hacia el exterior, producto de siglos de ensimismamiento, parece por fin resquebrajarse, erosionada por la evidencia de que un nuevo orden mundial, con cambios tectónicos que sólo pueden describirse como “históricos”, “geopolíticos” o incluso “civilizacionales”, ha aflorado ya aunque, una vez más, el búho de Minerva, y nuestra conciencia de ello, va muy por detrás de la realidad.

En todo caso podemos tener la seguridad de que este ejercicio político, sea o no consecuencia de una nueva cultura estratégica de los españoles, al menos contribuirá a crearla y, eventualmente, reforzarla.

Que el Ministerio haya confiado la realización de un borrador o documento preparatorio de este ejercicio de Estrategia a una fundación privada es el segundo dato a destacar. Pues no es frecuente tampoco esa colaboración del sector

público con un *think-tank*, que parece reflejar una mayor voluntad de cooperación con la sociedad civil, renovando lo que durante décadas fue simplemente una estrategia de “dar entrada al administrado en la Administración”. Pues más que dar entrada hablamos ahora de una verdadera co-participación, de un diálogo creativo conjunto. Algo que el Real Instituto Elcano ha aceptado como un gran reto y un honor, agradeciendo al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación su confianza en nosotros.

Confianza que sin duda se basa en la propia estructura del Real Instituto Elcano, producto de un doble pacto público-privado por una parte, y gobierno-oposición por otra, un pacto auspiciado por la Corona y renovado cotidianamente, no solo en nuestro Patronato y Comisión Ejecutiva, sino también en los grupos de trabajo que alimentan la creatividad del Instituto y, singularmente, en los que han dado lugar a este Informe. Pues en esos grupos consultivos, y bajo la presidencia *primus inter pares* (que no dirección) de nuestros investigadores, han colaborado expertos de al menos seis colectivos distintos: profesores e investigadores (españoles o extranjeros) de las universidades y de otros centros de pensamiento, expertos del sector empresarial, responsables y técnicos de las administraciones públicas (diversos ministerios y agencias, fuerzas armadas, comunidades autónomas), periodistas especializados, representantes de ONG y sindicatos y, finalmente (*last but not least*), diputados y senadores de diversos partidos, tanto del gobierno como de la oposición. Y quien relea la lista de colaboradores en este Informe verá ejemplos de todo ello. Y es en esos grupos de trabajo en donde esa doble colaboración (público-privada y gobierno-oposición) da sus frutos bajo la forma de una definición común, conjunta, de los datos del problema a analizar y de sus parámetros. No es tarea del Real Instituto Elcano dar forma a los consensos políticos, cuestión que compete al Parlamento, al Gobierno y a los partidos políticos, en otros escenarios distintos del investigador. Pero sí lo es contribuir a que la definición del problema, de sus parámetros y de sus alternativas sea común. Es una tarea técnica, si así se quiere etiquetar, no política. Pero previa y esencial, pues quienes han definido en común el problema no podrán divergir mucho en las soluciones. Y de eso se trata, de preparar el camino para los consensos políticos, deseables en política interior, pero imprescindibles en política exterior.

Madrid, febrero de 2014

Emilio Lamo de Espinosa
Presidente

INTRODUCCIÓN

¿POR QUÉ ESTE EJERCICIO?

INTRODUCCIÓN ¿POR QUÉ ESTE EJERCICIO?

Este Informe pretende proporcionar una panorámica ordenada de los elementos que deberían tenerse en cuenta para acometer una renovación estratégica de la política exterior española. Su destinatario es el conjunto de actores públicos y privados que juegan o pueden jugar un papel relevante en la defensa y proyección internacional de los valores e intereses del país. Eso incluye, desde luego, al Gobierno de España en su integridad (a quien corresponde dirigir la política exterior, bajo el liderazgo de su presidente y con el papel central que corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación), pero también a las Cortes Generales, a las Comunidades Autónomas, a otras instituciones y niveles territoriales de gobierno, a diversas organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general.

La necesidad de emprender un ejercicio estratégico sobre la acción exterior española se justifica por varias razones:

► **a.** La falta de tradición española para elaborar este tipo de documentos con enfoque transversal y carácter público, lo que contrasta con una muy asentada experiencia en el resto de países de su entorno a la hora de planificar la política exterior y sus políticas conexas. Con la excepción del Plan Estratégico de Acción Exterior aprobado a finales de 2000 –que tuvo una vida efímera debido a las cambiantes circunstancias internas y globales– se trata de un ejercicio novedoso. No obstante, también es cierto que se está produciendo en España un cambio relativamente reciente de tendencia que ha alcanzado a otras meta-políticas más o menos relacionadas con la acción exterior (como las reformas económicas o, más claramente, la seguridad nacional con una Estrategia recién aprobada) e incluso a dimensiones concretas de la misma (como la cooperación al desarrollo, la marca país o la acción cultural exterior), que se han ido dotando de planes de actuación. También algunas Comunidades Autónomas han emprendido iniciativas para ordenar e impulsar la acción exterior en el marco de sus competencias. Esta pauta, que parece apuntar a un cambio general de actitud y a la adquisición de cierta cultura estratégica, debe ahora extenderse a la visión global que tiene España sobre el lugar que ocupa y el papel que

Este Informe está dirigido a todos los actores públicos y privados con un papel relevante en la defensa y proyección internacional de los valores e intereses del país.

debe desempeñar en el mundo. De hecho, el proyecto de Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado –actualmente en trámite parlamentario– contempla varias previsiones en ese sentido y, en particular, un instrumento de planificación, seguimiento y evaluación denominado Estrategia de Acción Exterior.

► **b.** El relativo agotamiento, por éxito, de la política exterior española desarrollada desde la transición y que consistía en una estrategia (no codificada pero relativamente clara e implícitamente consensuada) de plena inserción en Europa y en el mundo. Una vez conseguidos estos objetivos –algo que seguramente se produjo coincidiendo con el cambio de siglo– la acción ha quedado sin referentes estratégicos claros. Asimismo, en ese sentido, la pauta española ha consistido más bien en procurar la mejora de la posición internacional del país –poder participar en el juego– y apenas en moldear el funcionamiento de la globalización, esto es, jugar con protagonismo o incluso contribuir a conformar las reglas.

► **c.** Además, en un momento tan complicado como el que España lleva atravesando en los últimos cinco años (de profunda crisis económica mutada luego también en crisis política e institucional), redactar un plan de estas características tiene valor en sí mismo porque puede considerarse como un ejercicio participativo que contribuye a: (i) integrar sensibilidades políticas distintas, reforzando así cierta continuidad en la política exterior al margen de los posibles cambios de

gobierno, y (ii) aumentar el sentimiento de apropiación y proximidad sobre la acción exterior a través de la implicación de distintos actores sociales.

► **d.** Pero la necesidad de definir una nueva narrativa, clarificar los objetivos y mejorar los procedimientos y el seguimiento de la acción exterior española, no sólo tiene motivaciones internas y, seguramente, éstas ni siquiera son las más importantes. La renovación estratégica de la política exterior es necesaria para atender a las extraordinarias transformaciones del escenario internacional y europeo, que se describen en la siguiente sección.

► **e.** Por último, el entorno internacional en el que tiene que diseñarse la actuación española para los próximos años se caracteriza por la incertidumbre. No se trata sólo de que haya que abordar los profundos cambios estructurales en el mundo y los numerosos riesgos que tiene ante sí España en ese escenario. Dado el carácter impredecible de los acontecimientos que tendrá que enfrentar la acción exterior española, es necesario enfatizar en análisis de prospectiva e inteligencia, asegurarse ante las amenazas que son posibles de anticipar, aprovecharse de las oportunidades que también existen y ser capaces de reaccionar ante los numerosos acontecimientos que sorprenderán a lo largo de los próximos años. Eso lleva, además, a que los planes estratégicos de acción exterior deban acercarse más a relatos omnicomprendivos y dinámicos que a documentos cerrados que pueden quedar pronto obsoletos.

Pese a su ambición, este Informe no consiste exactamente en una Estrategia –algo que corresponde realizar a los poderes públicos– sino que más modestamente se trata de un ejercicio que presenta de forma ordenada el conjunto de los elementos que deberían tenerse en cuenta a la hora de elaborar un documento público de esa naturaleza orientado explícitamente a la acción o la política exterior. Eso significa, por un lado, que este Informe no da respuestas acabadas –aunque sí apunta orientaciones generales, esboza posibilidades alternativas y, en algunos casos, articula sugerencias precisas– y, por el otro, que existe una limitación por el hecho de que el documento esté circunscrito a la dimensión internacional de España. Aunque lógicamente no se puedan ignorar algunos desafíos y debilidades que en estos momentos afectan a todo el sistema político español –tales como una cierta erosión de la legitimidad popular de las instituciones, los desequilibrios del modelo productivo, las evidentes tensiones territoriales que ponen en cuestión el pacto constitucional o ciertas ineficiencias del funcionamiento administrativo–, es evidente que la resolución de los mismos no corresponde a un ejercicio estratégico sobre la acción exterior, por mucho que el ánimo que guíe este documento sea conectar estrechamente lo interno y externo. En todo caso, sí es cierto que –aprovechando también las muchas fortalezas de la democracia, la sociedad y la economía españolas– se intenta señalar cómo deben afrontarse dichos desafíos, e incluso cómo una política exterior estratégica podría contribuir a mitigarlos. El Informe tiene en mente una posible estrategia de país (y, por tanto, está destinado para todos los niveles territoriales, los demás órganos del Estado y la sociedad civil). No obstante, también se reconoce que corresponde al Gobierno de España dirigir la política exterior y por tanto algunos elementos, sobre todo los procedimentales, están más bien orientados hacia ese nivel central.

Elaborar la Estrategia es un proceso con valor en sí mismo pues contribuye a integrar sensibilidades distintas y a aumentar el sentimiento de proximidad hacia la acción exterior.

En cuanto a su estructura, este Informe presenta un desarrollo de contenidos que puede considerarse clásico en este tipo de ejercicios. Tras esta breve introducción, se incluye una primera sección en la que, sobre la base de los principios constitucionales y de otros documentos estratégicos de referencia, se identifican los valores e intereses fundamentales de la sociedad española que determinan la actuación internacional que debe desplegarse para contribuir a alcanzarlos. A continuación, se aborda la posición de España en el complejo entorno actual. La tercera sección aborda los objetivos de la acción exterior, en coherencia con el proyecto-país antes identificado, y su plasmación en seis grandes ámbitos estratégicos que, a su vez, están desarrollados en ámbitos más concretos de actuación. La siguiente sección analiza cómo perseguir esos objetivos, lo que implica un repaso de los distintos modos de actuación (unilateral, bilateral o multilateral, prestando especial atención a las sinergias entre la acción exterior propia y la europea), y la identificación de los seis espacios estratégicos de carácter geográfico (Europa; Magreb, Oriente Medio y África; Latinoamérica; EEUU y el espacio atlántico; Asia y Pacífico; y el espacio global).

Por último, se abordan los instrumentos y el sistema de elaboración de la acción exterior: tras un repaso de los seis grandes instrumentos disponibles (que van mucho más allá de la acción diplomática y consular, pues aquí están implicados agentes conectados a casi todos los sectores de política pública: seguridad y defensa, economía y comercio, cooperación al desarrollo, y acción cultural y educativo-científica), se expone la conveniencia de un cambio de modelo organizativo y de funcionamiento hacia un sistema integral de elaboración de la acción exterior en seis fases, desde la planificación hasta la rendición de cuentas. El informe se cierra con unas conclusiones. El documento está además organizado de tal manera que, a lo largo de estas secciones, se introducen cuestiones específicas pero relativamente importantes que se exponen al hilo de la exposición en cuadros separados.

El documento parte de la identificación de los valores e intereses fundamentales de los españoles, que determinan la actuación internacional a desplegar para ayudar a alcanzarlos.

Cuadro 1

¿Política exterior o acción exterior?

La distinción conceptual entre los términos de política exterior y acción exterior ha protagonizado interesantes debates jurídicos en los últimos tiempos. Es verdad que, fuera de contexto, esta disquisición terminológica puede resultar bizantina pero hay que reconocer su importancia en el sistema político español, por los conocidos conflictos de competencias entre la Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas (propia de cualquier Estado con una estructura territorial descentralizada) o por la siempre difícil delimitación de jurisdicciones entre los distintos ministerios. Pero no es un problema exclusivo de España ni tampoco de la UE, donde la jerga comunitaria también se cuida mucho de distinguir entre ambos conceptos. En cualquier país globalizado, la acción exterior tiende a ser muy extensa pues el conjunto de organismos públicos, funcionales o territoriales, así como las empresas, asociaciones y ciudadanos tienen proyección internacional. Por eso, y expresado de forma muy breve, la interpretación habitual en España es que la acción exterior sería una realidad mucho más amplia que la política exterior, que tendría en cambio un significado más estricto en el terreno gubernamental-diplomático, debiendo además existir “una clara diferencia” entre ambas así como una cierta subordinación de la primera con respecto a la segunda.

Este Informe, sin embargo, aborda este punto desde una perspectiva distinta donde –sin ignorar que la cuestión es compleja– se pretende superar la necesidad de establecer significados precisos ni mucho menos distinciones rígidas o jerarquías de importancia entre uno y otro concepto. Dado que aquí se predica una mayor conexión entre el proyecto de país y el mundo globalizado, es evidente que eso requiere que la práctica totalidad de los actores realicen acción exterior y, al mismo tiempo, que los contenidos de la política exterior sean coherentes con la consecución de los objetivos internos (democracia, seguridad, prosperidad sostenible, y cultura y conocimiento).

Ahora bien, la proliferación de relaciones estatales, subestatales y no estatales obliga al Gobierno a integrar las políticas y acciones que afectan a los intereses y objetivos esenciales de España en el mundo. Se sostiene entonces que lo que debe hacerse es definir tanto los contenidos como la integración procedimental de lo que sería una acción exterior de carácter transversal y estratégico que, por un lado, vendría a coincidir en su contenido sustantivo con la política exterior –con una actuación diplomática mucho mejor conectada con el conjunto de las políticas sectoriales– y, por el otro, esa acción exterior estratégica coincidente con la política exterior ayudaría a determinar prioridades y dotar de coherencia al conjunto de acciones exteriores en plural. Por eso, no puede decirse ni que la política exterior precede a la acción exterior ni viceversa. Acción y política exterior estratégicas serían las dos caras de la misma moneda aunque, por cerrar la argumentación, seguirán existiendo acciones exteriores que no tendrían ese carácter estratégico y que corresponden al ámbito de autonomía propio de los actores públicos o privados al margen de la competencia exclusiva que la Constitución otorga al Gobierno para la dirección de la política exterior. En este Informe se tienden a utilizar los dos términos como intercambiables, y sólo dejarán de considerarse sinónimos si el contexto aconseja distinguirlos.

I. ¿QUIÉNES SOMOS? ESPAÑA Y SU POSICIÓN EN EL MUNDO



I. ¿QUIÉNES SOMOS? ESPAÑA Y SU POSICIÓN EN EL MUNDO

► Acción exterior al servicio de los valores e intereses de los españoles

España atraviesa dificultades innegables que se han hecho visibles en los últimos cinco años pero que, como es lógico, tienen su origen en debilidades que vienen de más atrás. No obstante, en términos históricos, la España contemporánea constituye también una historia rotunda de éxito político, social y económico. Es posible que el proyecto colectivo de país tenga que ser a su vez renovado pero los elementos esenciales –en forma de grandes valores e intereses de los ciudadanos– siguen vigentes. Esos elementos que conforman el modelo estable y deseable de país suponen una pieza absolutamente central para este ejercicio ya que, a continuación, los objetivos de la acción exterior se definirán al servicio de ese proyecto (el antes mencionado nexo sólido y coherente entre la dimensión interior y exterior). Como es lógico, no corresponde a una Estrategia de acción exterior la determinación de esos valores e intereses fundamentales y, en ese sentido, este Informe sólo debe identificarlos. Parece razonable resumir esos grandes elementos del modelo de país en torno a cuatro grandes propósitos:

1. La convivencia democrática de acuerdo al modelo establecido en la Constitución de 1978 (Estado del bienestar, libertad, igualdad, justicia, pluralismo y participación política, Imperio de la Ley, monarquía parlamentaria o autogobierno territorial).

2. La seguridad entendida como la protección efectiva de la vida y de los derechos y libertades de los ciudadanos, así como la defensa, estabilidad, continuidad e integridad territorial del Estado.

3. La prosperidad sostenible; o, lo que es lo mismo, un país orientado a alcanzar un bienestar económico basado en el crecimiento sostenible, considerando la sostenibilidad desde diversas dimensiones: la de la cohesión social, la generación de empleo, el respeto al medio ambiente, la competitividad del tejido productivo, el acceso seguro al suministro energético, la posibilidad de obtener financiación, y la responsabilidad fiscal.

4. La cultura y el conocimiento, entendidos desde el respeto a la variedad y desde la recompensa al talento y al mérito, como elementos centrales a promocionar en la sociedad por su contribución a la innovación y el enriquecimiento colectivos.

Estos cuatro grandes propósitos, que tienen un carácter estable por gozar de un amplio apoyo político y social, sólo pueden alcanzarse por una combinación de actuaciones interiores y exteriores. La conformación de un triple consenso interior (entre departamentos ministeriales o sectores de políticas, entre niveles territoriales de gobierno y entre poderes públicos y sociedad civil) sobre los grandes componentes del proyecto para saber qué se desea hacer como país constituye la premisa esencial sobre la que construir luego una política exterior sólida. La creciente interdependencia mundial y la plena inserción de España en la globalización (con las debilidades y fortalezas que se expondrán a continuación)

diluyen las fronteras entre lo interno y lo externo, y refuerzan la necesidad de que todo el país –tanto poderes públicos como ciudadanos– tome conciencia de la importancia que tiene abordar los desafíos internacionales a través de una acción exterior estratégica. En el mundo globalizado existe una fuerte competencia entre principios políticos y modelos de sociedad, entre ideas y valores culturales o entre intereses económicos y eso exige una acción exterior integrada, transversal y coherente. Una aproximación estratégica cuyos contenidos, como los cuatro grandes propósitos identificados del proyecto-país, sean estables y previsibles; donde las líneas básicas de actuación se beneficien de un amplio consenso, sin perjuicio de la capacidad de cada Gobierno para liderar y fijar prioridades.

La conformación de un amplio consenso interior sobre el proyecto país constituye la premisa esencial para construir luego una política exterior sólida.

► Un nuevo entorno estratégico complejo

La combinación de creciente globalización económica y fuerte resaca post Gran Recesión en los países avanzados está acelerando una serie de tendencias económicas, políticas y sociales que ya se habían manifestado durante más de tres décadas y que están revolucionando el panorama internacional. Ya no se observa el patrón cooperativo bajo hegemonía estadounidense que dominó las relaciones económicas internacionales en Occidente desde 1945 (y efímeramente en todo el mundo durante la última década del siglo pasado) pero tampoco la lógica de la disuasión nuclear que marcó la geopolítica durante la Guerra Fría. Hoy, ante la confirmación del papel de China como potencia mundial o el auge de otros actores emergentes y el declive relativo de las potencias occidentales (sobre todo europeas), el mundo es cada vez más multipolar en lo económico, apolar en lo político y contiene sociedades más dinámicas e informadas, aunque también más desiguales y envejecidas.

En el **campo económico** destaca la creciente multipolaridad de la economía internacional y el auge de las consideraciones geoeconómicas en la acción exterior de los países. Este proceso de convergencia económica entre el viejo centro y la antigua periferia está desencadenando una nueva lógica de competición entre Estados que se superpone, y a veces entra en conflicto, con el marco cooperativo y basado en reglas comunes que se ha ido conformando desde la segunda mitad del siglo XX. En esta nueva realidad, en la que ningún país posee las condiciones objetivas para ejercer el liderazgo, los Estados utilizan sus capacidades económicas como instrumentos de poder e influencia. El “campo de juego” de la geoconomía es variado. Se observa con nitidez en la competencia por los recursos naturales minerales, energéticos, alimentarios o hídricos, donde los países buscan control y acceso al no confiar ya en que el mercado pueda proveerles con seguridad de estos elementos estratégicos, y están dispuestos a utilizar sus recursos diplomáticos y de inteligencia (o incluso militares) para asegurarse los suministros. En otras áreas, como el comercio o las finanzas, también se observa esta rivalidad, tal y como demuestran las crecientes presiones proteccionistas o las dificultades para avanzar en la Ronda de Doha de la OMC; el nuevo nacionalismo financiero asociado a los rescates bancarios; y la manipulación de los tipos de cambio y los controles de capital para promover el crecimiento propio a expensas del crecimiento del vecino. No obstante, también es cierto que los movimientos internacionales de todos los factores productivos nunca han sido tan intensos como ahora, y que es cada vez mayor el número de países que firman tratados multilaterales de libre comercio o forman parte de áreas regionales de integración económica.

En el **campo político** resultan evidentes los problemas para gobernar de forma efectiva la interdependencia y hacer frente a los retos transfronterizos mediante la provisión de bienes públicos globales o mecanismos de resolución de conflictos que sean percibidos como legítimos por toda la comunidad internacional. El auge de las potencias emergentes está dando lugar a nuevos equilibrios de poder en el sistema internacional, que obligan a buscar nuevas fórmulas para mejorar la cooperación interestatal en áreas clave. Aunque estos nuevos equilibrios no suponen necesariamente la desoccidentalización del mundo, al menos en términos de valores y cultura, sí implican un desplazamiento del poder que va en detrimento especialmente de Europa, una región con dificultades para mantener su posición frente a las

El mundo es cada vez más multipolar en lo económico, apolar en lo político y contiene sociedades más dinámicas e informadas, aunque también más desiguales y envejecidas.

La incertidumbre podría reducirse si, por un lado, la gobernanza global incorporase de modo nítido la realidad emergente y, por el otro, los recién llegados aplican las reglas resultantes.

nuevas potencias por sus debilidades demográficas, energéticas y económicas, fenómeno exacerbado por su fragmentación diplomática y militar. En todo caso, lo más destacado del escenario político internacional es que ya no existe una potencia hegemónica con capacidad y disposición para ejercer el liderazgo. Esto podría estimular a los Estados a cooperar más estrechamente, pero la tendencia actual no apunta a la rápida emergencia de sistemas de gobernanza global. Con excepción del paréntesis de 2008-2009, tras la reacción común a los efectos de la gran crisis financiera mundial, en los últimos años se asiste a un menor esfuerzo por promover la coordinación de políticas y reforzar las estructuras institucionales de gobernanza multilateral, como ya se observa con la incapacidad del G20 o del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para adoptar acuerdos de calado. Asimismo, el hecho de que los países avanzados intenten mantener sus cuotas de influencia en los organismos internacionales creados en el siglo XX, mientras los emergentes exigen aumentar su peso en los mismos, puede llevar a una parálisis de estas organizaciones que termine

por volverlas inefectivas e irrelevantes, privando a la comunidad internacional de foros necesarios para la solución de conflictos o la gestión de los desafíos globales. La incertidumbre que provoca la escasa voluntad de cooperar podría reducirse si, por un lado, esos marcos institucionales multilaterales incorporan de manera nítida la realidad emergente y, por el otro, si los que incrementan su poder en los mismos aceptan y aplican las reglas resultantes. En cualquier caso, y como hecho nítidamente positivo, puede mencionarse la progresiva reducción de los conflictos armados entre Estados, como consecuencia de la toma de conciencia generalizada sobre sus efectos catastróficos y por el incremento mismo de la interdependencia.

En el **campo social** pueden mencionarse cuatro fenómenos que tendrán un gran impacto en las relaciones internacionales: el envejecimiento demográfico, el aumento de la desigualdad, el auge de las nuevas clases medias en las potencias emergentes, y el impacto de las nuevas tecnologías de la información en el comportamiento de los individuos y los actores sociales colectivos. El envejecimiento de la población, sobre todo en los países más desarrollados pero también en China y Rusia, plantea grandes retos. En Europa aumentarán las presiones que ya existen sobre su Estado del Bienestar y, asimismo, el envejecimiento volverá a las sociedades más defensivas, estáticas, proteccionistas y adversas al riesgo, con la consiguiente pérdida de dinamismo e innovación. La segunda gran tendencia social es el aumento en la desigualdad dentro de los países, tanto en términos de renta como de oportunidades y acceso. Este

fenómeno no es nuevo y se explica tanto por el cambio tecnológico y el aumento de la interdependencia económica (que beneficia a algunos sectores e individuos en perjuicio de otros, pudiendo crear grandes bolsas de desempleo estructural) como por las políticas económicas adoptadas por los gobiernos en el contexto de la Gran Recesión, que han reducido algunos de los elementos redistributivos que proveía el Estado del Bienestar, sobre todo en Europa. Esta nueva situación es peligrosa porque socava la cohesión social y genera tensiones políticas al debilitar el contrato social que ha asegurado la estabilidad en Occidente durante décadas. La otra cara de la moneda de este proceso se encuentra en los países en desarrollo, donde el aumento de las desigualdades va de la mano de procesos de urbanización y aparición de nuevas clases medias. Así, en la mayoría de estos países, al tiempo que aparecen grandes fortunas, millones de personas (sobre todo en Asia, pero también en América Latina y algunos países africanos) alcanzan niveles de renta que les permiten salir de la pobreza y entrar en el consumo de masas, lo que supone enormes oportunidades pero también riesgos de conflicto social con aquellos otros sectores incapaces de participar en las nuevas oportunidades de prosperidad. Por último, y de forma generalizable a todo el mundo, debe subrayarse la velocidad con la que avanzan los instrumentos de la sociedad de la información, permitiendo no sólo ganancias de productividad, sino un mayor empoderamiento de los ciudadanos que acelera el proceso de difusión del poder desde los Estados hacia otros actores. Una tendencia que implica grandes ventajas con respecto al modelo tradicional pero también más incertidumbre sobre cómo evolucionarán las relaciones internacionales.

Por último, y enfocando el entorno exterior más cercano de la **Unión Europea** (UE), hay que destacar que, en los últimos años, se ha producido un triple proceso de transformación (que incluye la digestión de la gran ampliación hacia el Este, el fortalecimiento de sus instrumentos diplomáticos con el Tratado de Lisboa, y los intentos en curso de refundar la Unión Económica y Monetaria sobre unas bases más sólidas) cuyos resultados son todavía inciertos. La UE es el primer espacio económico mundial pero, en contraste, su capacidad política sigue estando muy por debajo de sus potencialidades, no sólo por las recientes dificultades para mantenerse unida o seguir resultando atractiva y eficaz en su propia esfera interna, sino porque la gobernanza internacional que propugna y que más le conviene –basada en el llamado multilateralismo eficaz– ni siquiera ha terminado de nacer cuando se enfrenta a tendencias antagónicas que son, en gran parte, el resultado de la ya comentada aparición de nuevas potencias, pero en las que podrían estar incurriendo también los propios europeos. Las vulnerabilidades del proyecto

En Europa aumentarán las presiones que ya existen sobre su Estado del Bienestar, lo que puede socavar la cohesión social y generar tensiones políticas.

de integración son claras: un euro con bases mucho menos sólidas de lo que se pensaba; una legitimidad cuestionada por sus ciudadanos; una solidaridad interna tensionada por intereses nacionales divergentes entre acreedores y deudores; y un mundo crecientemente apolar donde resulta muy discutible seguir confiando en tanta medida a Washington las cuestiones de seguridad europea o, más aun, esperar que los intereses europeos se puedan defender con éxito a través de unas reglas de gobernanza multilateral que muchas veces no se aplican y, en algunos casos, ni siquiera existen. Sin embargo, esas vulnerabilidades encierran también en gran medida la posibilidad de una fortaleza futura. Aunque en este momento existen bastantes dudas sobre la profundización de la integración política europea, la certeza del gran daño que puede causar a los países europeos –incluidos los más fuertes– la ruptura de la moneda común o de otras políticas comunes, y la inseguridad o irrelevancia a las que puede conducirles mantener una acción exterior fragmentada en un mundo inestable y relativamente hostil hacia sus valores, debería suponer un acicate suficiente para avanzar de manera más ambiciosa en la integración política.

► La posición de España en ese entorno: riesgos y oportunidades

Las perspectivas que tiene España en ese entorno tan complejo resultan ahora menos favorables para mejorar su posición en el mundo que las disfrutadas cuando se asistió a la completa normalización de la política exterior, en el último cuarto del siglo XX. Entre 1976 y 2001 el panorama internacional se benefició, entre otros elementos: (i) del fin de la Guerra Fría; (ii) de la expansión del modelo de democracia occidental; (iii) de la relance europea traducida en el Mercado Interior, la moneda única o la cooperación diplomática de la PESC; (iv) del impulso del multilateralismo y la liberalización comercial bajo las reglas

GATT/OMC; (v) del papel internacional creciente y fructífero de los actores no estatales, en donde España tenía algunas ventajas comparativas en forma de poder blando; y (vi) de los avances tecnológicos y de comunicación que profundizaron una interdependencia fértil entre los países. Una creciente interdependencia –luego llamada globalización– que en un primer momento destacó sólo por sus aspectos positivos, sin que se tomaran en consideración algunos de sus peligros para el capitalismo avanzado en forma de creciente desigualdad económica e inestabilidad financiera.

Ahora las circunstancias han cambiado y el contexto es sin duda más difícil para que España aumente su presencia internacional pero el análisis debe ser justo e introducir

también los elementos positivos alcanzados en estos años y que, en contraste con la España aislada de 1976, hoy se traducen en un país bien insertado en el mundo. En realidad, su posición presenta debilidades, pero también fortalezas. Comenzando por las primeras, tanto las del país en general como las de su acción exterior en particular, pueden mencionarse las siguientes **debilidades y amenazas**:

► **a.** Desde luego, la prolongada y profunda crisis económica, que debe considerarse un elemento que va mucho más allá de la coyuntura del ciclo. La crisis irrumpió en 2008 con un origen financiero y un alcance global para luego mutar en 2010 hacia una crisis de deuda en la periferia del euro. En estos años, España no sólo ha enlazado dos recesiones, con devastadores efectos sobre el empleo, sino que además ha visto deteriorarse de manera acusada el prestigio y peso político internacional acumulado desde los años 70. Se trata de un contexto muy complicado para la acción exterior, al que debe sumarse la severa reducción de recursos públicos disponibles e incluso la actual desmoralización colectiva (una especie de burbuja de pesimismo, hinchada exageradamente) sobre el papel que puede jugar el país en la globalización.

► **b.** Vinculada a esa situación económica y social, también debe mencionarse una degradación de la confianza ciudadana en el sistema político, que incluye hartazgo respecto a la corrupción, malestar por la crispación bipartidista y graves tensiones territoriales, sobre todo en Cataluña. Esa realidad política ensombrece también la imagen de España en el exterior y debilita a las instituciones que deben llevar a cabo la acción exterior.

► **c.** Un país que, en términos de población, sólo puede considerarse mediano o incluso pequeño –pues ocupa el 28º lugar mundial– y con graves problemas de envejecimiento.

► **d.** La potencial inestabilidad de su vecindario sur, de donde provienen gran parte de las amenazas a la seguridad: radicalismo, terrorismo, suministro energético, tensiones demográficas y conflictos territoriales no resueltos.

► **e.** La extrema dependencia energética y la ausencia de grandes recursos naturales; así como su particular vulnerabilidad ante los potenciales efectos del cambio climático.

► **f.** Las carencias de su sistema educativo y científico-tecnológico que le supone, entre otros problemas sociales, debilidades de competitividad internacional. En conexión a ese problema, el pobre dominio de idiomas (muy especialmente el inglés), incluso entre los más jóvenes y los dirigentes, resta posibilidades de proyección exterior.

El contexto es ahora más complejo pero, en contraste con la España aislada de 1976, el país está hoy bien insertado en el mundo.

► **g.** La primacía en la demanda agregada del consumo interno sobre el sector exterior, combinada con un modelo productivo con problemas de competitividad, una reducción significativa del tejido industrial, una internacionalización empresarial no canalizada a través de la exportación de bienes producidos en suelo nacional sino de inversión directa en el extranjero difícil de proteger, y una elevada necesidad de financiación externa.

► **h.** Una insuficiente capacidad para aprovechar mejor tanto su potencial geopolítico (en relación con su situación de encrucijada o con la nueva relevancia del mar en las relaciones internacionales) como su considerable “poder blando”: riqueza cultural, tolerancia y solidaridad de su sociedad.

► **i.** Su peculiar posición diplomática, reflejo del hecho de que, pese a estar entre los 10 ó 12 países con más presencia internacional, constituye sólo la quinta potencia regional (en la UE), tiene dificultades para influir en la gobernanza global (G-8, Consejo de Seguridad e incluso G-20) y suscita relativamente poco interés en EEUU y China.

Junto a esas dificultades, también pueden señalarse importantes **fortalezas y oportunidades** como:

► **a.** Su grado de desarrollo socioeconómico relativo que, pese a la crisis, es muy alto.

► **b.** Su sólida proyección exterior en el terreno económico –sobre todo en lo relativo a la exportación de servicios y a la existencia de algunas multinacionales importantes– que además ha aumentado durante los años de crisis, reduciendo el déficit comercial.

► **c.** Los fuertes vínculos interpersonales y las oportunidades que proporciona un país atractivo para el turismo, la inversión extranjera y la inmigración.

► **d.** Su potencial en el ámbito cultural y lingüístico (poder blando), tanto por el reconocimiento mundial a su historia y su legado, como por la consiguiente relación privilegiada con América Latina, que muchas empresas han aprovechado para convertirse en transnacionales.

Cuadro 2

La presencia global de España

La presencia global de España puede medirse por medio del Índice que calcula anualmente el Real Instituto Elcano. El Índice Elcano de Presencia Global muestra que la proyección internacional de España ha crecido muy rápidamente en las dos últimas décadas, pasando de 41,8 en 1990 a 162,8 en 2012 (un aumento cercano al 300% que puede compararse, por ejemplo, al incremento registrado en las presencias globales de EEUU y Portugal que fue, respectivamente, de algo más del 100% y del 200% durante el mismo período). Con este aumento, España muestra una adaptación relativa a las transformaciones en el orden global, conservando en 2013 una 11ª posición en el ranking de la presencia global, tras haber perdido algunos años antes la 10ª con el ascenso de China en la clasificación. Así, la política exterior de España en los últimos decenios ha tenido un claro éxito en el sentido de que ha alcanzado su meta principal: devolver el país al escenario internacional.

No obstante, la naturaleza de la proyección exterior de España –el peso específico de sus distintas formas de presencia en la configuración de su inserción exterior– muestra signos de desequilibrio e incluso insostenibilidad. En la dimensión económica, las principales aportaciones son los servicios (15,2% del valor total del Índice) y los bienes primarios (11,6%) frente a las manufacturas (sólo el 8,8% del Índice en 2012). En la dimensión blanda –que es la que más aporta al total, por encima de la económica o la militar–, destaca el peso del turismo que contribuyó un 18,4% a la presencia global española en 2012. El fuerte peso del turismo se combina con la debilidad de las aportaciones de la tecnología (0,9%) y la educación (2,8%).

► **e.** Su sólida inserción en la vanguardia de la UE, y en las principales organizaciones internacionales del mundo euro-atlántico: OTAN, OSCE y Consejo de Europa.

► **f.** Una amplia red de representaciones diplomáticas, comerciales y culturales en el exterior. Unas fuerzas armadas y un sistema de cooperación al desarrollo con ambición de protagonismo internacional y probada capacidad de actuación.

► **g.** Una posición geográfica entre mares y continentes, al sur de Europa, al norte del Mediterráneo e incluso (gracias a las Islas Canarias) con una cierta centralidad atlántica, lo que combinado con conexiones derivadas de su historia y cultura da como resultado vínculos muy sólidos con el resto de Europa, el norte de África y toda América.

► **h.** Esa realidad no sólo facilita su proyección sobre esas grandes regiones sino que además retroalimenta su actuación en otras (y así, por ejemplo, aun estando bien inserta en Occidente, España suscita menos hostilidad que otras potencias europeas medias o grandes en la relación con países importantes y complejos de un entorno más amplio: Turquía, Rusia, Irán y el conjunto del mundo árabe).

►i. Finalmente, pese al impacto de una crisis de inusitada dureza, España mantiene su estabilidad político-institucional, su solidez administrativa y, lo que es más importante, la mayor parte de la sociedad española demanda pacíficamente, sin derivas xenófobas o populistas, soluciones razonables y viables a los problemas que padece.

Cuadro 3

¿Qué significa para España boxear conforme a su peso?

La adopción de un enfoque estratégico puede aconsejar que se plantee un doble debate relacionado con esa metáfora –muy utilizada en los análisis de política exterior sin que necesariamente deba asociarse con un enfoque competitivo ni agresivo– sobre las categorías de peso desde las que los países tratan de influir en las relaciones internacionales:

a) Por un lado, el debate alude a si es acertado concebir a España como potencia media con presencia global. Es cierto que los países compiten en distintos rings y que en unos casos (por ejemplo el militar, el comercial, o el cultural) lo hacen con mayor peso que en otros. No obstante, a la luz de las definiciones académicas, parece que el término puede resultar adecuado para concebir de manera general el papel de España en el mundo.

b) Por otro lado, el uso de la metáfora también puede ayudar a defender la conveniencia de actuar conforme al peso real de España, evitando dos riesgos extremos: el de un énfasis desmesurado en las cuestiones de estatus, con una diplomacia que pretende actuar por encima de las capacidades del país o, al contrario, el del pesimismo que infravalora la presencia exterior objetiva que tiene España en muchos ámbitos y que lleva a una acción por debajo de sus posibilidades.

En todo caso, es importante tener en cuenta que el liderazgo internacional está vinculado al éxito. Es decir, no importa tanto el tamaño sino ser un referente en áreas de actividad concreta, lo que aconseja, en vez de buscar un éxito genérico, el priorizar actuaciones y dedicarles recursos suficientes.

II. ¿QUÉ QUEREMOS CONSEGUIR? LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

II. ¿QUÉ QUEREMOS CONSEGUIR? LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Una vez realizado el diagnóstico sobre el complejo nuevo entorno estratégico y la posición que ocupa España en esa realidad, corresponde presentar los grandes objetivos de la acción exterior española (objetivos conectados al proyecto-país antes identificado, que se orienta a mejorar la convivencia democrática, procurar un entorno de seguridad y libertades, impulsar la prosperidad sostenible o ampliar los espacios de cultura y conocimiento). Esos objetivos pueden agruparse de distintas maneras, optándose aquí por una identificación en seis categorías amplias y transversales que resultan, por un lado, muy conectadas a los elementos que constituyen el proyecto interno de país (democracia, seguridad, competitividad y talento) y, por el otro, incluyen elementos centrales de la acción exterior en sí (integración europea, responsabilidad internacional e influencia).

La acción exterior debe ayudar a lograr los propósitos esenciales del modelo de país: convivencia democrática, seguridad y libertades, prosperidad sostenible, y cultura y conocimiento.

En cuanto al contenido de cada uno de esos objetivos, este Informe expone a continuación los principales elementos genéricos que componen el objetivo y las principales líneas de actuación estratégica a realizar. Una Estrategia operativa debería además incluir los resultados tangibles que se pretendan alcanzar en el corto y medio plazo (expresando la forma en que se podrían medir esos resultados y, por tanto, haciendo posible evaluar su éxito o fracaso).

Así pues, y advirtiendo que el orden no implica necesariamente jerarquía o priorización, sino simple parsimonia expositiva (tal y como se quiere subrayar con la roseta circular que resume de forma gráfica esos objetivos, situados todos en un mismo nivel), los seis grandes objetivos identificados son:

1. Integración europea

Avanzar en la construcción europea, manteniendo su cohesión interna y su legitimidad ante los ciudadanos, y colaborar activamente para la afirmación de la UE como actor global de referencia.



Los contenidos de este objetivo pueden desagregarse en el apoyo activo de España a:

- **a.** Avances en la construcción europea reforzando su legitimidad ciudadana, el papel de las instituciones comunes y la cohesión entre sus miembros.
- **b.** Solidez de la moneda única sobre la base de la estabilidad y la solidaridad en una genuina Unión Económica y Monetaria que promueva la convergencia entre sus miembros, evitando así que la irreversibilidad del euro llegue a verse comprometida.
- **c.** Consolidación del Mercado Interior –garantizando de modo efectivo las cuatro grandes libertades de movimiento (de mercancías, personas, servicios y capitales)– y mayor dotación de recursos para las políticas comunes, en especial las relativas a la innovación, al empleo juvenil, al medio ambiente y energía, y al ámbito de la ciudadanía, seguridad y justicia.
- **d.** Afirmación de la UE como actor global de referencia.

La integración europea constituye la principal apuesta estratégica de la política exterior española. Avanzar en la institucionalización interna de la UE (que hoy pasa fundamentalmente por consolidar el euro y reforzar la legitimidad política del proyecto, aunque también por mantener políticas comunes ambiciosas) y dar pasos que contribuyan a que Europa se convierta en un polo de poder mundial son dos medios particularmente eficaces para alcanzar, de manera directa o indirecta, las grandes prioridades del proyecto nacional. Pese a que los españoles se han beneficiado espectacularmente de su pertenencia a la UE desde 1986, los últimos años han demostrado que no cualquier tipo de construcción europea es positiva. Por eso, y teniendo en cuenta su condición de quinto Estado miembro o su capacidad de tejer complicidades en las instituciones comunes

y en otros países, España debe trabajar para moldear el proceso de acuerdo a sus preferencias y principios, en particular, por lo que se refiere a la igualdad, la solidaridad y la convergencia económica y social entre sus miembros. Por otro lado, y en referencia a la proyección del proceso de integración hacia el exterior, resulta muy evidente que gran parte de los intereses y valores de España – compartidos con el resto de Estados miembros– se defienden mejor en la escena global desde una posición común que desde otra fragmentada a 28 (a través de la PESC y otros ámbitos de acción exterior europea). No obstante, debe ponderarse bien qué materias y actuaciones internacionales son susceptibles de europeizarse y cuáles resulta más conveniente mantener como esfera propia. En todo caso, allí donde exista esa europeización, España debe adoptar una actitud mucho más proactiva para que la conformación de los posicionamientos europeos en el mundo sean afines a las prioridades de los españoles.

Y como principales **líneas de actuación estratégica para el medio plazo**, aquí pueden mencionarse las siguientes.

En primer lugar, la necesidad de definir y comunicar (a los ciudadanos españoles y al resto de la UE) una narrativa propia sobre el futuro político-institucional y económico de Europa tras identificar el tipo de integración que conviene a España. Ese futuro puede basarse en un modelo de tipo más bien federal (un objetivo final que, siendo conscientes de lo lejano que aún resulta y de las reticencias que provoca entre las mayorías sociales de otros Estados miembros, puede denominarse de manera gráfica como los Estados Unidos de Europa), capaz de suscitar identificación, y por tanto más legitimación, en una ciudadanía que ha disminuido de manera rápida su entusiasmo por el proceso.

En segundo lugar, España puede y debe ser más proactiva, generando ideas propias, explicando y promoviendo la concepción que el país tiene de las distintas políticas comunes para llevar a cabo la integración. En esa tarea deberá saber acomodar el interés español en el general de la UE, buscando en las negociaciones la sintonía con la Comisión y el Parlamento, así como con los diversos aliados estratégicos (que son los grandes Estados miembros europeístas) que puede tal vez traducirse en cooperaciones reforzadas.

En tercer lugar, conviene preocuparse por la calidad de los representantes españoles y dotarles de más apoyo (prospectiva y planificación). Igualmente, deben hacerse más esfuerzos para que la posición que se defiende en el nivel europeo sea más coherente, inclusiva e influyente. Eso significa, por un lado, integrar mejor en la definición de la misma a los diversos ministerios y a los

Se debe desarrollar una narrativa propia sobre el futuro de Europa tras identificar el tipo de integración federalizante que conviene al país.

actores subestatales o no estatales y, por el otro, reforzar el papel de las Cortes Generales como espacio de reflexión, debate y control en un momento en el que otros parlamentos nacionales mucho más proactivos están convirtiéndose en nuevos actores del proceso decisonal europeo.

2. Democracia avanzada

Definir y proyectar una identidad internacional a partir del modelo español de democracia avanzada, situando al ciudadano en el centro de atención, y favorecer la institucionalización de sistemas funcionales de gobernanza que sean congruentes con ese modelo sobre la base del derecho y la legitimidad.



Los contenidos de este objetivo pueden desagregarse en:

- ▶ **a.** Ayudar a conectar a los ciudadanos con la globalización y tratar de moldear este proceso según los valores e intereses de la ciudadanía española.
- ▶ **b.** Reforzar la calidad de la democracia española a través de la acción exterior.
- ▶ **c.** Proyectar una identidad internacional de democracia avanzada y apoyar (sin injerencias) la expansión de sistemas políticos democráticos.
- ▶ **d.** Favorecer la institucionalización de sistemas de gobernanza multilateral que sean congruentes con ese modelo sobre la base del derecho y la legitimidad.

La identidad contemporánea de España debe corresponderse con los principales elementos de su modelo político. De acuerdo a la Constitución de 1978 éste se define como un Estado social, democrático, de derecho, plural y descentralizado (arts. 1 y 2), abierto a la interdependencia exterior (arts. 93-96). Durante las últimas cuatro décadas, desde un punto de partida caracterizado por la concentración autoritaria del poder y el aislamiento internacional, la identidad nacional se ha ido reconstruyendo a partir del amplio consenso social existente sobre ese modelo de democracia avanzada. Pero ese proceso interno tan exitoso –si bien enfrentado a importantes desafíos en algunas dimensiones como, por ejemplo, la territorial–, no se ha trasladado aún suficientemente a la proyección exterior de España.

Evidentemente, desde la transición, la acción diplomática se ha transformado y hoy España promueve, junto al resto de países occidentales, la protección de los derechos fundamentales y la expansión de sistemas políticos basados en el Estado de Derecho. En algunos ámbitos (abolición de la pena de muerte o igualdad de género), España ha ejercido incluso cierto liderazgo. No obstante, se puede ser más proactivo y asumir de forma más consistente la agenda de promoción democrática (con cautelas y sin incurrir en injerencias). Sería además conveniente que esta tarea de promoción internacional de la democracia y los derechos humanos no recayese sólo, y ni siquiera fundamentalmente, en los poderes públicos, sino que fuera asumida por el conjunto de la sociedad, incluyendo partidos políticos, medios de comunicación, empresas, sindicatos, ONG y mundo académico.

Una consecuencia natural de esa voluntad española de defender la democracia y el derecho, ayudar a construir sociedades abiertas y superar la precariedad institucional, debe ser que el Estado apoye de forma activa la generación de sistemas de gobernanza (en los niveles global, sectoriales y regionales), basados en la legitimidad compartida, el respeto al derecho internacional y la eficacia (multilateralismo funcional).

El reforzamiento de la relación entre política exterior y democracia no se traduce sólo en la esfera externa sino también, y principalmente, en la interior. Esto quiere decir, en primer lugar, que el ciudadano debe estar en el centro absoluto de atención. La acción exterior futura debe conectar la sociedad española con una sociedad global cuyo cambio acelerado transforma su entorno cotidiano de vida, bienestar y seguridad. Un proyecto-país bien conectado con la globalización no puede limitarse a unas administraciones más orientadas hacia el exterior sino que también debe auspiciar el que cada proyecto personal lo esté. Por eso la política exterior debe reforzar sus elementos pedagógicos y de protección. En relación con la formación de una cultura de atención al escenario internacional, la acción exterior debe ayudar a que todos los españoles –responsables públicos, actores de la sociedad civil o personas individuales– tengan un acceso fácil y transparente a la información y reciban estímulos constantes para tener en cuenta lo que ocurre más allá de sus fronteras, a los efectos de la globalización sobre sus vidas cotidianas y a los retos y oportunidades que les plantea. Fuera de España, la acción exterior debe apoyar a quienes participan en los flujos globales –a las instituciones que se proyectan, a las empresas que exportan y a los ciudadanos que se desplazan o residen– proporcionándoles cercanía, asesoramiento y protección, sobre todo en situaciones de emergencia. Esa acción exterior

El reforzamiento de la relación entre política exterior y democracia debe colocar al ciudadano en el centro absoluto de atención.

Se puede asumir de manera más explícita la pluralidad territorial en la proyección internacional de España.

orientada a los ciudadanos también tiene, en democracia, una plasmación más política fomentando la participación individual y de la sociedad civil en las acciones y decisiones que se tomen.

Al mismo tiempo, y esta es una dimensión a menudo descuidada de la conexión interior-exterior, una mayor proyección ante el mundo desde una identidad más coherente con su condición de democracia avanzada y plural, a la que aspiran los ciudadanos, puede retroalimentar internamente la mejora de la convivencia y la calidad de la democracia, en un momento de deterioro de la legitimidad del sistema político. Por ejemplo, un mayor compromiso del Estado español con el respeto internacional de los derechos y libertades fundamentales, un mayor activismo en la generación de bienes públicos globales y, en general, la afirmación de valores cosmopolitas junto a otras democracias

avanzadas, puede ayudar a que muchos ciudadanos se reconcilien (o refuercen su identificación) con el proyecto de país.

Igualmente, y en lo relativo a importantes sectores sociales de ciertas nacionalidades y regiones, una determinada forma de enfocar la acción exterior puede servir también para reforzar el vínculo con ese proyecto compartido. El Gobierno de España puede asumir de manera más explícita la pluralidad territorial en la proyección internacional de España, una de las sociedades más multilingües y uno de los Estados ya más descentralizados de Europa, que sin embargo no incluye aún esa diversidad estructural como uno de los principales elementos de su política exterior. Tal vez porque tiende más bien a considerar esa realidad compuesta como una dificultad en vez de como una posibilidad de multiplicar sus oportunidades en el mundo, para proyectar la imagen de uno de los Estados que – pese a todo – ha tenido mayor éxito hasta ahora en la acomodación del pluralismo y, lo que es más importante, para ampliar internamente el sentimiento de apropiación.

En paralelo a lo anterior, el conjunto de la acción exterior debe también ayudar a transmitir a todos los ciudadanos la importancia que tiene el seguir tan bien conectados como hasta ahora con la globalización, advertir de los riesgos y costes que conlleva poner en peligro esa conexión y explicar las vías para seguir mejorándola. Una mejora que facilita el pertenecer a un importante Estado miembro de la UE, de más de 45 millones de habitantes, situado en la docena de países con mayor presencia internacional, que disfruta de los derechos que le confiere el ser parte de numerosos tratados firmados durante su larga historia, que está bien inserto en espacios regionales tan importantes como América Latina,

el Mediterráneo y el Atlántico, que posee una densa red diplomático-consular, y cuyo tamaño medio-grande permite generar economías de escala y capacidad de influencia en el terreno de la seguridad, la economía, la cooperación al desarrollo y, por tanto, en la gobernanza de los asuntos globales.

Y como principales **líneas de actuación estratégica para el medio plazo**, destacan las que se explican a continuación.

En primer lugar, desarrollar un nuevo enfoque integral con el ciudadano (de formación, participación y comunicación) para que éste perciba que la acción exterior estratégica pretende mejorar su posición frente a la globalización, protegiéndole de sus peores riesgos y capacitándole para abordar mejor las oportunidades que conlleva.

En segundo lugar, asociar a España con otras democracias avanzadas en la promoción de derechos y libertades, la igualdad de género, la diversidad territorial y la sostenibilidad social y medioambiental.

En tercer lugar, ser más activos en los debates sobre la construcción de sistemas de gobernanza multilateral que sean legítimos y funcionales, especialmente en lo relativo a la reforma del sistema de Naciones Unidas y la gobernanza económica multilateral. Defender en ese debate las fórmulas que ofrezcan mayores posibilidades de presencia española, y fomentar la europeización de las actuaciones de los Estados miembros allí donde sea necesario.

Y por último, aunque en realidad esto tiene un carácter transversal que remite a la última sección del Informe, mejorar la calidad democrática de los procedimientos de elaboración de la política exterior: transparencia, diálogo intenso con la sociedad civil y control parlamentario.

3. Seguridad

Defender a los ciudadanos españoles de agresiones, terrorismo y otras amenazas para su libertad y bienestar con origen en el exterior, así como contribuir a la paz y seguridad internacionales en el cumplimiento de los compromisos asumidos.



Los contenidos de este objetivo pueden desagregarse en:

- ▶ **a.** Mantener una capacidad militar efectiva para la defensa propia y para contribuir a la paz y seguridad internacionales de acuerdo a los compromisos internacionales.
- ▶ **b.** Proteger la seguridad y libertades de los ciudadanos frente al terrorismo, los ciberataques, la trata de personas y la delincuencia organizada internacional.
- ▶ **c.** Garantizar el acceso sostenible a la energía y a otros recursos naturales en el exterior y proteger las infraestructuras básicas frente a amenazas externas.
- ▶ **d.** Promover el desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva.
- ▶ **e.** Prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios irregulares en las fronteras.
- ▶ **f.** Proteger la salud de los ciudadanos y la integridad de los ecosistemas frente a catástrofes ambientales, emergencias y enfermedades transnacionales.
- ▶ **g.** Establecer un sistema eficaz de protección y defensa de los españoles en el exterior.

La Estrategia Española de Seguridad de 2011 y la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 han identificado los intereses y objetivos esenciales de la acción exterior del Estado en materia de seguridad y defensa. Todos los riesgos que afectan a la seguridad española necesitan, en distinta medida, acciones exteriores para prevenir sus efectos. Unas acciones que se desarrollan por los distintos Ministerios y Organismos encargados funcionalmente de hacerles frente. El reto de la acción exterior consiste en integrar esas acciones de forma

que se consiga su sinergia y coherencia. Por tanto, como principales **líneas de actuación estratégica para el medio plazo**, aquí pueden mencionarse las que se exponen a continuación.

En relación con la Defensa, la acción exterior deberá adecuar los compromisos multilaterales y bilaterales al nuevo contexto estratégico para contribuir a la paz y a la seguridad internacional, dentro del marco colectivo de Naciones Unidas y de los regionales de la OTAN y de la UE (PCSD). Paralelamente, reforzar los lazos bilaterales con EEUU, Francia, el Reino Unido, Alemania, Italia, Polonia y Portugal para la mejor defensa de los espacios estratégicos de interés nacional. En este sentido, hay que tener en cuenta la restricción de los recursos disponibles, aunque resulta fundamental mantener las capacidades militares que permitan interoperar con aliados. Además, la acción exterior debe complementar la diplomacia de defensa para apoyar la internacionalización del sector industrial de la seguridad y la defensa y proteger las capacidades industriales y tecnológicas críticas.

En materia de Diplomacia, integrar las acciones exteriores en materia de no proliferación, desarme y control de armamento, contribuyendo a las acciones que desarrollan en esos ámbitos las diferentes organizaciones y regímenes internacionales existentes. En particular, fomentar la regulación internacional de nuevos ámbitos como el ciberespacio y la lucha contra el terrorismo internacional, la trata de seres humanos y la delincuencia transnacional. La integración de las distintas capacidades nacionales de asistencia permitiría contribuir a la reforma del sector de la seguridad en países que la precisan para consolidar su desarrollo y estabilidad. También se puede difundir la experiencia española en la lucha contra el terrorismo y la atención a las víctimas y sus familiares.

Por lo que respecta a la Seguridad, se deberá perseguir la misma integración en acciones exteriores relacionadas con la cooperación policial, judicial, penitenciaria, aduanera y de inteligencia que desarrollan los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado dentro de marcos colectivos o bilaterales. En particular, se deberá fortalecer la colaboración con la UE, países vecinos y EEUU en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y la inmigración irregular. La seguridad marítima es otro ámbito donde se debe integrar la coordinación interna e internacional de los actores públicos y privados implicados.

En materia de Emergencias, pandemias y Asistencia Humanitaria, integrar las acciones exteriores dedicadas a la asistencia internacional en situaciones de desastre humanitario, emergencias y riesgos sanitarios. Contribuir a los planes, redes y mecanismos europeos y colectivos de respuesta ante emergencias y catástrofes.

En lo relativo a Inteligencia, integrar las acciones exteriores dedicadas a la obtención de inteligencia tradicional con las nuevas tareas asociadas a la inteligencia económica, la lucha contra el terrorismo y la radicalización, la ciberseguridad y la ciberdefensa.

En cuanto a los recursos naturales, se debe partir de la situación de dependencia exterior que, en el caso de la energía, es de las más elevadas entre los países desarrollados. Los esfuerzos para aliviar esa vulnerabilidad ligan claramente el objetivo de seguridad con las políticas de desarrollo tecnológico e innovación. Por lo que se refiere a la acción exterior en sentido estricto, ésta debe orientarse a fomentar la diversificación del abastecimiento en materia de corredores, modos de transporte, tecnologías y orígenes geográficos (en especial desde América Latina), e impulsar la interconexión con los mercados gasistas o eléctricos europeos a través de Francia. Asimismo, se debe vigilar la seguridad del transporte y la libertad de las vías de comunicación. Allí donde la acción exterior española tiene menos proyección, como en el Golfo de Guinea, es preciso abordar la cuestión de los medios necesarios para mejorar la seguridad, la estabilidad política y la gobernanza de los recursos energéticos. Y es aconsejable apoyarse en otros países mediterráneos en el seno de la UE y reforzar la acción exterior bilateral, cuando las preferencias españolas son claramente más intensas que las europeas, como ocurre con el Norte de África y, en menor medida, en Oriente Medio.

Cuadro 4

La energía: seguridad, competitividad y responsabilidad

La transversalidad de los grandes objetivos identificados se refleja singularmente en algunas políticas como, por ejemplo, la relativa a la energía. Dada la elevada dependencia exterior de España en lo relativo al acceso a las fuentes, la garantía del suministro energético tiene una clara vinculación con la Seguridad. La necesidad de que ese acceso sea además en condiciones no onerosas para las empresas y para el Estado, o la posibilidad de que España desarrolle tecnología propia para mitigar la dependencia exterior antes comentada remite al objetivo de Competitividad y talento. Los aspectos medioambientales de la energía (contaminación y, sobre todo, cambio climático) forman parte del objetivo de Responsabilidad. También la Integración europea tiene un importante impacto sobre la política energética (interconexión o regulación en el Mercado Interior). Otras políticas, como la migratoria y la protección de los derechos humanos, también están claramente conectadas a la vez a varios de los objetivos.

En relación con los demás recursos, especialmente en el terreno agroalimentario, España debe promover la celebración de acuerdos que mejoren el acceso a los mismos, teniendo en cuenta el derecho internacional y las competencias de la UE. En algunos casos, como se ha demostrado con la vulnerabilidad de la flota pesquera en distintos caladeros africanos y del Índico, puede ser necesario poner en marcha actuaciones de protección específica. En todos los casos, las acciones para mejorar la seguridad del suministro de energía y otros recursos deben respetar una utilización prudente y racional de esos recursos que no pongan en peligro la salud de los ciudadanos ni la integridad de los ecosistemas.

Finalmente, en materia de Protección y Defensa de los españoles en el exterior, se requiere una revisión de la acción consular, tanto en lo relativo al despliegue geográfico, como a los instrumentos de actuación. La protección eficaz de los derechos y libertades de los españoles debe incluir los derechos de propiedad de las inversiones en el extranjero; considerando sobre todo la posición de las PYME que son mucho más vulnerables que las grandes empresas.

4. Competitividad y talento

Promover un entorno internacional de estabilidad económica y financiera, fomentar la internacionalización del sistema educativo, científico y tecnológico, favorecer la competitividad de las empresas mediante la inserción de España en las cadenas de valor globales e incentivar la llegada de talentos y capital extranjero destinado a la innovación.



Los contenidos de este objetivo pueden desagregarse en:

- **a.** Promover un entorno internacional de estabilidad e impulsar una buena gobernanza económica y financiera mundial.

- **b.** Favorecer la competitividad internacional de las empresas españolas apoyando la exportación y la inserción en las cadenas de valor globales.
- **c.** Fomentar la internacionalización del sistema educativo obligatorio, universitario, científico y tecnológico.
- **d.** Incentivar la llegada de talentos (inmigración cualificada y recuperación de españoles) y de capital extranjero destinado a la innovación.

Este objetivo tiene cuatro dimensiones interconectadas que se refieren a la estabilidad económica y financiera, el fomento del comercio exterior y la inversión extranjera, la internacionalización educativa, científica y tecnológica, y la atracción de talento como elemento central de la regeneración del sistema productivo, universitario e investigador español. Se trata de utilizar la acción exterior para contribuir a cambiar el modelo de inserción internacional de la economía española y de promover, a través de centros de educación superior e investigación mejor conectados con el mundo, que sea más dinámico, más innovador y más sostenible. Para ello hay que tener en cuenta que parte de la acción exterior económica española (aunque no toda) pasa por la UE. En algunos casos, como el de la política comercial, porque la competencia se ha transferido a la Unión o, como sucede con el futuro de la unión monetaria, porque la nueva arquitectura del euro se construye desde Bruselas, Fráncfort, Berlín y París. En otros casos, porque existe un proceso de avance hacia políticas integradas entre los estados miembros en el Espacio Europeo de Investigación (EEI) o el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Y, en términos más generales, porque la mejor forma que tiene España de defender sus intereses económicos es mediante la consolidación de una Europa más fuerte y más unida que actúe con una voz común en los foros internacionales, así como favorecer la europeización de las diversas políticas relacionadas con este objetivo. Sin embargo, al mismo tiempo, España tiene que articular líneas de actuación estratégicas más allá de la UE porque hay múltiples aspectos en los que no podrá contar con su apoyo.

Como principales **líneas de actuación estratégica para el medio plazo**, aquí pueden mencionarse las siguientes.

Una primera línea (ya planteada en el objetivo de integración europea) es lograr que se produzcan rápidos avances en la construcción de una genuina unión económica y monetaria que incluya un prestamista de última instancia, una unión bancaria completa sustentada por fondos comunes, una unión fiscal capaz de establecer controles para asegurar la sostenibilidad de las finanzas y de los grandes equilibrios macroeconómicos a la vez que se garantizan mecanismos de rescate capaces de absorber eficazmente los efectos de las crisis asimétricas,

y una unión económica que coordine las políticas nacionales. Ello requiere que España traslade a sus socios que es un país fiable y comprometido con el proyecto europeo y con clara voluntad reformista (responsabilidad), pero que necesita apoyos más firmes por parte de las instituciones europeas hasta que las reformas estructurales que está llevando a cabo lleven un crecimiento sostenido que genere empleo (solidaridad).

En segundo lugar, habría que impulsar la gobernanza económica global, desde la posición de España en el G-20, el FMI, el Consejo de Estabilidad Financiera y la OMC, siempre en coordinación con los socios europeos, preferentemente a través de una voz única de la UE o de la zona euro. Esa gobernanza se debe traducir, al menos, en una mejor regulación financiera internacional, un marco más seguro para la protección de inversiones y la lucha contra el fraude y la evasión fiscal mediante el cumplimiento efectivo y la extensión de los convenios para el intercambio de información. Asimismo, hay que avanzar en la coordinación de políticas macroeconómicas entre grandes potencias para reducir los desequilibrios macroeconómicos globales mediante una mayor contribución de los países emergentes a la demanda mundial.

En tercer lugar es necesario constituir un auténtico sistema de inteligencia económica, coordinado al más alto nivel, que permita tanto hacer frente a situaciones imprevistas que requieran una reacción rápida como construir una relación fluida entre las empresas y la Administración que sea mutuamente beneficiosa. Dicho sistema debería facilitar una mejor planificación estratégica de la internacionalización de la economía española, analizando mejor los riesgos y las oportunidades en distintos ámbitos geográficos, acompañando a las grandes empresas para la obtención de contratos internacionales, y contribuyendo a una mejor articulación entre las reformas estructurales y la política industrial.

Cuarto, España debe dar un salto cualitativo en su modelo de inserción económica internacional mediante: (i) una diversificación de sus exportaciones más allá de los mercados europeos, sobre todo hacia Asia (y en nuevos productos), lo que requiere apoyar acuerdos comerciales (como el TTIP con EEUU, con la India, con Japón y con otros países asiáticos, actualmente en negociación, así como el de inversiones con China); (ii) la entrada de cada vez más empresas españolas

En coordinación con los socios europeos, hay que impulsar una mejor regulación financiera, un marco más seguro para la protección de inversiones, la lucha contra el fraude y la evasión fiscal y la coordinación de políticas macroeconómicas.

Mejorando las infraestructuras de conexión, España puede convertirse en el hub energético que el potencial de su situación geográfica proporciona.

en las nuevas cadenas de suministro globales mediante la atracción de inversiones que generen nuevos nichos de ventaja comparativa; y (iii) la atracción de talento y el aumento de la cooperación científico-tecnológica para aumentar el valor añadido de los bienes y servicios producidos (y exportados). Todo ello debe hacerse manteniendo como objetivo transversal el aumento de la innovación y el contenido de alto valor añadido de los bienes y servicios producidos. Además, en la definición de este nuevo modelo de inserción económica internacional debe prestarse especial atención al perfil emprendedor y el tejido empresarial que predomina en España (PYME).

Quinto, mejorando el acceso a la energía y a las infraestructuras de conexión (transporte y comunicaciones con el resto de Europa como, por ejemplo, el corredor mediterráneo o los enlaces con Portugal), lo que también ayuda al turismo. España puede aspirar a convertirse en el hub energético que el potencial

de su situación geográfica proporciona, capitalizando sus capacidades gasistas y renovables actualmente ociosas.

Sexto, para garantizar el flujo de conocimiento científico y tecnológico, su producción y absorción, es necesario promover la internacionalización de los sistemas de educación superior, ciencia y tecnología, desarrollando una estructura de incentivos para que los actores públicos y semipúblicos (universidades, centros de investigación, centros tecnológicos, etc.) hagan explícitas sus estrategias en ese sentido y alineen sus actuaciones con los grandes objetivos prioritarios de la acción exterior en la fase de implementación. Esas estrategias deben, en cualquier caso, promover la movilidad del personal investigador desde el extranjero hacia los centros de excelencia que deben seguir fomentándose en suelo nacional y desde España hacia los centros de excelencia internacionales; así como fomentar la participación de los organismos públicos y privados en programas, redes y proyectos científicos, tecnológicos y de innovación internacionales.

Y séptimo, como elemento clave para lograr un aumento de la innovación que pueda traducirse en mayor competitividad empresarial a largo plazo, habría que: (i) incentivar el registro de patentes internacionales; (ii) ofrecer un marco competitivo, incluyendo la revisión de la política actual de visados (por ejemplo mediante la llamada visa *start up*), para atraer o mantener talento empresarial e investigador favoreciendo la inmigración de doctores y de trabajadores cualificados mediante salarios competitivos, evitando que la delicada coyuntura económica mantenga a

España al margen de la competencia internacional por la atracción del talento; (iii) aumentar el número de estudiantes extranjeros de posgrado en las universidades españolas fortaleciendo los programas cuya lengua vehicular sea el inglés, como ya hacen algunos títulos de excelencia de universidades públicas y las exitosas Escuelas de Negocios; y (iv) orientar los planes de estudio hacia la ciencia, la tecnología y la innovación, así como ofrecer formación de calidad en inglés durante los ciclos de enseñanza obligatoria.

Cuadro 5

Sobre el uso ambiguo del concepto de competitividad

"Ganar competitividad" se ha convertido en una expresión habitual cuando se habla de reactivar la economía española. La expresión da a entender que si un país se vuelve más competitivo y consigue exportar más será capaz de generar crecimiento y, por lo tanto, empleo y bienestar. Para algunos economistas, el término puede resultar inadecuado porque el comercio internacional no es un juego de suma cero y los estados no compiten entre sí, sino que lo hacen las empresas. En segundo lugar, resulta más riguroso hablar de incremento de productividad, esto es, cómo se emplean el capital y el trabajo y cómo las ideas y la innovación permiten combinar estos factores para ganar en eficiencia. De hecho, la medición misma del concepto resulta muy compleja pues la competitividad de los productos que vende una empresa no sólo depende del precio, sino que incluye otras variables como la calidad del producto y el prestigio de la marca y, además, en el precio influyen tanto los costes laborales como el margen de beneficio. En este Informe, aun siendo conscientes de estos debates, se ha optado por emplear competitividad por dos motivos: por un lado, porque el amplio empleo del término en el debate político público trasciende las limitaciones de su significado académico; por otro, porque no deja también de ser cierto –incluso desde un punto de vista económico estricto– que los Estados no compiten abiertamente como grandes empresas pero sí lo hacen de forma implícita a partir de la calidad de las políticas públicas que ofrecen.

5. Responsabilidad

Asumir las responsabilidades internacionales que corresponden a España en protección de derechos humanos, cooperación al progreso socioeconómico e institucional de los países en desarrollo, acción humanitaria lucha contra el cambio climático y generación de otros bienes públicos globales.



Los contenidos de este objetivo pueden desagregarse en:

- ▶ **a.** Protección de los derechos humanos.
- ▶ **b.** Cooperación al progreso socioeconómico e institucional de los países en desarrollo con énfasis en la reducción de la pobreza y las desigualdades por razones económicas, raciales o de género.
- ▶ **c.** Ayuda humanitaria en casos de catástrofes o conflictos internacionales.
- ▶ **d.** Lucha contra el cambio climático y protección de otros bienes públicos globales medioambientales.

Aunque es tal vez su principal contenido, este objetivo no sólo se refiere a la cooperación internacional al desarrollo. Se trata del compromiso que asume España en otras latitudes por dos motivos: por un lado, porque los ciudadanos –más allá de sus intereses directos– comparten y proyectan el valor de la solidaridad; y, por el otro, porque contribuir a estos objetivos ayuda a una mejor gestión de los asuntos globales (seguridad, clima, pobreza, salud, migraciones) que sí pueden acabar teniendo un impacto mucho más directo en sus vidas.

Como principales **líneas de actuación estratégica para el medio plazo**, destacan las siguientes:

En primer lugar es necesario imbricar el objetivo de responsabilidad –y, por tanto, pero no únicamente, la cooperación al desarrollo– en el núcleo de la acción exterior. En esta línea estratégica resulta particularmente importante: (i) la configuración del sistema integral de acción exterior (que se expone en la sección final de este Informe); y (ii) la comunicación a la ciudadanía de los elementos que definen a la cooperación como un pilar de la acción exterior de un país moderno (política de Estado).

En segundo lugar, hay que establecer una acción integrada entre la Oficina de Derechos Humanos, el sistema de cooperación al desarrollo y el Servicio Exterior (relaciones bilaterales) con más énfasis en derechos fundamentales y libertades públicas (incluyendo un mayor esfuerzo en el ámbito del asilo que ponga más en valor político la tolerancia de la sociedad española). Igualmente hay que integrar a los distintos agentes (militares, consulares y de cooperación) y mejorar la capacidad de respuesta ante las emergencias humanitarias causadas por catástrofes naturales o conflictos violentos.

La tercera línea consiste en contribuir a los bienes públicos globales incluyendo, entre éstos, la preservación medioambiental y la lucha contra el cambio climático, la reducción de la pobreza y de las desigualdades, y la protección de la salud. Esta contribución incluye una actitud más proactiva en la definición de las agendas globales, en coordinación con la Comisión y los demás Estados miembros de la UE. En el caso del cambio climático, teniendo en cuenta el impacto asimétrico del fenómeno en el hemisferio Norte y las implicaciones negativas tan directas y rápidas que puede tener para España (desertificación o pérdida de atractivo del país como destino para empresas o personas), la acción exterior propia debería ser más proactiva, tratando de liderar el tratamiento europeo de esta problemática.

En cuarto lugar, es imprescindible llevar a cabo una concentración geográfica y sectorial de la ayuda al desarrollo en torno a: (i) un valor añadido de la cooperación española previamente definido –lo que requiere un salto cualitativo en la política de evaluación–; y (ii) la presencia y experiencia acumuladas en América Latina, Mediterráneo y África.

En quinto lugar, se deberían transformar los procesos de coordinación entre actores de la cooperación en unas nuevas relaciones estratégicas que conformen un sistema de desarrollo más eficaz. Esto implica identificar, también a nivel nacional

Es necesario establecer una acción integrada entre las políticas de derechos humanos, de cooperación al desarrollo y de ayuda humanitaria implicando a los distintos agentes de la acción exterior.

e incluso internacional, el valor añadido de cada agente del sistema de forma que ésta sea la base para la actuación específica de la Administración General del Estado –AECID y otros órganos y ministerios que articulan políticas con efectos en los países en desarrollo–, de la cooperación descentralizada, de las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado empresarial, de los sindicatos, de las universidades y de los *think-tanks*.

Por último, para poder llevar a cabo las líneas estratégicas anteriores, es imprescindible adaptar los recursos del sistema de acción exterior y de cooperación a los retos que éstas plantean. Esto requiere transformaciones en diversos ámbitos: (i) medios humanos –adaptando la cualificación del personal laboral, el perfil profesional y las capacidades y habilidades a los nuevos objetivos–; (ii) medios económicos –frenando y revirtiendo la caída de la ayuda al desarrollo que se sitúa en torno al 30% respecto de los niveles de 2009–; y (iii) instrumentos de la ayuda –mediante nuevas modalidades de ayuda más adaptadas al contexto actual como, por ejemplo, la cooperación triangular–.

Cuadro 6

Crisis humanitarias y legalidad internacional

La Acción Humanitaria en el exterior es el ámbito adecuado para responder a las crisis, por razones tanto éticas (humanización de los efectos de los conflictos o las catástrofes protegiendo a las víctimas y dotándoles de servicios básicos para aliviar su sufrimiento) como estratégicas (contribución a la gestión de crisis desde la atención a sus efectos). Se trata en todo caso de una respuesta que no persigue ni dispone de los recursos para resolver las crisis. Sin embargo, esta debe formar parte de un conjunto de medidas complementarias que, de forma coordinada pero independiente, den respuesta a los distintos retos que afrontar (humanos, de seguridad, políticos). España debe mantener la reputación de país comprometido con la atención a las crisis, con capacidad de presencia operativa en todo tipo de contextos, con participación activa en los foros internacionales decisivos, y con respeto a la legalidad internacional (Convenciones de Ginebra y protocolos adicionales a los que está adherida).

Sin embargo, en este terreno no se puede ignorar la existencia de un dilema que se plantea con cierta frecuencia en la política exterior contemporánea de las democracias comprometidas. Se trata de la posible participación en intervenciones o misiones militares internacionales de carácter multilateral, en casos de crisis humanitaria o conflictos (sin que esté necesariamente en juego la seguridad nacional) que no hayan sido solicitadas por el gobierno del Estado en donde se vaya a desarrollar ni autorizadas por el Consejo de Seguridad, dada la oposición de un miembro permanente. Este conflicto de valores, vinculado a la llamada responsabilidad de proteger, sólo puede resolverse de forma política y caso por caso, teniendo en cuenta la regulación abierta que hizo la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005 sobre la autorización para las misiones por parte de las Cortes Generales.

6. Influencia

Reforzar la influencia internacional (sobre todo en Europa, América Latina, el Mediterráneo y las potencias globales) a través de unas relaciones bilaterales intensas, la pertenencia activa a organizaciones o foros multilaterales y la proyección en el mundo de las ideas generadas en España, su diversidad cultural y su lengua global.



Los contenidos de este objetivo pueden desagregarse en:

- ▶ **a.** Mantener o reforzar una pertenencia activa a organizaciones y foros internacionales globales o regionales.
- ▶ **b.** Poner en valor los activos de España para reforzar relaciones con otros países, especialmente en los ámbitos geográficos prioritarios de Europa, América Latina, Mediterráneo, EEUU y China u otras regiones emergentes.
- ▶ **c.** Mantener el atractivo de España como país para vivir o visitar y mejorar su imagen internacional como democracia y economía avanzada.
- ▶ **d.** Desarrollar el poder blando de España en el ámbito de la cultura, las ideas, el conocimiento, el turismo o el deporte, convirtiéndolos en elementos claves de su proyección exterior.
- ▶ **e.** Fomentar el uso internacional del español como lengua global e incorporar en la proyección exterior la diversidad lingüística interior.

Este último objetivo, referido a la influencia, cumple un doble fin. Por un lado, sirve como colofón de los anteriores cinco objetivos de contenido más sustantivo, llamando la atención tanto de la importancia de las distintas manifestaciones del poder en las relaciones internacionales como del margen de actuación diplomática –de los poderes públicos y la sociedad a través de la diplomacia pública– en donde España debe actuar por sí misma. Además, este sexto punto sirve como enlace entre la sección II –referida a los grandes objetivos– y la siguiente, en donde se desarrolla una visión geográfica de los espacios en los que España puede y debe enfocar esa influencia.

España puede presentarse como un actor importante para la solución de los problemas globales, pues su identidad internacional suscita escaso rechazo.

Como principales **líneas de actuación estratégica para el medio plazo** (sin desarrollar las relativas a las relaciones exteriores de carácter geográfico que se incluyen en la siguiente sección) pueden mencionarse:

En primer lugar, lograr que España tenga una posición más activa que reactiva en los foros internacionales, con ideas propias, que le permita moldear los debates y anticiparse para frenar los temas que van contra sus intereses, lo que requiere definir mejor los intereses prioritarios en cada momento y asegurarse de que todos aquellos que hablan en nombre de España en el exterior mantenga un discurso coherente, con mensajes unificados, así como conseguir que haya más españoles en los organismos internacionales. Además, se puede poner más énfasis en presentar a España como un actor importante para la solución de los problemas globales, pues su identidad internacional suscita escaso rechazo, sin que esa capacidad demostrada de buena interlocución impida tener claros cuáles son los valores e intereses del país y de sus ciudadanos.

Cuadro 7

Los funcionarios españoles en las organizaciones internacionales

La presencia actual de ciudadanos españoles en las organizaciones internacionales no se corresponde, ni en número ni en nivel de responsabilidad, con el papel internacional de España ni con las contribuciones financieras que aporta por su pertenencia a las mismas. Esta menor representación va en detrimento tanto de la visibilidad e influencia política de los valores e intereses de España, como de la internacionalización de la sociedad española y sus profesionales. Retomando experiencias pasadas que fueron razonablemente exitosas, se debería volver a redactar un plan de actuación para cada organización internacional evaluando la situación actual y las posibles vías de incremento en cantidad y calidad de los puestos ocupados por los españoles. Esto implica definir objetivos, dedicar recursos y rendir cuentas de los resultados (a través de una unidad central de funcionarios internacionales realmente capaz, con más poder y conocimiento efectivo de los mecanismos de provisión de puestos y promoción de candidaturas, pero también con mayor activismo por parte de las representaciones y misiones permanentes).

En segundo lugar, y por lo que se refiere a las relaciones bilaterales o regionales, aprovechar mejor las alianzas estratégicas con triangulaciones y combinaciones variables de la relación interregional que retroalimentan la influencia. También sería deseable ganar flexibilidad para determinar los lugares donde conviene desplegar, reforzar o replegar las representaciones españolas en el exterior.

En tercer lugar, aprovechar los actuales flujos de emigración para extender la presencia de España en el exterior, crear redes empresariales y comerciales y difundir la cultura española, desarrollando tal vez una diplomacia pública de ciudadanos españoles en el mundo con líderes de opinión, personalidades de la cultura, profesionales o científicos. Aprovechar igualmente, de cara al futuro, la gran diversidad de la inmigración llegada a España en los últimos años que, con unas políticas adecuadas, puede convertirse en una gran baza para la acción exterior. En unas décadas los ciudadanos binacionales rumano-españoles, marroquí-españoles, paquistaní-españoles, chino-españoles y evidentemente todo el colectivo latinoamericano pueden ayudar a fortalecer la relación de España con otros socios europeos, con vecinos inmediatos o con países de creciente proyección global. En unas décadas en España vivirán un número importante de ciudadanos que tendrán como lenguas maternas el chino, el urdu y el árabe, y que pueden jugar un papel importantísimo en la proyección política, cultural y económica de España.

Cuarto, se puede reforzar una imagen internacional más sofisticada que refleje la importancia que tiene en el mundo actual que un país pueda proyectar no solo calidad de vida, sino también calidad democrática, excelencia empresarial y educativa, compromiso social y medioambiental, diversidad cultural y capacidad creativa. La relación entre la política de comunicación hacia el exterior y la realidad sobre la que se basa es compleja. No se puede proyectar lo que no existe, pero los procesos de comunicación pública, a través de las acciones desarrolladas por parte de las administraciones del Estado, deben ser capaces de identificar y realzar los rasgos de la imagen a la que aspira la sociedad española. De esta forma se puede contribuir simultáneamente al objetivo de mejorar la percepción en la mirada del otro y a la vez, en el interior, generar de forma equilibrada tanto sentimiento de apropiación como conciencia crítica para avanzar hacia la plena consecución del contenido de esa imagen a la que se aspira. La única manera de lograr una mejora sólida y estable de la reputación

Se debe identificar, realzar y perseguir la consecución de los elementos de la imagen internacional a la que aspira la sociedad española.

En quinto lugar, y por lo que se refiere a la proyección cultural, debe recuperarse una actitud estratégica (efímeramente ensayada hace pocos años) y a la vez flexible, que no olvide la diversidad cultural y lingüística interior ni el hecho de que la lengua global común a todos los españoles se comparte también con otra veintena larga de países. En ese sentido, resulta fundamental facilitar el aprendizaje del español, potenciando la difusión de contenidos de libre acceso para el aprendizaje autónomo del español a través de las nuevas plataformas tecnológicas, así como creación de bancos de contenido gratuito para los docentes de idioma español en todo el mundo que profundicen en la difusión de la cultura española. En esa labor podrían colaborar el Instituto Cervantes y RTVE para aumentar tanto la cantidad como la calidad de los contenidos y su accesibilidad a través de las distintas plataformas. Además, RTVE debería potenciar los contenidos de TVE Internacional y Radio Exterior de España y estudiar la posible emisión de programas en inglés sobre España, tanto en los canales existentes como en los que puedan llegar a crearse.

Por último, es importante no olvidar que el objetivo de influencia (y el anterior relativo a la responsabilidad) deben ligarse a la previsibilidad y la constancia. Que España sea previsible supone que sus posiciones se hacen respetar, porque mantiene sus compromisos más allá del Gobierno al que le toque su defensa y exige el reconocimiento de logros o posiciones. El olvido de compromisos previos supone un desgaste de esfuerzos y genera una mala imagen.

III. ¿DÓNDE HACERLO? NIVELES Y ESPACIOS DE ACTUACIÓN

III. ¿DÓNDE HACERLO?

NIVELES Y ESPACIOS DE ACTUACIÓN

Los niveles de actuación

► 1) Multilateral, bilateral y unilateral

España apoya la gobernanza multilateral, por razones de convicción y congruencia con su modelo de Estado de Derecho, pero también por razones de ventaja comparativa considerando su tamaño diplomático medio, su condición de país europeo y su inserción profunda en la globalización. España es, por tanto, un país partidario del multilateralismo eficaz (o, si se prefiere, funcional) en los niveles global (Sistema de Naciones Unidas, y G20), regional (UE, OTAN, OSCE, Consejo de Europa, SEGIB, UpM) y sectorial (Banco Mundial, FMI, OMC, OCDE, Kyoto, CAD, CPI, OMS, FAO, desarme y no proliferación, etc.).

Cuadro 8

Las prioridades de España en los organismos multilaterales

Desde que en 2001 se intentase coordinar la participación española en las distintas organizaciones internacionales a las que pertenece (ya sean de carácter global, sectorial o regional) no se ha producido otro intento ambicioso de planificación en este ámbito. Aunque es evidente la heterogeneidad del panorama multilateral, se pueden conformar objetivos prioritarios comunes que deberían estar orientados a: (i) definir en todos los casos una doctrina que articule los intereses nacionales en la agenda de cada organización contribuyendo más activamente a la misma y fomentando que realicen actividades en las áreas geográficas prioritarias para España; (ii) procurar que la cuota de representación nacional (sistema de votación, contribuciones voluntarias, número de funcionarios, participación de empresas y ONG) se corresponda con el peso relativo de España; (iii) defender la presencia del español en el trabajo cotidiano; (iv) analizar sistemáticamente los retornos y la manera de mejorarlos; y (v) integrar mejor las tareas desarrolladas por los departamentos ministeriales sectoriales y el MAEC en las organizaciones especializadas. Para conseguir esos objetivos es muy aconsejable la celebración periódica de reuniones de los embajadores en las 10 representaciones multilaterales que en estos momentos mantiene España (a los que sumar, en su caso, a otros responsables de delegación en organizaciones multilaterales relevantes aunque sin misión permanente separada). También es importante reflexionar sobre cómo armonizar el deseo español de cooperar a la vez con los socios de la UE y los países latinoamericanos; una pretensión que en vez de abordarse como una fuente de tensiones, debe entenderse como la oportunidad de asumir protagonismo en la posible articulación de un gran eje de toma de decisiones en los foros multilaterales, a partir de las afinidades de valores entre estas dos grandes regiones.

Pese a esa orientación, y pese a la extensión de los sistemas de gobernanza multilateral, la mayor parte de la diplomacia política, económica o cultural se ejerce aún a través de la bilateralidad y hoy existe incluso un cierto renacer del bilateralismo por su flexibilidad, por los problemas de muchas estructuras multilaterales que funcionan por un difícil consenso, o porque en muchas ocasiones el foro multilateral no existe o es inoperante. España es una “potencia” de las relaciones bilaterales (como demuestra el alto número de países acreditados en Madrid) que sabe gestionar bien las relaciones exteriores y que debe hacerlo de forma diversificada evitando la tentación de prestar sólo atención y esfuerzos de institucionalización con potencias más poderosas y con más recursos. Debe fomentarse igualmente la bilateralidad más equilibrada, con socios de tamaño equivalente o menor (Italia, Polonia y Portugal en la UE, Magreb, Canadá, sudeste asiático, etc.). Por último, existen acciones unilaterales (no confundir con unilateralismo) que básicamente se diseñan en casa: internacionalizar la educación, mejorar las capacidades operativas de las Fuerzas Armadas, ayudar a las empresas a exportar, atraer talentos, etc.

► 2) Sinergias y división del trabajo con la acción exterior europea

Con independencia de que España deba lógicamente articular una política exterior que resulte armónica con la Política Exterior y de Seguridad Común, hay que realizar además un ejercicio de clarificación estratégica adicional estableciendo qué elementos de la acción exterior española podrían vehicularse en mayor o

menor medida a través de la UE y del naciente Servicio Europeo de Acción Exterior (siempre, claro está, que éste cuaje como un actor diplomático realmente eficaz), y cuáles deben mantenerse en todo caso como acción a desarrollar por España. Se trata de reflexionar sistemáticamente sobre el modelo de acción exterior europea que más interesa a España para complementar y potenciar su acción diplomática propia, particularmente en aquellos asuntos globales donde la posición española puede ser mejor defendida a escala europea (lucha contra el cambio climático, desarme y no proliferación, y promoción de los derechos humanos, por poner tres claros ejemplos temáticos) y en aquellos países o regiones de interés medio o bajo para España donde, al menos la presencia política, no presenta un evidente valor añadido y sí resulta en cambio muy racional fortalecer una voz única europea. No obstante, en ciertos ámbitos (sobre todo los de promoción comercial, acción cultural y, hasta el momento, la protección consular) no es posible confiar la acción exterior a la UE. En otros temas claves que resultan más difícil de delegar

en el corto o medio plazo (seguridad y defensa, y cooperación al desarrollo) y en los espacios geográficos más importantes para España (América Latina, EEUU y Mediterráneo), convivirán sin duda las actuaciones europea y española, por lo que resulta igualmente conveniente establecer una posible división del trabajo y las sinergias entre ambas para que el fortalecimiento de la acción europea no vaya en detrimento de la capacidad de interlocución y liderazgo que tiene, en determinadas regiones, España y de forma indirecta la propia UE.

Los espacios de actuación

Por lo que se refiere a la visión que tiene España sobre los distintos espacios en los que se inserta y los ejes geográficos de política exterior, a continuación se realizará un repaso en el sentido de las agujas del reloj. En cada caso, se señalan las grandes prioridades de carácter regional, las relaciones bilaterales estratégicas que España haya identificado y la gobernanza regional multilateral que postula en cada espacio para los ámbitos de la seguridad y la cooperación económica y comercial.

1. Europa

- España dentro del espacio europeo y la importancia del continente para alcanzar los objetivos estratégicos.
- La política exterior en los países de la UE.
- La política exterior hacia la Europa más amplia.



España no solo pertenece a todas las organizaciones regionales europeas desde los años 70 y 80 (Consejo de Europa, UE, OSCE), sino que, dentro del **proceso de integración**, siempre se ha situado en la vanguardia de cualquier geometría variable (UEO, Schengen, euro). Por eso, resulta prioritario para España evitar cualquier dinámica que le aleje de esa posición o impedir fracturas políticas o económicas, como las que han dividido al centro y la periferia durante la crisis de la Eurozona. Para tal fin, como se ha dicho en el objetivo de integración europea, debe ser activa –como quinto gran Estado miembro y cuarto de la Eurozona– junto a otros Estados europeístas y a las instituciones comunes en las reflexiones

y negociaciones sobre el futuro rediseño político-institucional y la legitimación ciudadana de la UE, apoyando en ese debate incipiente una visión federalizante como objetivo final para la Unión.

En ese sentido, debe seguir fomentando e institucionalizando aún más las relaciones con Alemania, Francia, Italia, Polonia y Portugal, como grandes **aliados estratégicos dentro de la UE**. Con cada uno de ellos, además, existe una importante agenda bilateral en el terreno de la seguridad, los flujos de personas, la relación económica y empresarial y, con los vecinos, las infraestructuras de transportes y de interconexión energética. Con Portugal debe seguir impulsándose –superando las debilidades que la crisis ha puesto de manifiesto– la eficaz política de integración peninsular desarrollada en los últimos años, proyectándose de forma más ambiciosa esa sintonía en el terreno europeo y en los diversos nichos globales en los que ambos países obtienen valores añadidos actuando conjuntamente. Con los otros cuatro grandes Estados europeos con los que España celebra cumbres bilaterales periódicas, el desafío es incorporar de forma sistemática a la densa cooperación sectorial eficaz, el entendimiento

Cuadro 9

La cuestión y controversias de Gibraltar

Gibraltar es una reclamación histórica y permanente de España, cuyos derechos derivan del Tratado de Utrecht de 1713 y del proceso de descolonización de Naciones Unidas, que obliga a una negociación con el Reino Unido, administrador del territorio. La combinación entre la reclamación española, los tráficos ilícitos, determinadas actuaciones de las autoridades de Gibraltar y los problemas de delimitación y demarcación fronteriza lleva a que no exista una convivencia normalizada con este territorio limítrofe. Entre las principales repercusiones de esa situación destacan los problemas en la vida cotidiana de los ciudadanos a uno y otro lado de la Verja, y las distorsiones en las importantes relaciones bilaterales entre España y el Reino Unido, que ambos Estados desean salvaguardar.

Ante la actual situación de bloqueo de los mecanismos y cauces de encuentro que ofrecen el Proceso de Bruselas, el Foro de Diálogo y el marco multilateral de la ONU, se plantea la necesidad de ofrecer perspectivas de futuro al contencioso y a las poblaciones implicadas. Para tal fin, conviene sopesar nuevas posibilidades para normalizar la cooperación transfronteriza mediante un nuevo *modus vivendi* y formatos ad hoc que, además de a España y el Reino Unido, incluyan a Gibraltar y a las administraciones competentes españolas en el nivel local o autonómico, asociando también en su caso a la Comisión Europea. Por otra parte, en la búsqueda de una solución definitiva mediante negociaciones hispano-británicas podrían valorarse varios modelos internacionales que faciliten la recuperación de la soberanía con una fórmula o estatuto imaginativo, mediante un acuerdo entre el Reino Unido y España que, conforme al Derecho Internacional, tenga en cuenta los intereses y aspiraciones de las poblaciones más directamente afectadas en Gibraltar y también en el Campo de Gibraltar.

político permanente sobre las grandes orientaciones del proceso de integración y la proyección de la UE en el mundo. Pero España tampoco debe descuidar a otros estados miembros de tamaño medio y pequeño (como los Países Bajos, Suecia y Rumanía, entre otros) puesto que en un proceso de integración europea en el que participan casi una treintena de socios, la capacidad de amplios entendimientos y cooperación flexible en las instituciones o en el exterior resulta cada vez más importante. Sobre la base de los lazos humanos, empresariales y culturales con el Reino Unido (tal vez de los más intensos del mundo entre dos países que no son vecinos y no comparten idioma), existe un gran potencial para reforzar la relación política general y, específicamente, la cooperación en asuntos de Mercado Interior y de seguridad. Está en el interés de España contribuir a que ambos Estados permanezcan juntos en la UE, sin que lógicamente eso suponga privilegios ni posibles vetos sobre avances en el proceso.

España también tiene una visión propia sobre el **resto de Europa** que puede desarrollar de manera más activa. En los Balcanes occidentales es importante contribuir de manera efectiva a tender puentes entre las distintas posiciones de una región tan sensible y, al mismo tiempo, mantener una posición constructiva en el seno de la UE para ayudar a que toda la región avance de forma equilibrada hacia la adhesión. En el caso de Turquía, se ha sabido generar en los últimos tiempos un buen clima de relación política en el que aún es posible profundizar, avanzando a la vez en una mayor cooperación empresarial, social y cultural. En el contexto actual, España está llamada a defender –tanto ante Ankara como ante Bruselas– la conveniencia de preservar la perspectiva europea de este país candidato que es, además, la potencia de referencia en el Mediterráneo oriental. Con Ucrania y los demás países de la Vecindad Oriental se debe asumir un mayor papel colaborando con el objetivo europeo de asegurar la transición o consolidación de la democracia, mediante la promoción de reformas políticas y económicas.

Por último, España debe prestar más atención estratégica a **Rusia**, considerando su tamaño y la posición decisiva que sigue teniendo en determinadas cuestiones internacionales. Para tal fin ha de actuar de manera integral y proactiva, lo que incluye promover el diálogo político bilateral bajo la guía del deseable acercamiento de esa potencia a las organizaciones europeas. Al mismo tiempo, hay que aprovechar el amplio margen que existe para mejorar las buenas, aunque escasas, relaciones entre los dos países en materia económica, en cultura, educación y ciencia; e incluso en seguridad. Kazajistán y el resto de Asia Central es otro importante ámbito regional donde el aumento de la proyección española, siempre coherente con una política europea más amplia, presenta gran potencial.

2. Magreb, Oriente Medio y África

- España dentro del espacio mediterráneo y la importancia del Magreb y la segunda línea de vecindad para alcanzar los objetivos estratégicos.
- La política exterior hacia el Magreb.
- La política exterior hacia Oriente Medio.
- La política exterior hacia el Sahel y África subsahariana.



La región del Magreb en particular, y la del **Mediterráneo** en general, tiene una gobernanza multilateral muy poco desarrollada. España ha apostado siempre por el estrechamiento de las relaciones entre las dos orillas y ha apoyado para ello diversas iniciativas (el Proceso de Barcelona desde los años 90 y, más recientemente, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN y la Iniciativa 5+5 en el ámbito más occidental). España tiene un interés estratégico en que el Mediterráneo no sea una frontera, sino un espacio geopolítico propio; algo que sólo es posible arrastrando el interés de la UE. No obstante, la principal estructura de encuentro para toda la región –la Unión para el Mediterráneo, con sede en Barcelona, y que incluye también a los 28 Estados miembros de la UE– no destaca en estos momentos por su efectividad ni visibilidad. España, como puente de paso natural entre el Norte de África y Europa y como único país de la UE que tiene frontera terrestre con el mundo árabe, debe asumir un papel aún mayor de liderazgo en este ámbito y defender el reforzamiento de la vertiente meridional de la Política Europea de Vecindad y el respaldo europeo a la liberalización política de estos países. Desde la UE, España debe contribuir a evitar el colapso económico y el deterioro de las condiciones de vida en esos países a través de programas incluidos en el presupuesto de la UE, de la regulación auspiciada por la OCDE y de instrumentos de financiación específicos para la región por parte del BEI, BERD, el Banco Mundial y también la banca comercial y los fondos de inversión. Pero más allá de los fondos que la UE pueda destinar a esos fines, a la larga será mucho más importante intensificar las inversiones y las relaciones comerciales, incluida la revisión de los acuerdos agrícolas y la facilitación de la movilidad de las personas, con el objetivo a largo plazo de mejorar la comunicación entre sociedades y de facilitar la integración de la inmigración incorporando a ella a profesionales cualificados.

Cuadro 10

La posición de España sobre el Sáhara Occidental

España debe seguir trabajando para lograr una solución política justa y duradera a la descolonización del Sahara Occidental; algo que, además de a responsabilidades históricas, está conectado con valores e intereses relevantes para España y su sociedad. La cuestión sufre un prolongado bloqueo que es resultado de dos conflictos de larga duración y difícil solución. Uno es el choque del nacionalismo marroquí con el saharaui y, aunque hace tiempo que cesaron las hostilidades armadas, no han desaparecido los efectos del sufrimiento mutuo causado, que es más evidente en la parte saharaui. El otro conflicto consiste en la competencia entre Marruecos y Argelia por la hegemonía en el Magreb, que se refleja en unas relaciones bilaterales manifiestamente mejorables. El paso del tiempo ha añadido nuevas complicaciones. La población del Sahara Occidental, además de la autóctona, incluye ahora otras tantas o más personas venidas desde Marruecos. Los campos de refugiados de Tinduf ya no están poblados exclusivamente por saharauis pues a ellos se han sumado personas de otras regiones del Sahel atraídas por la cooperación internacional (entre ella la española) que allí se recibe. Y en el Sahel se está produciendo una proliferación de grupos yihadistas y bandas dedicadas al crimen organizado. En este marco, la posibilidad de un nuevo Estado poblado solo por unos centenares de miles de habitantes, no homogéneos y susceptibles de radicalización, preocupa más allá del Magreb. Pero ese clima de inestabilidad también debe animar a encontrar una vía de resolución al conflicto.

¿Existe alguna línea de avance en sintonía con los valores e intereses de España? Las resoluciones de Naciones Unidas contemplan un acuerdo entre las partes para celebrar un referéndum, y esa es también la posición oficial española. Ahora bien, para el Frente Polisario ese referéndum debe decidir sobre la independencia, mientras que para Marruecos debe confirmar un estatuto previamente acordado de integración en su territorio. España podría adoptar una posición más proactiva y, cuando las condiciones resulten favorables, plantear una solución de autogobierno genuino y garantizado que permita satisfacer los deseos de Marruecos y del Frente Polisario. Pese a la radicalidad con que hoy se plantean las dos posturas, ambas deberían poder evolucionar –empezando por un cambio de discurso que rebaje la actual animadversión– hasta hacerse compatibles y, lo que es igualmente importante, también convergentes con los intereses estratégicos de España y con una mejor cooperación regional en el Magreb.

En cuanto a la relación bilateral, y asumiendo la importancia estratégica de la política exterior a mantener con **Marruecos** por la posición geográfica y fronteriza de España, debe partirse de la dificultad objetiva que supone el hecho de que el contraste de riqueza entre España y Marruecos sea el mayor que existe en el mundo entre una democracia Occidental avanzada y su entorno. Esta proximidad coloca a España en una situación de mayor sensibilidad a los riesgos y también las oportunidades derivados de los procesos de cambio y desarrollo que presentan Marruecos y el resto del Magreb. España debería implicarse más en el intento de mejora de las difíciles relaciones entre los mismos países de la región, singularmente entre Marruecos y Argelia, donde influye la compleja gestión del contencioso del Sáhara Occidental que también afecta de manera directa a la antigua metrópoli administradora. En todo caso, encajar a **Argelia** –un suministrador energético clave– en la agenda exterior de España parece una tarea pendiente.

Menos sentido tiene, en cambio, dedicar mucha energía política propia al conflicto de **Oriente Medio**, siendo en ese caso la UE la que por lógica puede desempeñar un papel más eficiente. Eso no supone ignorar las relaciones afectivas que una gran parte de la sociedad española mantiene con el pueblo palestino ni la importancia de la relación con Israel y con las comunidades judías. Significa más bien canalizar esas intensas relaciones para ponerlas al servicio de los esfuerzos comunes europeos por contribuir a mejorar la situación de una región tan compleja. Al fin y al cabo, el objetivo estratégico último de España no se dirige tanto al Mediterráneo oriental, sino a que emerja una gobernanza euromediterránea global por lo que resulta más lógico animar a que la UE refuerce su implicación y no tanto actuar de modo autónomo. También en Oriente Medio, resultan muy importantes para España las monarquías del Golfo, como suministradores de petróleo y gas y como mercados de enorme interés para las exportaciones o para las inversiones.

España también debe elaborar una estrategia integral de actuación en la zona definida por los paralelos del sur del **Sahel** y de la costa del Mediterráneo, y los meridianos del Golfo de Guinea y del Canal de Suez, ya que en esta región se están generando riesgos para sus intereses estratégicos. Pese a los avances de la CEDEAO, se trata de un espacio carente de organizaciones internacionales que aseguren la estabilidad y gestión de crisis. Las divergencias de intereses entre Estados miembros de la OTAN y la UE a propósito de los conflictos allí vigentes y latentes, obligan a España a buscar socios o coaligados que compartan sus mismos intereses. Su responsabilidad individual será mayor en la parte occidental de África del Norte, pero también deberá seguir contribuyendo a la responsabilidad internacional en Oriente Medio, el Cuerno de África y el África subsahariana.

Por último, hay que señalar que los lazos comerciales y empresariales entre el **África subsahariana** y España están aumentando rápidamente y esa realidad debería tener un traslado equivalente al ámbito de relación política. Se trata, además, de una relación con un enorme potencial de crecimiento para diversas dimensiones de la acción exterior: seguridad, energía, medio ambiente, migraciones y recursos naturales (pesca), donde destaca el papel a jugar por dos líderes regionales (Nigeria y Sudáfrica) y por países en los que España tiene un valor añadido (como Guinea Ecuatorial y Angola).

3. América Latina

- España dentro de la comunidad iberoamericana y la importancia de América Latina para alcanzar los objetivos estratégicos.
- La política exterior hacia América Latina.



Que América Latina es central para la acción exterior de España se puede apreciar viendo el grado de realización y las perspectivas de futuro que allí tienen los objetivos estratégicos de este Informe. En lo referente a la seguridad cabe decir que entre los países latinoamericanos no hay guerras, sino una contribución a la paz internacional y una cooperación creciente en materia de defensa. Esa realidad rebaja las amenazas a los intereses de los españoles en relación con la región, aunque no debe subestimarse la gravedad del peligro que suponen el crimen organizado y otras formas de violencia social. Si se habla de competitividad y talento basta tener presente la cantidad de empresas españolas que han encontrado en países latinoamericanos condiciones de estabilidad económico-financiera para establecerse y prosperar. Por esa vía, algunas de esas empresas han accedido a los mercados globales mostrando su capacidad competitiva. Asimismo, el sistema educativo español está entrelazado con los sistemas latinoamericanos de enseñanza. Del objetivo de responsabilidad se puede decir que España lo lleva a cabo con prioridad en Latinoamérica, tanto en términos de protección humanitaria, como de ayuda al desarrollo económico y social.

Lo mismo ocurre con la cooperación al desarrollo institucional, que es una manera eficaz de compartir lo mejor de la experiencia democrática española. A todo lo dicho cabe añadir el esfuerzo mancomunado (entre España, los países latinoamericanos y la comunidad hispanoparlante de EEUU) para preservar la unidad de la lengua española y promocionarla en el mundo. Y con la lengua va la literatura, el cine y tantos otros aspectos de la cultura. Además, la comunidad internacional (y EEUU en primer lugar) es conocedora de que nadie hace más en Latinoamérica de lo que España hace, y eso da a la acción exterior española un plus de influencia en general. Es decir, la política española hacia la región no se desarrolla solo allí sino también, por poner los ejemplos más relevantes, en el seno de la UE, en la relación con EEUU o en los planes españoles por aumentar su presencia en Asia-Pacífico. Una realidad que aconseja convertir a España en un referente de pensamiento (de formación, de estudios académicos y de análisis apicados) para que el mundo, incluyendo a los latinoamericanos, conozca a la región a través de los ojos españoles.

El soporte de la extraordinaria importancia que tiene la relación entre España y América Latina es un proceso secular lleno de vicisitudes entre pueblos que comparten dos lenguas, cada una de las cuales hablan centenares de millones de personas, así como una malla intrincada de vínculos familiares y migratorios. Esta entidad humana ha superado la prueba del tiempo y se conoce como **“Comunidad Iberoamericana de Naciones”** (el conjunto de países de América Latina, junto con Portugal, Andorra y España). Esta comunidad tiene hoy dos manifestaciones fundamentales. Por un lado, una red muy densa y viva de relaciones entre sectores civiles (profesores, científicos, jueces, fiscales, notarios, museos, editoriales, músicos, academias de la lengua, médicos, etc.) que constituye un activo sin parangón para todos los que en ella participan. Una línea fundamental de la actuación española en el espacio iberoamericano debe consistir en mantener permanentemente activa esta red y aproximar su funcionamiento a las demandas de los participantes.

Otra manifestación, en este caso intergubernamental, son las Cumbres Iberoamericanas y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) que vela por la realización de sus acuerdos. Esta actividad diplomática se desarrolla en paralelo al esfuerzo de los países latinoamericanos para establecer entre ellos entidades de gobernanza colectiva a diferentes escalas y con diferentes cometidos (CELAC, UNASUR, ALBA, MERCOSUR, Alianza del Pacífico, etc.). Está claro que la actitud de las Cumbres Iberoamericanas (y la de España) sólo puede ser de cooperación con esas entidades. Ahora bien, hacer posible y específica esa cooperación requiere que las Cumbres Iberoamericanas tengan

un rasgo propio consistente en actuar con “diplomacia familiar”. Con este término se quieren apuntar dos cosas. Primero, una diplomacia basada en que los lazos familiares pasan por encima y por debajo de las disputas políticas (que siempre se pueden dirimir en otros marcos). Y segundo, que deben centrarse en promover la cooperación en el sentido más ambicioso de esta palabra. En definitiva la actividad de las Cumbres y de la SEGIB debe estar orientada a dar continuidad histórica y mayor densidad a la construcción de la Comunidad Iberoamericana, que está recogida de forma expresa en el art. 56 de la Constitución cuando se menciona a las naciones de esa “comunidad histórica”, y se le atribuye a la Corona un importante papel en esa relación.

Además de su inserción en el espacio iberoamericano, España también tiene que actuar bilateralmente con cada uno de los **países latinoamericanos** con políticas necesariamente diferentes. La clave es diferenciar con criterio estratégico, es decir, no de política a corto plazo. Hay países que, además de porque España tenga en ellos intereses importantes, por su peso demográfico, económico y acceso a foros mundiales (G20) también requieren un tratamiento asentado en estos elementos (este es el caso de Brasil, México y Argentina). La importancia creciente del primero en el escenario global y regional, combinada con el hecho de que las diferencias de idioma han supuesto tradicionalmente una menor atención por parte de España en términos relativos, exigen un esfuerzo complementario en todos los niveles de la relación bilateral con Brasil. En otros casos (los países de la Alianza del Pacífico como Chile, Perú, Colombia y el propio México), se pueden emprender proyectos ambiciosos de triangulación con Asia-Pacífico y actuaciones coordinadas en organismos multilaterales (por ejemplo, impulso del español, implicando a las distintas academias e instituciones de difusión). Por razones muy diferentes pero igualmente inexcusables, España debe dirigir a los países centroamericanos lo esencial de su capacidad de ayuda al desarrollo socio-económico e institucional. Cuba, país al que los españoles se sienten muy próximos sentimentalmente, está experimentando un delicado proceso de transformación, que reclama que España le acompañe con una política específica. Y en el caso de los restantes países se podrían decir cosas diferentes pero igualmente merecedoras de tenerse en cuenta. Así pues, el futuro de la acción exterior en Latinoamérica requiere: revigorizar la acción civil y gubernamental en el espacio iberoamericano y, avanzar en la concreción de políticas bilaterales específicas.

Cuadro 11

¿Por qué España debería utilizar América Latina en vez de Iberoamérica para designar a la región?

Resulta conveniente plantear un cambio en el modo en que la diplomacia española tiende a designar la región. Parece una cuestión menor pero puede convertirse en una potente herramienta capaz de hacer posible el reposicionamiento español y pensar en una nueva relación, asentada en valores más simétricos e igualitarios. Tradicionalmente se han utilizado argumentos históricos, culturales y políticos para rechazar el uso de América Latina. Sin embargo, y en contra de las argumentaciones al uso, la plena adopción de América Latina supondría para España más ventajas que inconvenientes. Son tres los motivos principales que fundamentan dicha recomendación:

- La mayor parte de los latinoamericanos se llaman a sí mismos con esa fórmula. Por consideración y respeto, habría que optar por América Latina.
- Todos los organismos internacionales utilizan la expresión América Latina, por lo que un uso distinto por España resulta confuso e incluso extravagante.
- Debe reservarse Iberoamérica para referirse a la Comunidad Iberoamericana, es decir, la suma de América Latina más los países de la Península Ibérica. De este modo, además de evitarse confusiones, se refuerza la visualización internacional de uno de los ejes de la política española hacia América Latina: el fomento de las Cumbres Iberoamericanas, la SEGIB y la relación entre las sociedades civiles de ambas orillas.

4. EEUU y el Atlántico

- España dentro del espacio atlántico y la importancia de EEUU para alcanzar los objetivos estratégicos.
- La política exterior hacia América del Norte.



La inserción de España en el **espacio atlántico** gira en torno a la principal relación geopolítica del mundo (la que une a EEUU con Europa) y que se apoya fundamentalmente sobre la base de la OTAN y, de forma secundaria para España, la OSCE (que también incluye a Rusia). Un espacio que puede mejorar su densidad institucional y sustantiva si llegan a buen puerto las negociaciones del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP), donde también hay que considerar a México y Canadá como consecuencia del NAFTA. Sin negar la importancia que la seguridad tiene para la relación, es importante que el futuro marco multilateral transatlántico descansa también en otras dimensiones y ayudar así a reforzar la conexión con el aliado imprescindible que es EEUU a través de un lazo económico o cultural aún más sólido que el actual. También puede servir esta la vía para reforzar la posición estratégica de España como eje de triangulaciones u otras configuraciones geométricas más complejas. Por ejemplo, sobre la base de los valores o intereses compartidos en las cuatro orillas del Atlántico.

Cuadro 12

Una visión del espacio atlántico con cuatro orillas

Además de su consideración como segunda línea de vecindad, por detrás del Magreb (especialmente en lo relativo a la amplia franja del Sahel considerada hasta el Golfo de Guinea y el Cuerno de África, donde se concentran importantes desafíos a la seguridad), el lugar de África, y en particular de la región subsahariana occidental, en una política exterior española estratégica puede insertarse también en un espacio atlántico definido con ambición. Para ello, deben tenerse en cuenta elementos tan importantes como la posición geográfica de las Islas Canarias y la fuerte presencia española en las otras tres orillas: las dos septentrionales y la de América Latina. Se trataría pues de un espacio atlántico integral (idea contenida en la llamada Atlantic Basin Initiative promovida por el Center for Transatlantic Relations) donde España puede jugar un papel muy interesante, por ejemplo a través del apoyo a la Cooperación Sur-Sur.

En el terreno estrictamente **bilateral**, y subrayando el papel fundamental que representan las bases militares de Rota y Morón, se deben desarrollar líneas de actuación estratégicas concretas orientadas a la puesta en valor de las relaciones con EEUU sobre una base que va más allá de la seguridad (y donde pueden destacar más los elementos de democracia avanzada, competitividad y talento, y responsabilidad). En ese sentido, conviene apoyar activamente la negociación por la UE del mencionado TTIP, por su contenido económico pero también por mejorar el marco institucional de la relación. Y al hacerlo, España debe prestar atención a los potenciales efectos del TTIP para los países latinoamericanos, manteniendo una posición activa para conocer, evaluar y en su caso mitigar el impacto sobre la región.

Cuadro 13

Los hispanos en EEUU

La población hispana en EEUU se ha convertido ya en la mayor minoría del país, con más de 50 millones de personas y en rápido crecimiento. Aunque en conjunto es todavía una población con menor nivel educativo y más pobre que la media estadounidense, está ganando influencia cultural, económica, social y política, con una presencia ya notable en los partidos y las instituciones, a la vez que aumenta el interés por el idioma español entre la población general. Hay muchos datos que hacen pensar que entre la población hispana de EEUU el vínculo de identidad con España es, como mucho, débil, a pesar de lo cual la existencia de un idioma común ofrece a España oportunidades para reforzar las relaciones culturales con EEUU a través de una población que, según las proyecciones demográficas, representará un tercio de la total del país en 2050.

El principal reto en los próximos años es encontrar los cauces adecuados para reforzar los vínculos con este grupo de personas, que según los diversos estudios progresivamente abandonan el español para adoptar el inglés como lengua no sólo en la vida laboral o empresarial sino también en la vida cotidiana familiar. Este progresivo abandono de la identidad hispana se refleja, por ejemplo, en los nietos de los que emigraron a EEUU, de los cuales sólo un 15% habla español en su hogar. La diplomacia cultural española debería apoyar el uso y el prestigio del idioma, la principal base común de la identidad hispana, colaborando en los esfuerzos que ya realizan las organizaciones de hispanos y México, de donde proceden dos tercios del total de los hispanos de EEUU. El establecimiento o reforzamiento de redes de intercambio cultural, científico, económico o político entre España y los jóvenes hispanos puede contribuir a densificar estas relaciones.

5. Asia y Pacífico

- La importancia de China y otras potencias de la región de Asia y Pacífico para alcanzar los objetivos estratégicos.
- La política exterior hacia Asia y Pacífico.



Como se ha expuesto en la sección inicial, referida a los cambios del entorno estratégico internacional, la región de Asia y Pacífico protagoniza en los últimos tiempos una enorme transformación del poder económico mundial. Acoge ya a cerca del 60% de la población y es la región que más contribuye al crecimiento global. Además cuenta con tres de las cinco mayores economías del mundo y con seis de los países miembros del G-20. En esta región se ubica China, segunda potencia económica mundial, miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el único país con proyección suficiente para cuestionar la hegemonía estadounidense en ciertos campos y que ofrece un modelo de desarrollo distinto al de Occidente. Este entorno estratégico complejo y cambiante exige un posicionamiento claro por parte de la UE, sobre el que debe manifestarse España.

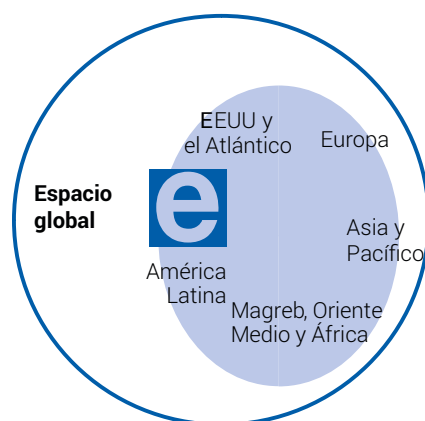
A pesar de la creciente influencia de Asia sobre el resto del mundo y del notable incremento de la presencia española en la región durante la primera década de este siglo, España no puede situarla verosímelmente en la cabeza de sus prioridades y debe canalizar una parte importante de su acción exterior hacia Asia a través de la UE. Un ejemplo evidente es el de la seguridad, pues en Asia se originan diversas amenazas para los ciudadanos españoles como la proliferación nuclear, el terrorismo transnacional, el crimen organizado y las pandemias sobre las que España tiene escasa o nula incidencia directa. Por ello, sería conveniente una mayor presencia española en la configuración de la política exterior europea hacia esta región.

Al mismo tiempo, España debe tener planteamientos propios y una relación singularizada con varios países asiáticos, especialmente **China**. La clave puede estar en impulsar una relación integral que trascienda la dimensión económica. Pero la dimensión política ha estado tradicionalmente desatendida en las relaciones con Asia, lo que ha hecho perder numerosas oportunidades económicas, pues muchos Estados de la región tienen muy presente la sintonía política a la hora de firmar contratos con empresas extranjeras. Además, el peso de los países asiáticos en la gobernanza global y en la resolución de muchos de los asuntos internacionales que conciernen a España (singularmente, en América Latina) está creciendo rápidamente, lo que hace cada vez más necesario profundizar en el diálogo político con ellos. Además de China, otros Estados de esta región relevantes para España son, por diferentes motivos, Japón, India, Corea del Sur, Indonesia, Filipinas y Australia.

Al igual que sucede con los socios europeos, el principal interés de España en Asia y Pacífico es económico, por lo que se debe seguir apostando por dinamizar las inversiones bilaterales y el consumo de bienes y servicios españoles en la zona. Tanto el consumo interno en Asia como la inversión extranjera directa de origen asiático están creciendo rápidamente. Cuatro países asiáticos están ya entre los 10 mayores importadores del mundo, y Japón y China son, respectivamente, el segundo y el tercer inversor del planeta. Para atraer su atención sería conveniente redoblar los esfuerzos en la promoción de la imagen de España, en una parte del mundo donde ésta no está ni mucho menos consolidada; en la difusión de la lengua y cultura españolas, que tienen un peso global mucho mayor que el de la economía española; y en la integración de las comunidades asiáticas inmigrantes, que juegan un papel fundamental como mediadores entre España y sus países de origen.

6. Espacio Global

- España dentro del espacio global y la importancia de los asuntos globales para alcanzar los objetivos estratégicos.
- La política exterior hacia los asuntos propiamente globales.
- La política exterior y el diálogo interregional.



El sexto entorno “geográfico” en el que insertar la acción exterior española es el propio espacio global. Éste incluye la gestión de asuntos de naturaleza global, en particular la provisión de los bienes públicos globales que se han expuesto con anterioridad, así como estrechar la colaboración con potencias relevantes cuando haya ocasión de forjar alianzas específicas sobre temas concretos más allá de que estas potencias estén incluidas o no en los espacios descritos anteriormente.

Como se ha explicado, la acción exterior española en el espacio global se desarrollará tanto a través de la UE (en aquellos ámbitos en que la Unión tiene una voz única que España debe aspirar a moldear) como de forma autónoma, aunque de forma coherente con el resto de socios europeos. En esta contribución propia a la gobernanza global destaca el papel a desarrollar en el sistema de Naciones Unidas o en el G20, donde España disfruta un estatus de invitado permanente. Es

Cuadro 14

Las debilidades de la posición relativa de España en la gobernanza global

La posición de España en los principales ámbitos de gobernanza mundial no es del todo cómoda pues, al mismo tiempo que postula su apoyo a la consolidación del multilateralismo, no ocupa el lugar que le correspondería de acuerdo a su amplia presencia internacional. Una realidad que en gran medida se explica porque España no estuvo presente en la fundación del sistema en 1945 y porque, en contraste con el resto de las grandes economías desarrolladas, ha aumentado su presencia internacional a finales del siglo XX, en el momento del auge de potencias no occidentales.

Así, por lo que respecta a Naciones Unidas, sólo ha sido elegida en cuatro ocasiones como miembro del Consejo de Seguridad, una cifra inferior a la que han disfrutado estados europeos de menor tamaño (Bélgica, Países Bajos o Polonia) y, debido al método regional de endoso, mucho más baja a la de casi todos los latinoamericanos, con algunos contrastes muy llamativos (Brasil 10 veces, Argentina 9, o Colombia 7). En el caso del FMI o el Banco Mundial, España ha ganado recientemente cuota –constituyendo una excepción a la tendencia a la baja de casi todos los países occidentales–, si bien debe tenerse en cuenta que la posición de partida era de clara infrarrepresentación considerando el peso objetivo de su economía y su apertura internacional. También resulta complicada su situación en el G20, donde no ingresó en 1999 cuando se constituyó el foro (debido a la sensación de que ya era muy alta la presencia europea y que entonces debía atenderse a una crisis financiera que afectaba a los países emergentes), aunque hoy tiene un estatus de país invitado permanente.

Este panorama difícil aconseja articular una doctrina meditada sobre la gobernanza multilateral que prefiere España, de modo que no sea perjudicial para la ambición de adquirir su justo peso relativo dentro del sistema de organizaciones internacionales. En el caso de la reforma del Consejo de Seguridad, España defiende –junto a otros países en situación similar– el incremento exclusivo del número de puestos no permanentes, posibilitar la pertenencia por periodos más largos que los dos años actuales, y permitir la reelección. Pero esas pretensiones, que son apropiadas, deben insertarse en una estrategia más amplia a defender en todas sus representaciones permanentes ante organismos multilaterales globales (en particular, en Nueva York, Ginebra, Viena, y París), identificando aliados potenciales y sin perder de vista que el objetivo final debe ser la consolidación de un multilateralismo legítimo y eficaz –capaz de generar reglas y resolver controversias–, y la europeización allí donde sea deseable hablar con una sola voz.

importante reconocer que en el espacio global el margen de actuación tanto de España como de la propia UE es limitado, y que depende en gran medida de la capacidad de España de proyectar su influencia y sus valores (lo que requiere de fortaleza interna), así como de que la UE sea capaz de forjar una auténtica posición común que le permita comportarse, junto a EEUU y China, como uno de los tres principales actores estatales del sistema internacional. También es importante reconocer que no se puede estar presente en todos los debates y foros, pues ni existen recursos ni hay intereses en juego en todos ellos, por lo que resulta imprescindible identificar prioridades creíbles.

De acuerdo con los objetivos planteados en este documento, se debe aspirar a establecer normas legítimas y efectivas de **gobernanza global** que permitan hacer frente a los grandes retos globales, fortalecer la legalidad internacional y facilitar la resolución de conflictos mediante la negociación y el diálogo. Aunque el sistema internacional tenga una naturaleza anárquica, la provisión mediante la cooperación de bienes públicos globales es la forma más efectiva de gobernar la interdependencia, especialmente para un país como España, que no tiene capacidad propia suficiente para imponer sus intereses, que cuenta con muchos intereses en el mundo y que además pertenece a la UE, cuyos Estados miembros siempre se han mostrado partidarios de crear normas comunes, incluso a costa de ceder soberanía. España debe actuar en este terreno consciente de sus debilidades (una posición complicada para ver reconocido en los grandes ámbitos de gobernanza el peso objetivo que le corresponde) pero también de sus ventajas comparativas (una alta capacidad para gestionar relaciones bilaterales diversificadas y gran potencial para el diálogo interregional).

España debe contribuir a la provisión de bienes públicos globales en los ámbitos de gobernanza ya consolidados como la estabilidad financiera, la regulación del comercio y la inversión, la paz y seguridad internacional, la lucha contra la pobreza o el cambio climático, así como a aquellos cuya gobernanza está en vías de consolidación como la proliferación, las migraciones, la energía, la discriminación a la mujer, las emergencias y desastres naturales, las pandemias, el crimen organizado, el blanqueo de capitales, la ciberseguridad y la adecuada regulación de internet, el terrorismo internacional y la seguridad alimentaria, entre otros. Otra vía, ya comentada, en la que España puede contribuir de manera eficaz a moldear la agenda de los asuntos globales es aprovechando su privilegiada posición interregional para facilitar grandes ejes (sobre todo entre la UE y América Latina) o triangulaciones en distintos sectores y con diferentes configuraciones.

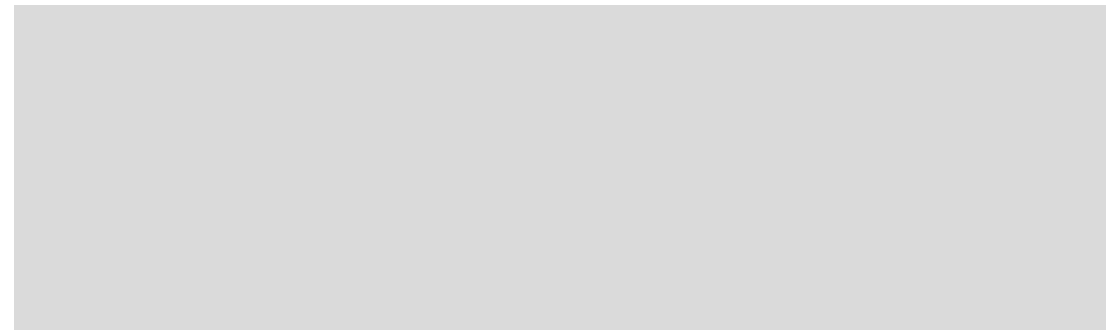
Cuadro 15

La inserción de España en la Cooperación Sur-Sur a través de la triangulación

Los grandes cambios en la economía mundial de los últimos años –que podrían resumirse en la basculación de la actividad económica y, cada vez más, del poder político hacia el Pacífico– tienen efectos en el mapa mundial del desarrollo y, por tanto, en el sistema de ayuda. En lo que respecta al mapa del desarrollo, una de las principales tendencias es una nueva geografía de la pobreza por la que ésta se concentra ahora en países de renta media y no en los de renta baja o menos adelantados. Este fenómeno es el resultado del crecimiento de la renta per cápita de algunas economías emergentes “concentradoras de pobres”, lo que las hace subir de categoría –de la renta baja a la media–. La segunda tendencia es el crecimiento generalizado de las desigualdades internas. Y esto, lejos de ser un rasgo exclusivamente español, es compartido por el conjunto de la OCDE y, también, por cada vez más economías emergentes y países en desarrollo. Aparecen así nuevos actores globales del desarrollo que, en el caso de las economías emergentes, combinan los retos de su desarrollo nacional –persistencia de la pobreza y de las desigualdades a pesar del crecimiento económico– con nuevas agendas exteriores en las que la (menquante) concesión de ayuda por parte de los donantes tradicionales (OCDE) se combina con un papel activo como donantes de la denominada Cooperación Sur-Sur.

Para un donante tradicional –aunque de segunda generación– como España, es esencial adaptar la política de desarrollo internacional a esta nueva realidad en la que, sobre todo en regiones como América Latina, ya no son los mismos ni los donantes ni los receptores. En este sentido, la cooperación triangular surge como una vía particularmente pertinente para la adaptación de la ayuda al nuevo contexto. En un esquema de cooperación triangular, un donante tradicional se alía con uno emergente para una actividad conjunta en un receptor común. Dicho de otro modo, es la forma en la que un donante tradicional puede venir a sumarse al esquema definido en la Cooperación Sur-Sur.

IV. ¿CÓMO HACERLO? INSTRUMENTOS, MEDIOS Y SISTEMA DE ACCIÓN EXTERIOR



IV. ¿CÓMO HACERLO? INSTRUMENTOS, MEDIOS Y SISTEMA DE ACCIÓN EXTERIOR

► Los instrumentos

Esta última sección del Informe arranca subrayando que el conjunto de la acción exterior española –como sucede en cualquier país avanzado que quiere desarrollar una inserción sofisticada en la globalización– requiere de la combinación inteligente de una serie de instrumentos imprescindibles para alcanzar con un mínimo éxito los objetivos antes mencionados. Los agentes que realizan la acción exterior española a partir de ellos deben ser conscientes de esa realidad más compleja, en la que cada vez gana más protagonismo el nivel supraestatal (UE), subestatal (CCAA) y no estatal (empresas y ONG). Es frecuente identificar situaciones de desconexión y a veces de enfrentamiento entre los distintos instrumentos (o, en el seno de los mismos), resultando imprescindible que el sistema de acción exterior refuerce los incentivos (en el diseño de las políticas, las estructuras organizativas, y la gestión de los recursos humanos) para que, además del conocimiento y respeto mutuo, fluya la comunicación y colaboración. Una lista de esos instrumentos incluye los siguientes.



► 1) Diplomacia

Un Estado es soberano en la medida en que es reconocido como tal por otros Estados; la diplomacia es el instrumento a través del cual se formaliza lo anterior y con el que se articulan las relaciones entre los Estados. Estas definiciones tienen repercusiones cotidianas. El hecho de que la diplomacia represente al conjunto del Estado se reitera cada vez que un embajador es acreditado por su jefe de Estado –en el caso de España, Su Majestad el Rey–, lo que significa que no es embajador del Ministerio de Asuntos Exteriores, y tampoco del Gobierno que lo envía, sino del conjunto de su Estado. Del mismo modo, los consejeros de la embajada son representantes que, aunque ejerzan funciones sectoriales, trabajan de forma colectiva e integrada, bajo el liderazgo del jefe de misión y sin perjuicio de su relación con el departamento concreto que les envía. De hecho, una buena integración entre la diplomacia y el resto de la acción exterior sectorial resulta trascendental para el buen desempeño de ambas. A veces se produce una propensión peligrosa a considerar que el diplomático debe concentrarse en un ámbito propio –el de la *gran* política exterior o las relaciones públicas–, cuando un enfoque estratégico lleva a asumir mucha más implicación en las políticas concretas y una fluida comunicación con los demás actores, lo que aconseja introducir trabajo en equipo y movilidad intradepartamental del personal diplomático y del sectorial. En este sentido, el diplomático español del futuro debe, ante todo, tener la habilidad de saber destilar la esencia política general que se produce al combinar toda la acción exterior sectorial; una visión de conjunto que debe ejercerse a la hora de representar, de negociar e informar.

Informar es la función a destacar en este documento ya que las embajadas disponen de un conocimiento vivido del lugar que es un bien valioso para dos objetivos importantes. En primer lugar, para transmitirlo a la capital que lo necesita para sintonizar y actualizar la planificación de la acción exterior (por lo que resulta importante que los relevos diplomáticos no supongan pérdida de los flujos de información establecidos por el saliente). En segundo lugar, ese conocimiento debe facilitarse como servicio público a los actores nacionales que quieran actuar o residan en el país (empresas, cámaras de comercio, profesionales, universidades, deportistas, artistas, organizaciones no gubernamentales, sociedades de emigrantes y por supuesto comunidades autónomas y ayuntamientos cuyos representantes pueden incluso llegar a compartir en ocasiones sede física con las embajadas).

Cuadro 16 El despliegue diplomático y consular en cifras

Aunque durante mucho tiempo España ha tenido un despliegue exterior muy inferior al que le correspondía por su peso como economía avanzada y potencia cultural, hoy dispone de una presencia diplomática apreciable en el exterior. Con 117 embajadas bilaterales y 10 representaciones permanentes ante organizaciones internacionales, España se encuentra en el cuarto lugar de la UE y aproximadamente en el 12º mundial, que son los que vienen a corresponderle por potencial económico y proyección exterior objetiva. En estos momentos, y con la lógica excepción de Siria, puede considerarse que el despliegue exterior español no requiere de nuevas aperturas de embajadas y es posible incluso que se decida alguna reducción puntual como la recién aplicada en Yemen. Para aquellos pocos casos en los que no existe presencia diplomática y se estime conveniente tenerla, lo más probable es que se articule a través de un convenio para integrar una unidad dentro de la delegación de la UE (como acaba de ocurrir en Azerbaiyán y Myanmar-Birmania, y puede extenderse a Sudán del Sur, Uzbekistán, y tal vez Corea del Norte, siguiendo el modelo iniciado precisamente en Yemen, cuando se decidió cerrar la embajada propia).

Pese a que el despliegue es por tanto correcto, un análisis más detallado de la distribución geográfica desvela desequilibrios: en Europa se encuentran el 33% de las embajadas bilaterales y el 34% de los diplomáticos destinados en el exterior; en Magreb, Oriente Medio y África está el 34% de las embajadas y el 25% de los diplomáticos; en América Latina el 18% de las embajadas y hasta el 23% de los diplomáticos; en América del Norte el 1,5 % de las embajadas y el 5% de los diplomáticos y, por fin en Asia-Pacífico el 13% de las embajadas y sólo el 11% de los diplomáticos (en estos momentos, por ejemplo, la presencia en Marruecos duplica la desplegada en China). Además, hay que destacar que casi en la mitad de los casos se trata de representaciones pequeñas, no particularmente bien dotadas de personal diplomático y que no cuentan siquiera con Oficina Comercial. Por otro lado, aun en los casos de representaciones bien nutridas, su organización suele ser muy heterogénea y en algunos casos la cancillería diplomática está muy desconectada –incluso físicamente– de las consejerías y agregadurías técnicas.

En cuanto a la protección consular, España cuenta con 92 consulados, el mismo número que Francia e Italia. Sin embargo, en ese elevado número se incluyen frecuentemente lo que en realidad opera como oficinas consulares en las mismas capitales donde tiene su sede la Embajada. Por otro lado, sólo en 42 casos el consulado se ve acompañado de una Oficina Comercial, por lo que la asistencia se ve limitada. Pero aún es más llamativo el anticuado despliegue geográfico de la red consular. Por ejemplo, sólo en Francia hay más consulados (10) que en el total de Asia-Pacífico (solo ocho). El cierre de algunos consulados en Europa y tal vez en Marruecos debería poder ser compensado con la apertura en China (Chengdu, Shenzhen, Shenyang, Changchun o Dalian) y la India (Chennai-Madrás y Bangalore).

La protección y asistencia de los ciudadanos es uno de los instrumentos más importantes de la acción exterior.

La relación entre el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y las diplomacias de los Estados miembros introduce un elemento añadido de sinergia y España ha sido uno de los países pioneros a la hora de buscar estas economías de escala en algunas partes del mundo que le resultan importantes pero no prioritarias. Este espíritu innovador puede también extenderse a la propia extracción profesional de los españoles destinados en el SEAE, replanteándose si sólo deben ser diplomáticos o si conviene ampliar el espectro entre personal muy cualificado.

► **2) Protección y asistencia consular**

Diplomacia y acción consular son las dos caras de una misma moneda. La protección y asistencia de los ciudadanos es uno de los instrumentos más importantes de la acción exterior. No sólo lo es en sí misma para alcanzar algunos de los objetivos prioritarios (en el terreno de la protección a los nacionales españoles desplazados o de una gestión de los flujos humanos que facilite la mejor inserción de los españoles en el país de residencia) sino que, además, los servicios consulares constituyen un punto de contacto muy visible entre los ciudadanos y el sistema de acción exterior; a veces en circunstancias de especial dificultad para los primeros (emergencias consulares, detención, violencia de género, adopciones, enfermedad). Es la muestra por la que pueden juzgar la eficiencia del conjunto y por tanto reforzar o debilitar el apoyo social al mismo, en el caso de los españoles, o la imagen administrativa del país, en el caso de los extranjeros.

España ha hecho esfuerzos para modernizar sus servicios consulares, pero no se le ha concedido a esta dimensión toda la importancia que merece ni se ha cuidado siempre la atención prestada. Apenas existen incentivos ni se han explotado todas las facilidades (por ejemplo a través de Internet) para que los transeúntes o los residentes temporales usen los servicios consulares y ni siquiera para que los emigrantes se registren como primer paso para su atención. Tampoco se ha dedicado mucha energía a mejorar la red de agentes consulares honorarios. El aumento actual de la salida de españoles debería animar a cambiar esta pauta de forma que la acción consular pase a ser más proactiva y, en vez de limitarse a la asistencia reactiva, se reoriente como facilitador proactivo de la inserción efectiva de los españoles en los flujos internacionales. En este replanteamiento modernizador, que también aconseja una mucha mejor conexión del instrumento consular con otros ámbitos exteriores, como la seguridad y la promoción

comercial (o con el sistema nacional de empleo y seguridad social a través de los agregados laborales), hay otros países que pueden servir de referencia. Por ejemplo, una iniciativa interesante de introducción de excelencia en el apoyo y protección a los ciudadanos en el exterior es la que se contiene en la estrategia consular 2013-2016 del Foreign Office británico, que incluye otra concepción de los llamados centros de contacto centralizados, más baratos y con atención homogénea, la digitalización efectiva de casi todos los servicios y el mayor uso de las redes sociales. Por último, por lo que se refiere a la europeización de la acción consular, y pese al potencial contenido en el Tratado de Maastricht o algunas experiencias concretas, lo cierto es que no se ha avanzado mucho.

► **3) Seguridad, defensa e inteligencia**

La acción exterior descansa también sobre la seguridad, la defensa y la inteligencia tanto para favorecer los objetivos nacionales como para contribuir a los objetivos internacionales. Las tres herramientas aportan elementos de influencia, presencia y cooperación internacional. Separadas en el pasado, tanto territorial como funcionalmente, convergen ahora en el continuum entre lo interior y lo exterior, entre la seguridad nacional y la seguridad global, protegiendo a la acción exterior en los nuevos ámbitos y riesgos de la globalización.

La defensa cuenta con instrumentos militares (Fuerzas Armadas) y de Diplomacia de Defensa. Pueden emplearse multilateral, bilateral o autónomamente; en acciones de combate, pacificación o emergencias naturales o humanitarias. Su participación en las operaciones internacionales de las últimas dos décadas ha mejorado su capacidad de actuar en entornos multinacionales exigentes de gestión militar de crisis, proporcionando a España un alto valor de presencia internacional. Su contribución a la acción exterior depende de que se mantenga la capacidad de interoperar con sus aliados y coaligados (conectividad) y de que se adecúen los compromisos internacionales a los recursos disponibles. Finalmente, la Defensa aporta instrumentos de promoción a las exportaciones de material de defensa y de cooperación internacional mediante sus capacidades de formación y asistencia técnica y su red de agregadurías en el extranjero.

El sector de la seguridad ha llegado más tarde a la cooperación internacional y no dispone de organizaciones internacionales de apoyo tan experimentadas y desarrolladas como las de defensa. Su internacionalización coincide con el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (originalmente el tercer pilar) de la UE y con la necesidad de colaborar globalmente en la lucha contra el terrorismo internacional tras el 11-S. Las dificultades para establecer una adecuada y necesaria proyección internacional a la seguridad interior están

coartadas por la limitada disponibilidad de recursos humanos y económicos para este objetivo, pero también por una cultura tradicionalmente renuente a compartir información y mantener esquemas multilaterales de colaboración, incluso a nivel europeo. Hasta el momento, la cooperación de índole operativa se ha canalizado a través de iniciativas tales como Interpol, SIS y Europol, y variados esquemas de cooperación bilateral. En el ámbito judicial, a través de la actuación jurisdiccional de los jueces o la institucional del CGPJ, destacan fundamentalmente los instrumentos europeos como la Euroorden, el mecanismo de obtención de pruebas en materia civil y la agencia Eurojust. Este sector cuenta también con un elevado potencial para contribuir a la reforma del sector de la seguridad (a través de diversos programas gestionados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FIIAPP) en los países de interés estratégico y contribuye con diversos recursos a las misiones civiles de la UE dentro de las misiones de Estado de Derecho. Asimismo, se debe tener en cuenta que en este ámbito se debe situar la cooperación en materia de lucha contra la inmigración irregular dentro de la cooperación en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE, con iniciativas tales como FRONTEX y EUROSUR y diversas misiones de vigilancia marítima como Seahorse, etc. La UE ha puesto en marcha un comité de cooperación operativa (COSI en sus siglas en inglés) que pretende coordinar todas las iniciativas en este ámbito, en las que España participa activamente.

Los servicios de inteligencia son otro instrumento imprescindible para la acción exterior que proporciona una ayuda inestimable para la protección de los intereses y de los ciudadanos nacionales y para el mejor conocimiento de la estabilidad, capacidad y actividad del país en el que operan. A todo esto contribuyen sus relaciones sobre el terreno con servicios homólogos del país y también de otros estados. Con aliados y socios intercambian información e inteligencia en los foros internacionales establecidos al efecto.

► 4) Economía y promoción empresarial

Las herramientas que componen el instrumento de promoción exterior de los intereses económicos y empresariales son diversas, y además se han ampliado en los últimos años, sumando a los organismos y agencias de la Administración Central a multitud de actores tanto de la sociedad civil como de las Administraciones Autonómicas e incluso locales.

En el campo de la promoción de los intereses económicos, entendida en sentido amplio, España está presente en las principales organizaciones económicas multilaterales (FMI, Banco Mundial, Bancos regionales de Desarrollo, OCDE, OMC, ECOSOC y BPI), donde defiende sus intereses y contribuye a la fijación de reglas globales que intentan mejorar el buen funcionamiento de la economía internacional. En la mayor parte de estos casos, las actuaciones se realizan de forma concertada con la UE y, sobre todo, con los demás miembros de la Eurozona.

En el área más específica de la promoción comercial, España cuenta con una amplia gama de instrumentos públicos y privados (aunque no siempre perfectamente integrados), para avanzar sus intereses y abrir nuevos mercados. En primer lugar están los organismos pertenecientes al Ministerio de Economía y Competitividad, capitaneados por el ICEX, que gestiona la amplia red de oficinas comerciales españolas en el exterior y que también ha incorporado recientemente las agencias responsables de la atracción y promoción de inversiones, además de trabajar estrechamente prestando formación para la internacionalización mediante la Fundación CECO. La OEPM realiza actuaciones de fomento de las patentes internacionales. Asimismo, CESCE, COFIDES y el ICO contribuyen aportando elementos clave como los seguros y el crédito. Otros ministerios (Industria, Energía y Turismo, Fomento, Agricultura, etc.) participan en la promoción económica exterior de sus respectivos sectores, destacando las más de 30 oficinas en el exterior de Turespaña. Otros instrumentos de la acción exterior (la llamada diplomacia económica, los proyectos de marca país, o la defensa) también desempeñan actuaciones de promoción empresarial que hay que saber integrar mejor con las herramientas impulsadas desde los ministerios económicos. También dentro del ámbito público, las Comunidades Autónomas y algunos entes locales han creado agencias similares que complementan y refuerzan la actividad de los órganos de la Administración Central (Acc10 en Cataluña, EXTENDA en Andalucía, IVEX en la Comunidad Valenciana, o SPRI en el País Vasco, por citar algunos ejemplos). Aunque existe una política comercial común, y la UE es la única competente para las negociaciones comerciales, la Comisión mantiene neutralidad en el terreno de la promoción de exportaciones por lo que no se ha producido apenas europeización.

Desde el ámbito empresarial (y de la sociedad civil en su conjunto) han aparecido múltiples iniciativas para el fomento de la internacionalización.

Desde el ámbito empresarial (y de la sociedad civil en su conjunto) han aparecido múltiples iniciativas para el fomento de la internacionalización, entre las que destacan el Foro de Marcas Renombradas, el Consejo Español para la Competitividad, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, las Cámaras de Comercio mixtas, el Club de Exportadores e Inversores, las actividades de internacionalización de la CEOE y los sindicatos, y los consejos bilaterales de cooperación económica entre España y un gran número de países. Por último, desde los *think-tanks* y las universidades, así como desde la propia administración, se realizan estudios y actividades que contribuyen a comprender mejor la evolución del panorama económico internacional y diseñar estrategias para una mejor inserción de las empresas españolas en el mismo.

► 5) Cooperación al desarrollo

Al igual que en otros países de su entorno, la cooperación al desarrollo se articula en España mediante una compleja red de actores. La cara visible de la ayuda española es la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que cuenta con una densa red de oficinas OTC, centros culturales y de formación presentes en más de 30 países. Sin embargo, sus actividades se diluyen entre las de un conjunto amplio de órganos en el nivel de la Administración General del Estado. Sirva de ejemplo que en los últimos años la AECID no llega a canalizar ni el 28% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española. A la AOD de la administración central se suman los programas y proyectos de la cooperación descentralizada –la que se articula desde comunidades autónomas y entes locales–, así como la de sindicatos, organizaciones empresariales, universidades, fundaciones públicas y privadas –como la FIIAPP, la Fundación Carolina y las fundaciones de los partidos políticos– y los fondos canalizados mediante subvenciones a ONG de desarrollo. La UE también desarrolla una ambiciosa política de desarrollo en la que, lógicamente, España participa. La teórica separación competencial entre los dos niveles se va diluyendo por la aparición de alineamientos más o menos explícitos y acciones concertadas con EuropeAid y otros actores de la cooperación europea. El papel de la OCDE en este ámbito también debe ser mencionado.

A esta lista de actores políticos conviene sumar, evidentemente, los que, sin recibir ni canalizar ayuda oficial, participan activamente en el sistema de cooperación mediante la movilización de fondos privados –por ejemplo, fundaciones de

grandes empresas privadas y las actividades de sostenibilidad que llevan a cabo muchas empresas en los países donde operan– o, sencillamente, mediante la creación de opinión, posición y/o análisis –como la coordinadora de ONG de desarrollo españolas (CONGDE), las universidades y los *think-tanks*–.

► 6) Acción cultural y educativo-científica

La acción cultural y educativo-científica constituye un elemento esencial de cualquier estrategia exterior española, ya que contribuye a una mayor internacionalización de su sociedad y a la proyección de imagen e influencia a través de un poder blando genérico que puede plasmarse en acciones específicas de diplomacia pública. España alberga una enorme riqueza cultural que proyectan un conjunto de actores públicos (incluyendo la red exterior de consejerías culturales, de educación y otros servicios culturales de las embajadas y algunos consulados, las 80 sedes del Instituto Cervantes, los 12 centros culturales de la AECID, y las actuaciones del organismo público AC/E, de RTVE, de la Agencia EFE y de los diversos agentes de las CCAA y los gobiernos locales) además de actores privados que actúan de forma descentralizada y a través de diversos mecanismos a medio camino entre la acción cultural y la diplomacia pública. Deben descartarse los intentos de centralizar toda la acción exterior en un único gran organismo, sin perjuicio de la necesidad de reforzar la coherencia del sistema y, dentro del mismo, revisar y otorgar más protagonismo al Instituto Cervantes. No hay que olvidar a las demás lenguas españolas que tienen sus propios institutos de difusión.

También se realiza esta labor a través del intercambio educativo, las becas de movilidad y los posgrados gestionados por las universidades públicas y las escuelas privadas de negocios (animados por el papel catalizador de distintos organismos entre los que puede mencionarse la agencia pública OAPPE y, para el ámbito iberoamericano, la Fundación Carolina o la red Universia, financiadas en parte por actores privados). Además, merece destacarse la proyección internacional en materia de investigación, desarrollo tecnológico e innovación conectado al amplio sistema de ciencia y tecnología en el que participan diversos ministerios, comunidades autónomas o el sector privado. En el ámbito educativo-científico se manifiesta una creciente europeización, a diferencia de lo que ocurre en materia de acción cultural donde los Estados miembros actúan separadamente.

Cuadro 17

La diplomacia pública

La diplomacia pública, además de incorporar un factor de entendimiento que enriquece las relaciones internacionales, tiene como objetivo aumentar la proyección de los valores y mejorar la protección de los intereses de un país en el exterior incidiendo sobre los actores no gubernamentales. Se trata de un nuevo enfoque que asume el protagonismo creciente de medios de comunicación, personalidades culturales, deportistas, ONG, empresarios, redes sociales y ciudadanos individuales. A través de acciones y elementos discursivos que transmitan una imagen positiva y generen atracción mutua, se puede influir sobre las opiniones públicas o sobre determinados actores económicos o sociales importantes de un país tercero, de forma que éstos puedan a su vez animar a sus gobiernos para que favorezca mejores relaciones o, al menos, disuadirles de actitudes hostiles.

España puede y debe desarrollar una diplomacia pública coherente, consistente y creíble que, junto a unos ejes centrales (donde destacan las políticas de marca-país y de comunicación), permita su desarrollo adaptada a cada país. En el nivel local, y coordinados por las embajadas, la diplomacia pública no sólo debe saber adecuarse a las características socio-culturales del país, sino también retroalimentarse con la multiplicidad de actores públicos y privados que proyectan a España en el exterior al margen de los gobiernos: diplomacia empresarial o corporativa, profesional y del mundo colegial, universitaria y del mundo del conocimiento, de los medios de comunicación, etc.

España ha ido incorporando en los últimos años el enfoque de diplomacia pública en los diversos instrumentos de su acción exterior (donde destaca la labor del Instituto Cervantes, de la Fundación Carolina, del resto de la acción cultural y de las 8 Fundaciones-Consejo promovidas por el MAEC). Se ha dotado también de una red de Casas (América, África, Árabe, Asia, Mediterráneo y Centro Sefarad-Israel) y acaba de aparecer otro canal de diplomacia pública en el terreno académico, cultural, empresarial y deportivo a través de los llamados "embajadores honorarios" y "amigos" de la Marca España. De cara al futuro podría ampliarse esta última iniciativa involucrando a ciudadanos menos célebres –sean españoles o extranjeros– de forma que se promueva la imagen de España a una escala más pequeña y, además, se genere un importante sentimiento de apropiación en sus participantes. Asimismo, debería realizarse una revisión simultánea de todas las herramientas antes mencionadas para que actúen coherentemente y desarrollen todo su potencial.

► El sistema integral e integrado de acción exterior

Aunque colocado al final por razones de lógica argumental, una de las ideas principales que defiende este Informe es la necesidad de un cambio de modelo y el diseño de un sistema integral e integrado de acción exterior. Ese nuevo modelo es coherente con el hecho de haber identificado valores, intereses y prioridades a través de un enfoque transversal que implica a todo el Gobierno, a las Cortes y –en la medida que también contribuyen a los objetivos estratégicos– al resto de actores (subestatales o no estatales) con proyección exterior. La perspectiva transversal sistemática expuesta en la parte doctrinal y en la de los instrumentos debe trasladarse posteriormente a los mecanismos de elaboración de las diversas políticas públicas que componen la acción exterior estratégica, además de a la articulación de mecanismos efectivos de colaboración con las CCAA y otros actores públicos, así como con el mundo empresarial, de las ONG y en general de la sociedad civil.

Antes de desarrollar los rasgos principales que debería contener ese nuevo sistema, y dada la importancia que tiene en España la dimensión intergubernamental, parece necesario realizar algunas reflexiones sobre las relaciones entre la acción exterior del Gobierno y la ejercida por las CCAA y los **gobiernos locales** en el ejercicio de sus competencias.

Cuadro 18

Barcelona y Madrid, dos urbes cosmopolitas y globales

A diferencia de lo que sucedía hace unos años, algunas ciudades españolas (Barcelona y Madrid son los dos ejemplos más claros, aunque hay también otros casos relevantes de tamaño medio) se han convertido en auténticos centros cosmopolitas, con una afluencia importante de ciudadanos de otros países que residen permanentemente o realizan estancias más o menos regulares en ellas.

En el caso de Barcelona y Madrid se trata, además, de grandes urbes –las dos entre las 20 o 30 más importantes del mundo– con una reconocida personalidad y bien insertas en la globalización por tamaño, comunicaciones de calidad, densidad de la actividad económica y comercial, infraestructuras universitarias y científicas y excelencia cultural y deportiva. Las limitaciones presupuestarias han reducido ese esfuerzo pero los dos ayuntamientos cuentan aún con instituciones dedicadas a la promoción exterior, la cooperación internacional e incluso a una incipiente estrategia de diplomacia interurbana. Barcelona y Madrid, que suponen un tercio del PIB español, son elementos capitales para la conexión exterior de todo el país, en un mundo en el que las empresas planean sus estrategias de inversión dando tanta importancia o más a los entornos urbanos (oferta profesional, educativa, sanitaria y de ocio) que a los Estados donde se ubican.

Como se ha señalado en la parte de los instrumentos, la aportación de las **CCAA** a la promoción comercial, a la cooperación al desarrollo y a la acción cultural flexibiliza y multiplica las posibilidades de proyección internacional de España. También es muy relevante el papel de los distintos entes subestatales en ámbitos como la cooperación transfronteriza y la propiamente territorial con otras regiones y municipios.

Pese a las controversias sobre cierta proliferación desordenada, desde la Estrategia se debe dar una visión positiva de esta acción subestatal, que aporta mucho más de lo que resta a la inserción de los españoles en el mundo. Además, gracias a la cercanía, y pensando una vez más en la conveniencia de que los ciudadanos estén en el centro de la acción exterior, ésta es una manera muy eficaz de ampliar los mecanismos de participación. En el momento actual, el encaje entre los distintos niveles de gobierno es susceptible de mejora a la luz de los problemas existentes con origen tanto en las CCAA (duplicidades ineficientes o conflictos de carácter simbólico) como en el Gobierno central (que tiende a otorgar más importancia a esos problemas que al valor añadido que supone la acción exterior territorial para adaptar mejor España a la globalización). Una mejora que –de forma coherente con la idea de integración que se expone en las páginas siguientes– no debería venir tanto a través de la introducción de nuevos instrumentos de coordinación o control, sino más bien del intercambio constante de información, de la implicación mutua en el diseño de los planes de actuación de cada uno y de la generación de sinergias efectivas durante su puesta en práctica, de forma que se genere un sentimiento de apropiación recíproco o, al menos, un clima de entendimiento que permita que un nivel territorial de gobierno pueda actuar en su ámbito correspondiente sin temor a que sus esfuerzos sean obstaculizados o incluso boicoteados por el otro. Este ejercicio de lealtad mutua debe desarrollarse desde luego en un marco de respeto a los objetivos estratégicos que, en última instancia, determina el Gobierno de España. No obstante, y en la medida que este Informe postula que el contenido esencial de esa política exterior debe corresponderse con el contenido estratégico de toda la acción exterior, se deberían reducir las posibilidades de que el Gobierno no respete la proyección internacional de las CCAA o que éstas dañen la unidad de acción.

Cuadro 19

Comunidades Autónomas y acción exterior

Desde una perspectiva integral, y teniendo en cuenta experiencias exitosas en otros Estados descentralizados, es posible identificar vías de mejora tanto para la acción internacional propia de las CCAA como para su participación en la política exterior común.

La primera dimensión consiste en un ámbito de actuación paralelo y complementario al del Gobierno de España, que trae cuenta de las competencias autonómicas en promoción económica, acción cultural u otras materias y para cuya mejor conexión con el conjunto de la acción exterior se ha planteado a veces la constitución de una conferencia (que, en puridad, no sería sectorial como tampoco lo es la CARUE que reúne al Gobierno y las CCAA en asuntos relacionados con la UE). Se decida o no dar este paso, resultaría muy conveniente asegurar el tratamiento sistemático de la materia exterior en el conjunto de las conferencias sectoriales (especialmente las de turismo, transportes, medio ambiente, cultura, pesca, empleo y asuntos laborales, ciencia y tecnología, inmigración y emigración, y energía) del mismo modo que ya se viene haciendo en la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo. En todo caso, la potenciación de mecanismos de colaboración a nivel político y administrativo no debe limitarse al eje centro-periferia (en lo relativo a los viajes de las autoridades autonómicas, a la mejor relación –incluso compartiendo instalaciones– entre oficinas autonómicas y embajadas, o a la regulación de los acuerdos internacionales que los entes subestatales puedan firmar), sino también a la concertación colectiva entre las propias CCAA.

En cuanto a la participación autonómica en la política exterior común, el mero hecho de conectar esta última de forma más estrecha con los objetivos internos –como plantea este Informe– viene a potenciar implícitamente la sintonía mutua. La posible constitución de la antes referida conferencia de acción exterior o, en su defecto, otros mecanismos eficaces de consulta, podría contribuir a una participación efectiva y leal de las CCAA con el nivel estatal en el diseño de la Estrategia de Acción Exterior, en las negociaciones de tratados, en la presencia en organizaciones internacionales, en las cumbres bilaterales y viajes de Estado y en desarrollos más concretos como una diplomacia pública compartida. Esa apertura de la política exterior a las CCAA desincentivaría que éstas pudieran preferir con carácter general una proyección singular y restringida en vez de colaborar en otra que sea integrada y de mucho mayor impacto internacional. En todo caso, es importante aceptar que algunas CCAA con mayor personalidad y medios no renunciarán a su protagonismo.

► a) El enfoque integral: sistema y método

La experiencia muestra la conveniencia de implantar un sistema integral con planificación, consulta externa, toma de decisiones, implementación, evaluación y rendición de cuentas:



Este sistema integral es necesario ya que de otra forma la multiplicidad de actores que toman parte en la acción exterior genera una dispersión que le resta efectividad e incluso contradicciones que la dañan. La renovación estratégica de la política exterior española debería pues complementarse con este nuevo sistema integral mediante las transformaciones necesarias a partir del método de trabajo actual. Para guiar la transición desde el modelo existente al que se pretende implantar, la Estrategia deberá, por un lado, implantar y consolidar ese sistema y, por otro, ir adaptando la situación actual al nuevo método de trabajo. La apuesta por la integración de la acción exterior persigue transformar la cultura administrativa imperante, muy departamentalizada, y repensar los métodos tradicionalmente aplicados en España para intentar combatir, hasta ahora sin mucho éxito, esa fragmentación. La integración consiste más bien en una metodología que no exige cambios legales ni orgánicos o de funcionamiento radicales. La mayor parte de los órganos y procedimientos dedicados a la acción exterior mantendrán su rutina actual y sólo percibirán una mayor orientación estratégica de sus actividades y una mayor densidad de relaciones con terceros. La integración tampoco se predica para todo el ámbito de la acción exterior, sino para aquellas esferas donde se precisa asegurar la sinergia entre los distintos ámbitos públicos y privados (la acción exterior o política exterior estratégica).

► b) Del enfoque de coordinación al de integración

La acción exterior plantea, por un lado, el problema de asegurar la coherencia y sinergia interna de los distintos actores e intereses nacionales que se relacionan con el exterior (respetando los fines y objetivos esenciales de la política exterior cuya definición compete al Gobierno teniendo en cuenta al resto de actores públicos y privados). Por otro, la acción exterior interactúa con ámbitos geográficos concretos, donde también existe diversidad de actores, en un contexto de progresiva interdependencia funcional, acelerada por la globalización que además acentúa la interacción entre los contextos interno y externo.

El método tradicional de coordinación (guiado casi siempre por una óptica jurídica que, a su vez, no escapa a la lógica departamental que intenta combatir) no basta para asegurar la coherencia interna y el ritmo de adaptación que demanda la acción exterior, por lo que es necesario recurrir al método de integración. Este añade a la coordinación –ya sea entendida de forma jerárquica o voluntarista– un método de trabajo que asegura una participación directa de todos los actores implicados en las distintas etapas, desde la planificación a la evaluación y rendición de cuentas. Esa vocación de integridad –todos los actores y en todas las etapas del proceso– facilita la convergencia de las actuaciones de los actores estatales, subestatales y no estatales dentro y fuera de las fronteras, y su funcionamiento se asegura introduciendo mecanismos de integración tanto en el nivel interior (un esquema colectivo liderado por el presidente del Gobierno y con vocación permanente de relación con los actores no gubernamentales que también se proyectan al exterior), como en el despliegue fuera de las fronteras (una reproducción a escala de ese espíritu en las embajadas que también se comunicarían de forma sistemática con los demás actores españoles con presencia sobre el terreno).

En el nivel interno, el mecanismo de integración estaría compuesto por: (i) el presidente del Gobierno, responsable último de la conducción estratégica de la acción exterior; (ii) un consejo político compuesto por los altos responsables de las acciones exteriores a integrar; y (iii) el Ministerio de Asuntos Exteriores

La acción exterior debe asegurar la coherencia y sinergia interna de los muy diversos actores e intereses nacionales que se relacionan con una realidad internacional compleja.

y Cooperación; entendido como departamento que ha interiorizado la lógica transversal en su propia organización y funcionamiento internos. Las tres piezas son igualmente importantes y requieren de algunos refuerzos y adaptaciones con respecto a la realidad actual. En el caso de la **Presidencia del Gobierno**, es necesario que su estructura permanente de apoyo dedicada a las cuestiones exteriores –que en el momento actual está excesivamente fragmentada en cinco pequeñas unidades– provea al presidente de la capacidad efectiva de ejercer el liderazgo estratégico efectivo de la acción exterior, tanto al presidir colectivamente a todos los departamentos que participan en ella como en su ámbito de actuación personal que incluye, además, las grandes decisiones críticas.

El **consejo político** es el elemento del nuevo sistema que, partiendo de la realidad actual, seguramente requiere mayor desarrollo. Podría institucionalizarse a partir de la evolución del actual Consejo de Política Exterior (que hoy no se concibe como órgano colectivo del Gobierno sino como estructura colegiada de apoyo y asesoramiento al presidente) pero existe también la posibilidad de generar sinergias organizativas con el nuevo Consejo de Seguridad Nacional. En cualquier caso, la funcionalidad del consejo consiste en servir de arena de encuentro político a los distintos protagonistas de la acción exterior española. Eso supone, en primer lugar, un órgano colectivo que integre a los máximos responsables de

los ministerios y las principales agencias gubernamentales con una proyección exterior relevante, aunque el consejo debería tener la flexibilidad de asociar también al resto de actores públicos o privados que participan en la misma. En segundo lugar, el consejo político debería tener un soporte técnico adecuado, aunque ágil y reducido, en el que ubicar un consejo ejecutivo y otros órganos o comités especializados. El consejo ejecutivo estaría formado por el segundo nivel de los miembros del consejo político, mientras que los otros órganos consistirían en comités permanentes para tareas concretas (por ejemplo, emergencias consulares), otros grupos de trabajo ad hoc para determinadas iniciativas que lo requieran, foros de carácter público o público-privado (que sería la manera de vincular en la órbita del consejo político a otros foros de interlocución con la sociedad civil, con otros poderes del Estado o con otros niveles territoriales) y, finalmente, un órgano de asesoramiento, más o menos institucionalizado aunque de composición fluida, formado por expertos independientes y *think-tanks*.

La funcionalidad de un consejo político consiste en servir de arena de encuentro político a los distintos protagonistas de la acción exterior española.

Por último, y por lo que se refiere al **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación**, debería poder funcionar como el gran departamento catalizador que ayude a integrar todas las políticas con proyección sectorial. Eso exige adaptarse al nuevo sistema reformulando el enfoque geográfico y, sobre todo, reforzando el enfoque temático con el que hoy funciona, e introduciendo en ambas dimensiones la lógica transversal. Así, sus actuales direcciones generales temáticas (seguridad, relaciones económicas, asuntos migratorios, acción cultural) y la misma unidad responsable del Servicio Exterior deben repensarse, de forma que sean percibidas y aceptadas por los ministerios sectoriales competentes de esas políticas no como unidades competidoras sino como arenas naturales de integración que ayudan a la proyección exterior (de manera tal vez similar a la que, históricamente, ha llevado a un buen entendimiento entre el conjunto del Gobierno y una Secretaría de Estado para la UE compuesta por diplomáticos y por otros muchos altos funcionarios de otros cuerpos especializados). Eso permitiría que, en paralelo, las direcciones generales geográficas trasciendan la orientación estrictamente política que hoy tienen y, en la medida que contasen en su seno con diplomáticos y con actores conectados a las distintas políticas sectoriales y a los diversos instrumentos de la acción exterior, se reforzaría su visión de conjunto y su capacidad de interlocución sobre el terreno. Es decir, podrían asumir una lógica integral de la acción exterior desarrollada por España en cada uno de los seis espacios antes citados (ya sea en el conjunto de la región o en países concretos), incorporando aspectos económicos, de seguridad, cultural-educativos, migratorios y de cooperación al desarrollo. Los intercambios de personal entre el MAEC y el resto del Gobierno deberían ser mutuos, con destinos cruzados y más diplomáticos trabajando en otros ministerios.

En el **exterior**, la integración de las acciones gubernamentales, públicas y privadas se podría articular mediante un triple mecanismo que también pretende aunar la lógica jerárquica, colectiva y departamental. Para tal fin, el jefe de misión o embajador dispondría de mayor capacidad de liderazgo a complementar con dos mecanismos de integración. Por un lado, un consejo de misión para la integración de las acciones exteriores españolas en ese país, en el que participan los consejeros de la embajada. Por otro lado, existirían también relaciones permanentes con las CCAA y foros a modo de

En el exterior la integración se articula mediante un triple mecanismo que también pretende aunar la lógica jerárquica, colectiva y departamental, bajo el liderazgo del embajador.

mecanismos de cooperación ad hoc sobre acciones concretas, formales o informales en el exterior, con composición pública o público-privada que permitan una mayor participación e interacción social.

Ninguno de los mecanismos de integración tiene vocación de controlar toda la acción exterior dado que su actuación está limitada a los objetivos prioritarios de política exterior, sin interferir en los objetivos y acciones no asociadas con esos intereses de actores públicos y privados. Incluso respecto a esos objetivos de política exterior, su actuación se centraría más en las actividades de planificación, consulta externa y evaluación que en las de implementación, que seguirían en manos de sus responsables actuales. Su visibilidad y utilidad será también mayor en tareas de arbitraje cuando diverjan las opciones e intereses de los distintos implicados, aportando un mecanismo de conciliación y autoridad que no existe en la actualidad.

► c) La planificación y la consulta externa

La planificación integral abarca la elaboración de la Estrategia de Acción Exterior (EAE) y otros planes principales de la acción exterior. La EAE se afirmaría como la principal herramienta para conseguir la integración. Su elaboración, cada cuatro años, se realizaría en el seno del Consejo político, bajo la dirección del presidente y sobre la base de un documento inicial que podría desarrollar el órgano de planeamiento del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Este órgano (convertido en una auténtica *Policy Planning Unit* con una reforzada capacidad prospectiva) consultaría con las embajadas y misiones en el exterior, con los órganos de planeamiento de los demás miembros del Consejo y con los técnicos que dan soporte al Consejo Político, incluyendo los expertos independientes que formarían parte del órgano de asesoramiento antes sugerido. El primer borrador de EAE (que contendría los elementos clásicos: visión de la situación internacional y del papel de España en ese contexto a largo plazo; fines y objetivos de la política exterior; y líneas de acción adecuadas a esas prioridades teniendo en cuenta los recursos realmente disponibles) se elevaría desde el nivel técnico al Consejo político para que cada alto responsable pudiera defender sus puntos de vista antes de aprobarla con carácter provisional, enviarla a las Cortes para su conocimiento y debate y, finalmente, ser aprobada de forma definitiva por el Consejo de Ministros.

La EAE es un documento político que corresponde al Gobierno pero en su elaboración debe consultar –aprovechando la flexibilidad que le puede proveer el

consejo político y sus estructuras de soporte técnico– con otros actores públicos y sociales (CCAA, empresas internacionalizadas, sindicatos, ONG ambientales o de desarrollo, *think-tanks*, etc.). Parece necesario implantar procedimientos ágiles que permitan incluir un amplio espectro de visiones particulares en la EAE. La decisión final de integrar o no esas visiones corresponde al Gobierno, pero una planificación más inclusiva mejoraría el equilibrio entre las diversas políticas, la transparencia, la confianza público-privada, el sentimiento de apropiación y, en consecuencia, motivaría a la aceptación o incluso el apoyo activo a la EAE. La ventaja de este sistema es que aseguraría la participación de todos los actores implicados en su elaboración, sin que ninguno de ellos pueda secuestrar el proceso de toma de decisiones, y además garantizaría una política exterior más coherente y estable como resultado final.

Como se ha dicho, los jefes de Misión y sus Consejos asesores se verían también implicados en el proceso de planificación, aportando sus visiones, objetivos y modos de acción exterior. Para integrar las diferentes perspectivas del Servicio Exterior a su cargo y de los organismos autonómicos y actores privados con presencia exterior, deberán contar con mecanismos de análisis y evaluación que les permitan participar tanto en el proceso de planificación como, más tarde, en el de evaluación.

Una vez aprobada la EAE, se deben elaborar las estrategias/políticas de segundo nivel de forma que las distintas políticas internacionales, proyecciones exteriores e iniciativas de internacionalización privadas puedan ajustar sus objetivos y planes de acción particulares si se solapan con las del primer nivel. El MAEC podría coordinar la planificación tanto de los planes de misión específicos (países, organizaciones, conferencias...) como de la acción integral en espacios geográficos amplios (UE, África, América Latina...) y en algunos ámbitos temáticos (derechos humanos, desarme y no proliferación, además de la cooperación internacional al desarrollo). Asimismo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación cooperaría activamente con los ministerios competentes en otras políticas de marcado carácter exterior (seguridad, promoción comercial, acción cultural, internacionalización del sistema científico, tecnológico y universitario, asuntos migratorios, etc.). Todos estos planes de segundo nivel serían supervisados por las estructuras de apoyo técnico con las que cuenta el Consejo político a fin de supervisar su compatibilidad con la EAE, asegurar la integración de todos los implicados y, en caso de discrepancias, elevarlos al Consejo político para que resuelva.

Cuadro 20

El asesoramiento académico y de los *think-tanks*

Una de las mayores debilidades en la proyección internacional de España ha sido el alejamiento que tradicionalmente ha existido entre el pensamiento independiente y la prospectiva, la toma de decisiones y el control posterior de la política exterior. Pese a que el mundo académico español es relativamente extenso, la transferencia de conocimiento a este ámbito (y seguramente a otras políticas públicas) es llamativamente escasa, salvo por lo que respecta a algunos especialistas del ámbito jurídico. Por su parte, el tejido de los laboratorios de ideas o *think-tanks* no es lo extenso ni lo institucionalmente sólido que correspondería a un país como España. Una comparación con otros países muestra que la situación no es tan mala en el campo específico de los asuntos internacionales, pero sí resulta preocupante el escaso número de fundaciones e institutos de análisis dedicados al ámbito económico o social.

Esta situación de frágil conexión entre las instituciones públicas y los centros que podrían generar ideas es particularmente negativa en un mundo en el que el conocimiento modela, como nunca antes, la capacidad de influir. Hay que reconocer que España no está a la cabeza del pensamiento estratégico, pese a que sería posible y deseable concebir una visión propia del mundo que contribuyera al debate estratégico internacional. Por eso, tanto los poderes públicos como la sociedad civil –tal vez por medio de los oportunos incentivos– deben proteger y fomentar los centros con especialistas capaces de producir análisis independientes. En cualquier caso, tanto los poderes ejecutivo como legislativo deberían aprovechar mucho mejor la capacidad de pensamiento que, si bien modesta, ya existe. A través de programas estables de colaboración, los *think-tanks* deben incorporarse de forma más estrecha y regular a la planificación del medio y largo plazo y a la rendición de cuentas.

Otro apartado importante a planificar es el de la comunicación estratégica de la acción exterior. Tanto para la promoción de la imagen de España y la acción informativa en el mundo como para fomentar la cultura estratégica de la sociedad en materia exterior y de globalización, se deben planificar mejor el sistema y los contenidos de la comunicación. En su planificación participarían los mismos actores que en la de la EAE mediante el procedimiento ya descrito, teniendo en cuenta las importantes funciones que desarrollan en este ámbito el Ministerio de la Presidencia y el MAEC. En todo caso, hay también que incluir en algún momento a profesionales, públicos o privados, de la comunicación dada su alta especialización técnica.

► d) La toma de decisiones y la implementación

La progresiva presidencialización de las decisiones internacionales importantes, las características internas del sistema político español y la desaparición de las fronteras entre el ámbito interno y exterior de las políticas públicas, otorgan al presidente del Gobierno unas responsabilidades de dirección para las que, hasta ahora, no ha contado con un sistema adecuado de asesoramiento que le permita ejercer un liderazgo estratégico o que garantice una conducción totalmente eficaz de las decisiones críticas. Es verdad que en el ámbito de la seguridad, y gracias a la reciente aprobación y puesta en marcha de la Estrategia de Seguridad Nacional, la situación ha mejorado. Sin embargo, para los demás aspectos de la acción exterior que no requiere decisiones urgentes que afecten a la seguridad pero sí otro tipo de decisiones trascendentales o de arbitraje entre distintos actores (para determinar las grandes prioridades de acción económica o el despliegue geográfico de tipo diplomático, comercial o militar y para vigilar la coherencia entre las distintas políticas), lo cierto es que el presidente requiere mayor apoyo político y técnico. Algo que puede resolverse en gran medida gracias a desarrollos como los antes mencionados: mejor funcionamiento de las unidades de asesoramiento en acción exterior dentro de la propia Presidencia del Gobierno, implantación del Consejo político y sus mecanismos técnicos, y reconfiguración del MAEC como un departamento más transversal e integrado.

La implementación de los contenidos de la EAE o de los distintos planes y estrategias de segundo nivel seguirá correspondiendo a quienes en la actualidad ostentan su responsabilidad. La implantación de una gestión integrada en la acción exterior no tiene por qué afectar a la implementación actual en la mayoría de las cuestiones y competencias. Sólo en aquellas materias no planificadas previamente o en las decisiones que afecten a los intereses y objetivos prioritarios de la política exterior, los gestores de la acción exterior deberían ceder el liderazgo a la dirección estratégica del sistema aquí expuesto, y que, en última instancia, corresponde al presidente del Gobierno.

El sistema de integración se encarga también de supervisar (en principio anualmente) la implementación y mantener la retroalimentación entre la unidad de planeamiento y análisis del MAEC y las distintas unidades de análisis de los demás ministerios y, en su caso, otros actores, de forma que se atiendan sus directrices, se corrijan desviaciones y se reaccione ante situaciones de crisis. En estos casos, y sin perjuicio de lo ya regulado para las cuestiones de seguridad, el disponer de un sistema de integración facilitaría la planificación avanzada de crisis, el análisis de contingencia, el apoyo a las decisiones y el seguimiento de la implementación de las mismas.

Los jefes de Misión se encargan de la ejecución y supervisión de los planes relativos a sus Embajadas o a sus Representaciones Permanentes y Delegaciones. Con la misma lógica, pero establecidos en Madrid, se podría contar con representantes especiales (tal vez usando la figura actualmente algo desvirtuada de los embajadores en misión especial) para desarrollar planes regionales o temáticos de mayor amplitud. Para tal fin, el Consejo político podría nombrar un responsable –con rango tal vez de director general pero sin necesidad de que exista bajo su cargo una unidad administrativa rígida– que se encargaría de facilitar la integración de la acción exterior al aplicar planes pensados para grandes regiones (América Latina, África, Mediterráneo, asuntos globales, etc.) o grandes temas transversales. Aun cuando su lógica funcional sería gubernamental, podría estar orgánicamente enmarcado dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y, en el caso de que la envergadura de su misión lo exigiera, podría tener un rango jerárquico mayor.

Cuadro 21

La Marca España

El Gobierno decidió en 2012 que la imagen exterior de España requería una estrategia de promoción que debía pilotarse desde los poderes públicos. Se creó entonces la figura del alto comisionado para la Marca España, que es nombrado por el presidente del Gobierno –de quien depende funcionalmente a través del Consejo de Política Exterior– y tiene rango de secretario de Estado para dotarle de capacidad administrativa suficiente a la hora de dirigir las actuaciones transversales inherentes a un proyecto que abarca todas las dimensiones de la imagen. Sin embargo, no se creó un departamento nuevo bajo su mando sino sólo una pequeña Oficina de apoyo que aprovecha los recursos logísticos y humanos que le presta el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, donde el proyecto se integra organizativamente. Desde esta estructura flexible se planea, impulsa y gestiona la estrategia, pero el proyecto tiene vocación integradora de las actuaciones de todas las administraciones públicas y de las entidades públicas o privadas implicadas en la promoción de la imagen exterior de España. En sus dos primeros años de vida, el énfasis se ha puesto en los ámbitos económico y comercial, pero la Oficina y sus grupos de trabajo están también programando actuaciones en el terreno de la diplomacia pública, la cultura, el deporte y la ciencia y tecnología.

Este modelo –que combina alto rango político, un apoyo administrativo de reducido tamaño y modos de trabajo expresamente orientados a la colaboración con actores externos y la comunicación con la ciudadanía– podría servir como un ejemplo de innovación organizativa para otras grandes iniciativas de acción exterior más o menos temporales, de tipo temático y geográfico, que se entiendan como política de Estado y requieran de esta lógica interministerial o de contactos con otros niveles territoriales de gobierno, empresas, sociedad civil, medios de comunicación y expertos independientes.

► e) La evaluación y la rendición de cuentas

Los dos elementos finales del sistema de integración consisten en la evaluación y la rendición de cuentas, orientados en ambos casos a valorar el funcionamiento y los resultados del servicio público de la acción exterior. Mientras la evaluación consiste en una tarea técnica, la rendición de cuentas tiene un contenido político, que pone al final en relación el sistema con los ciudadanos a través de sus representantes.

La evaluación está orientada al seguimiento de la eficiencia (hasta qué punto se han alcanzado los objetivos estratégicos a partir de indicadores cuantificables), a la supervisión del trabajo desarrollado por los actores responsables de implementar las decisiones (ya sean departamentos, unidades o individuos), al análisis de las lecciones aprendidas (inadecuaciones de financiación o de esquemas organizativos) y a la revisión de las estrategias y planes de actuación para el futuro. En un sistema de integración, la evaluación es tanto interna (dentro de cada ministerio, organismo y administración) como externa, a través de una unidad o agencia independiente que enviaría sus informes al Consejo político de acción exterior. Esta última función podría recaer en un organismo más amplio o ya existente como es la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL) dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (y ello, sin perjuicio de otros sistemas de control dependientes de ese mismo ministerio tales como la Inspección de Servicios, que podría ser única, o la Intervención General).

En relación con la rendición de cuentas, para la valoración política de las acciones exteriores y de sus responsables, es evidente que el papel protagonista corresponde a las Cortes Generales, fundamentalmente, a través de las respectivas comisiones de asuntos exteriores del Congreso de los Diputados y del Senado. Parece lógico que el establecimiento de este sistema integral de acción exterior debe corresponderse con un protagonismo también mayor del poder legislativo, tanto en la elaboración cuatrianual de la EAE (de la que el Gobierno debería informar a las cámaras antes de aprobarla) como, sobre todo, en el control político a través de la elaboración de informes propios de seguimiento y recomendaciones, las comparecencias anuales de balance por parte del ministro de Asuntos Exteriores, e incluso la posible celebración de debates plenarios con el presidente del Gobierno. Para tal fin, es necesario que existan adecuados recursos legales y apoyo administrativo suficiente para que las Cortes puedan obtener documentos y tengan asesoramiento

La rendición de cuentas tiene un contenido político, pues pone en relación el sistema con los ciudadanos a través de sus representantes en las Cortes.

experto externo que permita producir información propia y para que los diputados y senadores puedan controlar mejor no sólo a los miembros del Gobierno sino también a otros altos cargos y, en especial, a los embajadores.

Pero la intervención parlamentaria en la acción exterior no se reduce a un papel de control reactivo sobre la Estrategia que elabora el Gobierno o sobre la política que desarrolla. Las Cortes, y los partidos políticos que las componen, cumple también otras dos importantes funciones estratégicas: por un lado, al articular en gran medida la comunicación entre ciudadanía y poderes públicos (sin perjuicio de otros cauces de interacción como los parlamentos autonómicos y una amplia gama de foros público-privados más o menos informales), y, por el otro, al generar, en la medida de lo posible, una base de consenso entre el Gobierno y los grupos de la oposición. En un contexto globalizado, tejer consensos políticos y sociales sobre la acción exterior (y hacerla así predecible) o interpelar a la población sobre la necesidad de insertar sólidamente a España en el mundo, es la mejor forma de reducir vulnerabilidades y el consiguiente riesgo de deterioro de la democracia.

Cuadro 22

La diplomacia parlamentaria

Las visitas, intercambios y –en general– las interacciones internacionales entre los representantes de la voluntad popular constituyen una dimensión importante de la política exterior; máxime si se desea mejorar su calidad democrática y que además contribuya al objetivo de desarrollar una democracia avanzada. La diplomacia parlamentaria es así un instrumento que incorpora a la defensa y proyección de los valores e intereses de España un valor añadido reflejando una mayor riqueza de sensibilidades sociales.

Teniendo en cuenta el modelo parlamentario español, este es un medio institucional que, al igual que sucede con la proyección internacional del Poder Judicial, el Gobierno no puede controlar, pero sí intentar integrar en el sistema de acción exterior estratégica para que no sea una pieza disonante. Con todo, las Cortes Generales son autónomas para decidir el alcance y ambición –por cierto, hoy manifiestamente mejorable– de su actuación internacional bilateral o multilateral (diputados y senadores forman parte de delegaciones españolas que son activas en el ámbito iberoamericano y sobre todo en las asambleas de varias organizaciones europeas y euroatlánticas como el Consejo de Europa, OTAN y OSCE, además de relacionarse con el Parlamento Europeo y otros parlamentos nacionales de la UE a través, sobre todo, de la llamada COSAC).

Los medios

La renovación estratégica de la política exterior precisa conciliar el desfase tradicional entre objetivos demasiado ambiciosos y medios demasiado escasos o no del todo eficientes, por lo que cualquier futura Estrategia deberá definir con mayor atención que hasta ahora la asignación de medios. Eso requiere, por un lado, adecuar los medios personales y materiales de los distintos ministerios y demás actores implicados a la ambición de la estrategia y, por otro, complementarlos con los dedicados a la planificación, supervisión y evaluación de la acción exterior.

► a) Los medios humanos

Partiendo de las rigideces e ineficiencias evidentes del sistema español de acceso a la alta función pública (que no corresponde abordar a un ejercicio como este), hay que prestar permanente atención a los posibles márgenes existentes para mejorar los procesos de reclutamiento y, en todo caso, la formación continua de los diplomáticos y otros agentes de la acción exterior (con un papel renovado para la Escuela Diplomática pero también para otros centros como el CECO del ICEX o el CESEDEN). Para tal fin, se tendrá como objetivo la adaptación a las necesidades y oportunidades que proporciona una sociedad española internacionalizada y un sistema de acción exterior integrada (no meramente coordinada). Para que ese sistema se integre, tal y como ya se ha apuntado, resulta necesario fomentar la formación, convivencia y actuación conjunta de los medios humanos, de forma que se facilite la interacción entre ellos y en beneficio del sistema. El intercambio de enlaces entre ministerios y organismos, la movilidad y la creación de redes formales o informales de contacto fomentaría el desarrollo de una comunidad de acción exterior en lugar de perpetuar la compartimentación actual. Además, y dado que la integración implica la participación de actores subestatales y privados en la acción exterior, es necesario contar con mecanismos que faciliten la formación y socialización público-privada para favorecer el mutuo conocimiento y la actuación conjunta (por ejemplo en los ámbitos culturales, humanitarios, de emergencias o de cooperación).

Otras mejoras en la gestión de los medios humanos deben estar dirigidas a conectar mucho mejor la promoción y la provisión de puestos de trabajo en España o en los destinos externos con la capacitación individual y con la evaluación del rendimiento. Ese sistema debe realizarse respetando los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y evitando cualquier tipo de patronazgo político, personal o corporativo. En consecuencia, la evaluación debe recaer en órganos cuyos miembros no tengan su futuro profesional vinculado a los agentes y administraciones que van a supervisar.

► b) Los medios materiales y presupuestarios

La transformación de la acción exterior española que aquí se propone debe contar con fondos propios, añadiendo a las partidas tradicionales (que, de acuerdo al informe, convendría ampliar) las que son necesarias para costear la implantación del sistema de forma que se evite que quienes participan en él consideren que se realiza a costa de sus medios. Ahora bien, ese incremento de coste a corto plazo se compensará sobradamente con una importante mejora de la eficiencia a medio plazo, cuando se obtengan economías de escala y otras ventajas del nuevo sistema. En ese sentido, se podrían desarrollar sistemas de incentivos para la integración de las actuaciones de los diversos niveles, creando un fondo presupuestario para financiar el desarrollo de la acción exterior estratégica que premiasse a los actores que más se impliquen en acciones transversales y compartidas con actores internacionales, subestatales o privados. Por lo que se refiere a presupuestación en sí, es evidente que una EAE pensada para cuatro años permite introducir más programación plurianual. Para ganar visibilidad en los Presupuestos Generales del

Estado, se podría configurar una partida “Acción Exterior” que integrase políticas de gasto sectoriales ya existentes, cuyo contenido se identificaría como estratégico, y las partidas dedicadas al sistema.

También debe abordarse la modernización de los medios, sobre todo en lo relativo a las tecnologías de la información que están marcando un nuevo planteamiento de las relaciones entre Gobiernos y de éstos con la sociedad. En cuanto a la racionalización hay muchas líneas de actuación que pueden emprenderse: fortalecer unidades de servicios comunes, avanzar decididamente en la unificación de instalaciones en el exterior (abiertas a las CCAA y, en su caso, compartidas con otros Estados o integradas en el SEAE), concebir las embajadas con perspectiva regional, sobre todo en el caso de las más pequeñas (es decir, agruparlas por países próximos, y tras dividir las competencias en diversas materias sectoriales, gestionar cada materia desde una única representación para ese grupo de países). Asimismo hay que introducir flexibilidad para el despliegue diplomático y consular:

facilitada en la medida que las decisiones estratégicas sobre el Servicio Exterior dejen de ser el resultado de una negociación bilateral entre dos departamentos (el MAEC frente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y pasen a adoptarse por una decisión gubernamental colegiada en el seno del Consejo político del Sistema de Acción Exterior. De ese modo, el hecho de que la decisión sea transversal permitirá soslayar las actúales rigideces legales y organizativas que desincentivan el cierre y apertura racional de representaciones. En cualquier caso, este problema sirve como ilustración de la necesidad tanto de introducir una visión colectiva en las decisiones estratégicas, como de fijar el margen de autonomía del que disponen los actores para gestionar sus recursos. Hoy, la probabilidad de que los ahorros que realizan no reviertan en ellos debido a la rigidez legal de control de gasto público, hace que se mantengan puestos y representaciones sin mucho valor añadido a la acción exterior mientras que no se abren otras que sí lo aportarían.

La transformación de la acción exterior española debe contar con presupuestación y fondos propios, cuyo coste se compensará con la mejora de la eficiencia a medio plazo.

CONCLUSIONES



CONCLUSIONES

Estas conclusiones se formulan a modo de recomendaciones tras haber defendido que la globalización diluye las fronteras entre lo interno y lo externo, reforzando la necesidad de desarrollar una acción exterior integrada, coherente y estable. Serían los 10 fundamentos sobre los que basar –a juicio del Real Instituto Elcano– la renovación de la visión que tiene España de su lugar en el mundo y del papel, realista pero influyente, que puede jugar en él como potencia media con presencia global. Como una democracia avanzada, responsable y europeísta que persigue un modelo colectivo basado en la convivencia, la seguridad, la prosperidad sostenible y la cultura y el conocimiento.

1. AL SERVICIO DEL CIUDADANO. La renovación estratégica de la política exterior de España ha de tener como guía la promoción de los valores e intereses de los ciudadanos. Una labor a realizar tanto en el interior de las fronteras –que la ciudadanía considere que la acción exterior le proporciona beneficios en el terreno de la democracia, la seguridad, la prosperidad sostenible y el conocimiento– como fuera de las mismas, teniendo en cuenta la creciente presencia internacional de españoles a quienes hay que asistir y proteger. Pedagogía, participación, cercanía, transparencia y búsqueda de apoyo social serán parte esencial de la acción exterior futura. Eso hará además la toma de decisiones más democrática, estable y orientada a la eficacia.

2. CONECTANDO MEJOR ESPAÑA AL MUNDO. Una política exterior estratégica tiene como objetivo prioritario vincular mejor el país con un nuevo entorno internacional que está transformando los parámetros cotidianos de bienestar y seguridad. Debe ser una conexión que no esté sólo limitada a las administraciones, sino que también alcance a cada proyecto personal, empresarial o social para que pueda afrontar mejor los retos y oportunidades que ofrece la globalización. Ese esfuerzo, canalizado a través de mejor formación y comunicación, debería llevar por añadidura a un cambio de mentalidad colectiva. Uno de los 15 países más importantes del mundo –medido desde casi todos los parámetros– no puede tener poderes públicos, actores sociales ni ciudadanos que no presten mayor atención a lo que sucede en el entorno global. Además, así se favorecen políticas mayoritarias y sostenibles reduciéndose el riesgo del cortoplacismo o, en fin, de la vulnerabilidad.

3. DESDE UN EUROPEÍSMO INTELIGENTE. Para recuperar su prosperidad y mantener su seguridad, España necesita de una UE internamente cohesionada y activa en el mundo. Por eso el europeísmo de España, que es el quinto Estado miembro de una UE de casi 30 miembros, no puede ser sólo receptivo ni resignado. Además de cumplir lealmente sus obligaciones como parte del proceso de integración, ha de ser constantemente activo impulsándolo y modelándolo para que avance de acuerdo con sus valores e intereses.

4. CON AMBICIÓN DE PRESENCIA E INFLUENCIA PROPIA. Una participación protagonista y leal en la UE no significa que España renuncie a pensar ni tampoco a actuar por sí misma; especialmente en donde resulte conveniente hacerlo por falta de desarrollo de la acción exterior europea o porque los objetivos a alcanzar sean propios (proyección de sus empresas, sus ideas o su lengua global) o donde el valor añadido de las oportunidades y/o los riesgos para su seguridad sean más intensos (América Latina y el Norte de África). Además de en esos espacios, España tiene capacidad y vocación para tener más presencia en las grandes potencias, las regiones emergentes y en la gestión de los asuntos propiamente globales.

5. CORRESPONSABLE EN LA GENERACIÓN DE BIENES PÚBLICOS GLOBALES. Por principio y por interés en un mundo interconectado, España debe proyectar sus valores en el mundo y apoyar una gobernanza multilateral basada en el derecho. Promover la paz internacional, los derechos humanos y las libertades, el desarrollo o la lucha contra el cambio climático no es sólo una expresión de solidaridad ni –mucho menos– un lujo generoso, sino que es una obligación que le corresponde y que además contribuye a mejorar la democracia, la seguridad, la prosperidad y el conocimiento en el interior.

6. SOBRE LA BASE DE LA INNOVACIÓN Y TALENTO. España sólo puede abordar la globalización desde el conocimiento y el valor añadido. El proteccionismo, el endeudamiento y la reducción del bienestar no son opciones viables ni aceptables para una sociedad bien formada en un mundo abierto e interdependiente. Eso obliga a repensar el modelo de crecimiento y a basarlo en mejoras de productividad que vengan de una educación más internacionalizada, la atracción de talentos, un sistema científico más conectado a la industria y empresas competitivas e insertas en las cadenas de valor globales.

7. PROYECTANDO UNA IMAGEN SÓLIDA Y RESPETADA. España debe presentarse como un actor internacional activo, con prioridades definidas, capaz de generar iniciativas útiles, y que asiente su credibilidad en la legitimidad de su sistema político y la solidez de su economía, lo que exige abordar sus actuales debilidades en estos ámbitos. España es hoy un país tolerante, moderno, solidario, creativo, plural, confiable, con alta calidad de vida, respetuoso con el medio ambiente y que valora su legado histórico. Esta es la imagen que puede y debe esforzarse en proyectar porque eso ayuda a mejorar la autoconfianza y la percepción que se tiene de las ideas y los productos españoles.

8. A TRAVÉS DE UN SISTEMA INTEGRADO DE INSTRUMENTOS Y ACTORES. Los intentos de coordinar la acción exterior de una sociedad muy globalizada tendrán difícil éxito si los actores públicos y privados relevantes no se sienten incluidos en la determinación de la estrategia. Eso exige un sistema colectivo, liderado al más alto nivel, catalizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y con fuerte implicación parlamentaria que esté menos preocupado por controlar que por integrar visiones e instrumentos (diplomático, consular, seguridad, comercial, cultural-científico y de cooperación) en una orientación compartida sobre el interés general.

9. DOTADO DE MÁS INTELIGENCIA. La política exterior española tiene déficit de conocimiento experto y baja generación de ideas. Hay que reforzar el pensamiento propio (tanto en las unidades de planeamiento dentro de los poderes públicos como a través del asesoramiento de especialistas independientes) desde la fase de planificación gubernamental hasta la rendición de cuentas parlamentaria. Y hacerlo no solo a corto y medio plazo sino también atendiendo a la perspectiva de largo recorrido para que el país no quede descolocado frente a las amenazas ni desaproveche oportunidades.

10. TOMANDO LA EVALUACIÓN EN SERIO. Tanto la implementación de la acción exterior como los resultados obtenidos deben ser seguidos y medidos sistemáticamente. El éxito o fracaso al alcanzar los objetivos perseguidos debe ayudar a aprender, y ser determinante para mantener o cambiar el curso de acción y los medios humanos o materiales empleados.

ANEXOS



ANEXO I

LISTADO DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AC/E	Acción Cultural Española
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AEVAL	Agencia de Evaluación y Calidad
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BPI	Banco de Pagos Internacionales
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CARUE	Conferencia de Asuntos Relacionados con la UE
CCAA	Comunidades Autónomas
CCOO	Comisiones Obreras
CECO	Centro de Estudios Económicos y Comerciales
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CESCE	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación
CESEDEN	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CIDOB	Barcelona Centre for International Affairs
CiU	Convergència i Unió
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
COFIDES	Compañía Española de Financiación del Desarrollo
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo Españolas
COPS	Comité Político y de Seguridad de la UE
COSAC	Conferencia de los Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios y Europeos de los Parlamentos Nacionales de la UE
COSI	Comité Permanente de Seguridad Interior de la UE
CPI	Corte Penal Internacional
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
EAE	Estrategia de Acción Exterior
ECFR	European Council on Foreign Relations
ECOSOC	Consejo Económico y Social de la ONU

EEES	Espacio Europeo de Educación Superior
EEI	Espacio Europeo de Investigación
EEUU	Estados Unidos de América
EUROJUST	Unidad de Cooperación Judicial de la UE
EuropeAid	Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión Europea
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
EUROSUR	Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRONTEX	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la UE
G8	Grupo de los ocho
G20	Grupo de los 20
GATT	Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio Internacional
IBEI	Institut Barcelona d'Estudis Internacionals
ICEX	Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX España Exportación e Inversiones)
ICO	Instituto de Crédito Oficial
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
IU	Izquierda Unida
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OAPPE	Organismo Autónomo de Programas Educativos Europeos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEPM	Oficina Española de Patentes y Marcas
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTC	Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID

PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PIB	Producto Interior Bruto
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PYME	Pequeña y mediana empresa
REPER	Representación Permanente de España ante la UE
RIE	Real Instituto Elcano
RTVE	Radio Televisión Española
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SECIPI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SEUE	Secretaría de Estado para la Unión Europea
SIS	Sistema de Información de Schengen
TTIP	Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión
Turespaña	Instituto de Turismo de España
UAB	Universitat Autònoma de Barcelona
UAM	Universidad Autónoma de Madrid
UCIIM	Universidad Carlos III de Madrid
UCLM	Universidad de Castilla-La Mancha
UCM	Universidad Complutense de Madrid
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UEO	Unión Europea Occidental
UGT	Unión General de Trabajadores
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
UpM	Unión para el Mediterráneo
UPyD	Unión, Progreso y Democracia
VUB	Vrije Universiteit Brussel

ANEXO II

LA ELABORACIÓN DEL INFORME

Este Informe es el producto de un esfuerzo colectivo del Real Instituto Elcano, incubado en su seno durante años y finalmente incorporado como proyecto en el Plan de Actuación para 2013, con el título original de “Boxear conforme a nuestro peso: hacia una estrategia de acción exterior española para después de la crisis”. Las líneas básicas de su contenido y desarrollo fueron aprobadas por el Patronato del Instituto en noviembre de 2012 y refrendadas por su Consejo Científico en abril de 2013, en sendas reuniones presididas por S.A.R. el Príncipe de Asturias. En el mes de mayo, el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, José Manuel García-Margallo, expresó su deseo de que este ejercicio en marcha pudiera alimentar la reflexión sobre una futura Estrategia realizada por el Gobierno y, desde entonces, el proceso para elaborar el documento se ha beneficiado de una fructífera colaboración con el sector público.

Para la elaboración del texto se conformó en primer lugar un equipo redactor –coordinado por el investigador Ignacio Molina– y compuesto también por Carlos Alonso Zaldívar, Félix Arteaga, Carola García-Calvo, Iliana Olivie, Alicia Sorroza y Federico Steinberg. Los miembros del equipo directivo del Instituto -Emilio Lamo de Espinosa, Rafael Estrella y Charles Powell- han participado de modo muy intenso en su desarrollo, que no habría sido posible sin las contribuciones de los demás investigadores: Haizam Amirah-Fernández, Ángel Badillo, Gonzalo Escribano, Mario Esteban, Carlota García Encina, Carmen González Enríquez, Mercedes Maderuelo, Carlos Malamud, Javier Noya y Fernando Reinales. La nueva coordinadora de proyectos, María Solanas, participó activamente en la fase final. Todos ellos realizaron valiosas aportaciones concretas en sus distintas áreas de especialización e intervinieron en las numerosas discusiones sobre el Informe que tuvieron lugar durante las reuniones semanales de investigadores. A los nombres anteriores hay que sumar a los investigadores asociados Andrés Ortega y William Chislett, así como al ayudante de investigación Salvador Llaudes y al colaborador Manuel Gracia. La becaria María Irujo ayudó en la labor documental recopilando experiencias de otras estrategias exteriores –fueran oficiales o realizadas por *think-tanks*– en los países de nuestro entorno. Sobrevolando todo el proceso, la Comisión Ejecutiva del Instituto fue siguiendo los progresos del ejercicio.

Además, teniendo claro que el documento tenía que poder incorporar las ideas de los protagonistas de la acción exterior española y de otros expertos externos al Instituto, se constituyeron dos grupos consultivos. El primero –Grupo de asesoramiento– ha estado compuesto por antiguos máximos responsables de la política exterior española, los presidentes de los *think-tanks* españoles que analizan cuestiones internacionales y otras personalidades especialmente destacadas. El segundo –Grupo de trabajo– ha estado conformado por una selección de reconocidos expertos, representantes de los partidos políticos, periodistas, diplomáticos en activo y otros altos funcionarios de diversos departamentos con especial proyección exterior. Ambos grupos se reunieron en tres ocasiones, en junio, septiembre y diciembre de 2013. En paralelo, se produjeron numerosas entrevistas y consultas bilaterales, especialmente con altos cargos, actuales o anteriores, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. A lo largo del ejercicio también se celebraron otros encuentros ad hoc, como la presentación preliminar del documento a un grupo de pequeños y medianos empresarios jóvenes asociados en una red global de emprendedores orientados a la exportación (EO), o un encuentro en la Embajada de Suecia con cerca de 100 miembros de la asociación de diplomáticos extranjeros acreditados en España. En este último grupo, debe citarse la fluida cooperación mantenida con la Embajada británica.

Los sucesivos avances en el texto se fueron alimentando de todas esas reuniones y también de los comentarios escritos de algunos de los integrantes de los dos grupos arriba mencionados. Además, en octubre de 2013, se envió una versión avanzada del documento a una muestra de más de 200 especialistas de prestigio –españoles y extranjeros– y a otros actores públicos y de la sociedad civil con experiencia importante en la acción exterior española para que comentaran el texto (en el Anexo III puede verse la composición de los dos grupos y del amplio listado de las personas consultadas en otoño). Como consecuencia de todo ese proceso, en la redacción del texto final ha participado de manera activa un grupo muy amplio de personas. Por supuesto, aquí opera la advertencia habitual de que a ninguno de ellos se le puede atribuir la responsabilidad por el Informe y es posible que alguno no comparta determinados elementos de su contenido, cuya autoría final sólo corresponde al Instituto en su conjunto. No obstante, por su implicación en el proyecto, más allá de la asistencia a las reuniones, hay una serie de participantes en el ejercicio que merecen un reconocimiento especial.

Por lo que respecta al Gobierno, debe destacarse en primer lugar a Gonzalo de Benito, Enrique Mora y Concepción Figuerola, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; a Alejandro Alvargonzález y su Gabinete Técnico, del Ministerio de Defensa; y a Isaac Martín Barbero, del ICEX. Asimismo, realizaron contribuciones importantes los diplomáticos en activo Miguel Aguirre de Cárcer, Enrique González Sánchez, Juan López-Dóriga, Alfonso Lucini, Manuel Montobbio y Fidel Sendagorta; los recientemente jubilados Yago Pico de Coaña y Juan Antonio Yáñez-Barnuevo; y otros que ahora mismo trabajan en el sector privado: Ramón de Miguel, José María Robles Fraga y José Pedro Sebastián de Erice. José Manuel Argilés y Manuel Sánchez-Montero (de la AECID), y Javier Sota (de FILAPP) también aportaron ideas y, además, este último promovió un debate sobre el documento en el marco del Foro Diálogos para el Desarrollo, en el que participaron Eduardo Basarte, Víctor Martínez, Eduardo Ramos, Esther Ruiz e Ignacio Uriarte. A estos profesionales del sector de la cooperación debe añadirse Soledad Suárez (Manos Unidas), que también envió comentarios.

Del mundo de la política es justo agradecer el tiempo dedicado por José Ramón García Hernández (PP) y por Juan Fernando López Aguilar, Manuel de la Rocha y José Ignacio Sánchez Amor (PSOE). Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, Irune Aguirrezábal (antigua directora para la Unión Europea y acción exterior del Gobierno Vasco) y Josep Manuel Barberà y Santiago Castellà (responsables del documento base del actual Plan de Acción Exterior del Gobierno de Cataluña) también enviaron valiosas sugerencias. Y del ámbito del asesoramiento empresarial, el texto se benefició de las ideas generosamente aportadas por Antonio Barroso, Antonio Bonet, Jorge Cachinero y Juan Mulet.

Una mención muy especial debe dedicarse a la activa contribución realizada por responsables e investigadores de otros *think-tanks*. Esta participación es importante en sí misma, porque implica un proceso de cooperación y confianza mutua, pero al mismo tiempo contribuyó de manera relevante a mejorar el texto. Deben citarse al menos a Carles Gasòliba, Jordi Bacaria, Eduard Soler y al equipo de investigadores de CIDOB; a Nicolás Sartorius y Vicente Palacio (OPEX-Fundación Alternativas); a José Ignacio Torreblanca y Borja Lasheras (ECFR-Madrid); a Susanne Gratiús y Alejandro Barón (FRIDE); a Cayetana Álvarez de Toledo (FAES); a Richard Youngs (Carnegie Europe); a Cristina Manzano (EsGlobal); y a Doménec Ruiz-Devesa (Club de Madrid). Finalmente, un amplio grupo de profesores e investigadores de relaciones internacionales, ciencia política, derecho internacional y periodismo

también enriquecieron partes del texto final con sus ideas y sugerencias: Jessica Almqvist, César Colino, Laura Cruz, Carlos Espósito, Natividad Fernández Sola, Bernabé López, Juan Luis Manfredi, Laia Mestres, Martín Ortega, Ángel Rivero, Joaquín Roy, Luis Sanz, Luis Simón, Juan Tovar y Alejandro del Valle.

Por último, no puede olvidarse la labor de apoyo general desarrollada por todo el equipo de trabajo del Instituto, en especial durante la fase de edición y preparación de la difusión. Deben al menos mencionarse Miguel de Avendaño, María Dolores de Azategui, Mar Esteban, Ivanosca López Valerio, Guadalupe Rodríguez, Belén Sánchez y Manen Taibo. Una tarea de soporte imprescindible y que se extiende, igualmente, a los más de 40 análisis de acompañamiento al Informe que también forman parte del proyecto y que se relacionan en el Anexo IV. Entre sus autores se incluyen académicos destacados en universidades españolas, importantes investigadores de otros *think-tanks* e institutos de estudios avanzados, varios expertos sobre política exterior española trabajando en estos momentos fuera de España, diplomáticos y otros altos funcionarios, y la plantilla al completo de investigadores del Real Instituto Elcano.

ANEXO III

LOS PARTICIPANTES EN EL EJERCICIO

1. Relación de miembros del equipo de redacción

Ignacio Molina, investigador principal del Real Instituto Elcano y coordinador del Informe

Carlos Alonso Zaldívar, embajador de España e investigador senior asociado del Real Instituto Elcano

Félix Arteaga, investigador principal del Real Instituto Elcano

Carola García-Calvo, ayudante de investigación del Real Instituto Elcano

Iliana Olivié, investigadora principal del Real Instituto Elcano

Alicia Sorroza, investigadora del Real Instituto Elcano

Federico Steinberg, investigador principal del Real Instituto Elcano

2. Relación de miembros del grupo de asesoramiento

Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano

Rafael Estrella, vicepresidente del Real Instituto Elcano

Charles Powell, director del Real Instituto Elcano

Josep Borrell, catedrático Jean Monnet de la UCM y ex presidente del Parlamento Europeo

Emilio Cassinello, director general del Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) y ex director del Gabinete de Análisis y Previsión de Política Exterior

Guillermo de la Dehesa, presidente del Consejo Rector, IE Business School, y ex secretario de Estado de Economía

Josep Antoni Durán i Lleida, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores, Congreso de los Diputados

Carlos Espinosa de los Monteros, alto comisionado del Gobierno para la Marca España

Carles A. Gasòliba, presidente de CIDOB Barcelona Centre for International Affairs

Felipe González, ex presidente del Gobierno

Francisco Luzón, ex director general para Latinoamérica del Banco Santander

Manuel Marín, ex presidente de las Cortes y ex vicepresidente de la Comisión Europea

Ramón de Miguel, embajador de España y ex secretario de Estado de Política Exterior y para la UE

Alejandro Muñoz-Alonso, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado

Marcelino Oreja, presidente del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, ex comisario europeo, ex secretario general del Consejo de Europa y ex ministro de Asuntos Exteriores

Antonio de Oyarzábal, embajador de España y ex vicepresidente del Real Instituto Elcano

Ana Palacio, ex vicepresidenta del Banco Mundial y ex ministra de Asuntos Exteriores

Benigno Pendás, director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Víctor Pérez Díaz, presidente de Analistas Socio-Políticos, Gabinete de Estudios

Josep Piqué, ex ministro de Asuntos Exteriores y ex ministro de Ciencia y Tecnología

Nicolás Sartorius, vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas

José Pedro Sebastián de Erice, embajador de España y ex subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores

Fidel Sendagorta, embajador de España y ex director del Gabinete de Análisis y Previsión de Política Exterior

Eduardo Serra, ex presidente del Real Instituto Elcano y ex ministro de Defensa

Narcís Serra, presidente de IBEI, ex vicepresidente del Gobierno y ex ministro de Defensa

Javier Solana, presidente de ESADEgeo, ex alto representante para la PESC, ex secretario general de la OTAN, ex ministro de Asuntos Exteriores y ex ministro de Cultura

Pedro Solbes, presidente de FRIDE, ex vicepresidente del Gobierno, ex ministro de Economía y Hacienda y ex comisario europeo

Gustavo Suárez Pertierra, ex presidente del Real Instituto Elcano, ex ministro de Defensa y ex ministro de Educación y Ciencia

Carlos Westendorp, secretario general del Club de Madrid y ex ministro de Asuntos Exteriores

Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, embajador de España y ex secretario de Estado de Asuntos Exteriores

3. Relación de miembros del grupo de trabajo

Cayetana Álvarez de Toledo, directora del Área Internacional de la Fundación FAES

Haizam Amirah Fernández, investigador principal del Real Instituto Elcano

José María de Areilza, secretario general del Aspen Institute España

Jordi Bacaria, director de CIDOB Barcelona Centre for International Affairs

Ángel Badillo, investigador principal del Real Instituto Elcano

Carmen Balsa, asesora en la Secretaría General del Tesoro, Ministerio de Economía y Competitividad

Esther Barbé, catedrática de Relaciones Internacionales en la UAB

Lluís Bassets, director adjunto del diario El País

José M^a Beneyto, portavoz del PP en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados

Pablo Bustelo, investigador principal del Real Instituto Elcano

Ildelfonso Castro, director del Departamento de Asuntos Internacionales del Gabinete de la Presidencia del Gobierno

Rosa Conde, ex directora de la Fundación Carolina y ex ministra portavoz del Gobierno

María del Mar Duque, directora del Organismo Autónomo de Programas Educativos Europeos (OAPEE)

Gonzalo Escribano, investigador principal del Real Instituto Elcano

Carlos Espósito, catedrático de Derecho Internacional Público en la UAM

Aitor Esteban, portavoz del PNV en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados

Mario Esteban, investigador principal del Real Instituto Elcano

Fernando Fernández, profesor de Economía, IE Business School

Carlota García Encina, investigadora del Real Instituto Elcano

José Ramón García Hernández, secretario ejecutivo de Relaciones Internacionales del PP

Vicente Garrido, director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE)

Carmen González Enríquez, investigadora principal del Real Instituto Elcano

Bernardino León, enviado especial de la UE para el Sur del Mediterráneo y ex secretario de Estado de Asuntos Exteriores

José A. López Jorrín, director de la Oficina del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España

Juan López-Dóriga, embajador de España y ex director de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)

Irene Lozano, portavoz de UPyD en las comisiones de Asuntos Exteriores, UE, Cooperación Internacional para el Desarrollo y Defensa en el Congreso de los Diputados

Mercedes Maderuelo, subdirectora del Observatorio de la Imagen de España en el Real Instituto Elcano

Carlos Malamud, investigador principal del Real Instituto Elcano
Elvira Marco, directora general de Acción Cultural Española (AC/E)
Isaac Martín Barbero, director general de Internacionalización de la Empresa en el ICEX
Enrique Mora, director de la Oficina de Análisis y Previsión del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Juan Moscoso del Prado, diputado y secretario de la UE en la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE
Juan Mulet, director general de la Fundación COTEC para la Innovación tecnológica
Miquel Nadal, director de la Fundación RACC y ex secretario de Estado de Asuntos Exteriores
Javier Noya, investigador principal del Real Instituto Elcano
Joan Josep Nuet, portavoz de IU en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados
Martín Ortega Carcelén, profesor de Derecho Internacional Público de la UCM y ex director del Gabinete de Análisis y Previsión de Política Exterior
Andrés Ortega Klein, director del Observatorio de las Ideas e investigador senior asociado del Real Instituto Elcano
Miguel Otero Iglesias, investigador principal del Real Instituto Elcano
Vicente Palacio, director adjunto del Observatorio de Política Exterior (Opex) de la Fundación Alternativas
Ángel Pascual Ramsay, director de Global Risks de ESADEgeo
Florentino Portero, profesor de Historia Contemporánea en la UNED y cofundador del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES)
Fernando Reinales, investigador principal del Real Instituto Elcano.
José María Robles Fraga, director de International Corporate Affairs del Banco Santander
Manuel de la Rocha Vázquez, economista, PSOE
Felipe Sahagún, profesor de relaciones internacionales en la UCM y periodista, miembro del Consejo Editorial del diario El Mundo
María Solanas, coordinadora de proyectos del Real Instituto Elcano
José María Terán, almirante, Oficina de Evaluación Estratégica del Ministerio de Defensa
José Ignacio Torreblanca, director de la Oficina en Madrid del European Council on Foreign Relations (ECFR)
Jordi Vaquer, director de Open Society Initiative for Europe y exdirector de CIDOB Barcelona Centre for International Affairs
Jordi Xuclá, portavoz de CiU en la comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados

4. Relación de otros expertos y decisores consultados

A

Miguel Aguirre de Cárcer, embajador de España
Irune Aguirrezábal, ex directora para la UE y la Coordinación de la Acción Exterior, Gobierno Vasco
José Manuel Albares, subdirector general de África Subsahariana, MAEC
Francisco Aldecoa, catedrático de Relaciones Internacionales, UCM
Joaquín Almunia, vicepresidente y comisario de Competencia, Comisión Europea
Agustín Alonso, presidente, Fundación Entreculturas
José Antonio Alonso, director de Desarrollo y Cooperación en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales, UCM
Pedro Luis Alonso, director del Instituto de Salud Global Barcelona (ISGlobal)
Jessica Almqvist, investigadora Ramón y Cajal de Relaciones Internacionales, UAM
Alejandro Alvargonzález, secretario general de Política de Defensa, Ministerio de Defensa
Paz Andrés Sáenz de Santamaría, catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad de Oviedo
Joaquín Arango, catedrático de Sociología, UCM
Celestino del Arenal, catedrático de Relaciones Internacionales, UCM
José Manuel Argilés, Director de la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento, MAEC
Marta Arias, directora de Sensibilización y Políticas de Infancia, UNICEF España

B

Miguel Ángel Ballesteros, director del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa
Josep Manuel Barberá, ex director del Patronat Catalunya Món, Generalitat de Catalunya
Alejandro Barón, investigador Junior, FRIDE
Enrique Barón, catedrático Jean Monnet, UCLM, y ex presidente del Parlamento Europeo
Cristina Barrios, embajadora de España.
Antonio Barroso, vicepresidente, Teneo Intelligence
Eduardo Basarte, Foro Diálogos para el Desarrollo
Fernando Becker, director de Recursos Corporativos, Iberdrola
Esteban Beltrán, director, Sección Española de Amnistía Internacional
Shlomo Ben-Ami, vicepresidente, Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) y ex ministro de Asuntos Exteriores de Israel
Gonzalo de Benito, secretario de Estado de Asuntos Exteriores, MAEC
Carlos Berzosa, presidente, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)
Anna Birulés, ex ministra de Ciencia y Tecnología
Antonio Bonet, director, ACE International Consultants
Manuel Bonmati, secretario ejecutivo responsable de Política internacional, UGT
Antoni Bruel, coordinador general, Cruz Roja Española

C

Santiago Cabanas, embajador de España y ex director general de Política Exterior
Jorge Cachinero, director corporativo de Innovación y Reputación, Llorente & Cuenca
Rafael Calduch, director de Política Internacional en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales, UCM
Sol Calzado, secretaria general de Acción Exterior, Junta de Andalucía
Victoria Camps, catedrática de Filosofía Moral y Política, UAB, y presidenta del Comité catalán de ACNUR
Diego Cánepa, prosecretario, Presidencia de Uruguay

Mª Angustias Caracuel, consejera técnica del Gabinete Técnico, Secretaría General de Política de Defensa, Ministerio de Defensa
Carles Casajuana, embajador de España
Mar Casanova Llorens, directora, Instituto Valenciano de Exportaciones (IVEX)
Francisco Javier Casas, director de la División de Coordinación y Estudios de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa
Santiago Castellà, profesor de Derecho Internacional Público, URV, y coordinador del documento del Plan de Acción Exterior del Gobierno de Cataluña 2010-2015
Pilar del Castillo, eurodiputada, PP, y ex ministra de Educación, Cultura y Deporte
Juan Manuel Cendoya, director general de Comunicación, Marketing Corporativo y Estudios, Grupo Santander
William Chislett, investigador asociado, Real Instituto Elcano
Guillermo Cisneros, director general de la Fundación universidad.es
Andreu Claret, director ejecutivo, Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation
Carlos Closa, profesor de investigación, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC
César Colino, profesor de Ciencia Política y de la Administración, UNED
Cándido Conde Pumpido, magistrado del Tribunal Supremo
Javier Conde de Saro, embajador de España
Noé Cornago, profesor de Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco
Miguel Ángel Cortés, ex secretario de Estado de Cultura y ex secretario de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica
Julio Crespo, profesor de Historia de las Relaciones Internacionales, IE University
Laura Cruz, investigadora científica, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC
Emilio Cuatrecasas, presidente, Barcelona Global

D

Nieves Delgado, vicepresidenta de Ventas, IBM
Doménec de Vesa, oficial de Desarrollo, Club de Madrid
Juan Díez Nicolás, presidente, Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos
Ricardo Díez-Hochleitner, director general de promoción exterior, Ayuntamiento de Madrid
Jorge I. Domínguez, profesor de Gobierno, Harvard University

E

Jesús Echevarría, director general de Relaciones Institucionales, Inditex
Javier Elorza, embajador de España
María Ángeles Elorza, secretaria general de acción exterior, Gobierno Vasco
Concepción Escobar Hernández, catedrática de Derecho Internacional Público, UNED

F

Gonzalo Fanjul, investigador, Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE)
Emma Fernández Alonso, directora general de Talento, Innovación y Estrategia, Indra
Ángel Fernández Díaz, secretario general, FEMP
Carlos Fernández Liesa, catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad Carlos III de Madrid
Miguel Ángel Fernández Ordóñez, ex gobernador del Banco de España y ex secretario de Estado de Economía
Natividad Fernández Sola, profesora de Relaciones Internacionales, Universidad de Zaragoza, y profesora visitante en MGIMO University
Concepción Figuerola, directora adjunta, Gabinete del Ministro, MAEC
Luis Fuentenebro, director, Medicus Mundi en España

G

Luis García Linares, director general corporativo, Grupo OHL
José García Morales, director de Relaciones Internacionales, CEOE
Jacinto García Palacios, director de Relaciones Institucionales, EADS-CASA
Francisco José García de la Vega, general de Ejército del Aire
Jaime García-Legaz, secretario de Estado de Comercio, Ministerio de Economía y Competitividad
Julián García-Vargas, presidente de la Asociación Española de las Empresas Tecnológicas, de Defensa, Aeronáutica y Espacio (TEDAE), y ex ministro de Defensa
Antonio Garrigues Walker, abogado y presidente de honor del Comité español de ACNUR
Richard Gillespie, profesor de Ciencia Política, Liverpool University
Emilio Gilolmo, vicepresidente ejecutivo, Fundación Telefónica
Luis Gimeno, secretario general, Acerinox
Álvaro González, presidente, Médicos del Mundo
Enrique González Sánchez, embajador de España y director honorario de la Secretaría General del Consejo de la UE
Arturo Gonzalo Aizpiri, director de Relaciones Institucionales y Responsabilidad Corporativa, Repsol
Manuel Gracia Santos, colaborador del proyecto de presencia global, Real Instituto Elcano
Francesc Granell, catedrático de Economía Aplicada, UAB, y director general honorario, Comisión Europea
Rafael Grasa, profesor de Relaciones Internacionales, UAB, y presidente del Instituto Catalán Internacional para la Paz
Susanne Gratiús, investigadora, FRIDE
Jean Grugel, profesora de Desarrollo Internacional, University of Sheffield
Fernando Gutiérrez Junquera, adjunto al presidente, BBVA
Macarena Gutiérrez, directora general económico-financiera, Atlantic Copper

H

Miguel Hakim, Coordinador de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos, Gobierno del Estado de Puebla (México)
Miguel Hernando de Larramendi, profesor de Historia del Mundo Árabe Contemporáneo, UCLM
Diego Hidalgo, fundador y presidente honorario, FRIDE

I

Enrique Iglesias, secretario general, SEGIB
Juan E. Iranzo, decano-presidente, Colegio de Economistas de Madrid

J

Trinidad Jiménez, ex ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Carlos Jiménez Piernas, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Alcalá de Henares

K

Borja Klingenberg, director del Gabinete de Presidencia, Endesa

L

Xosé Lago García, subdirector general de acción exterior y cooperación transfronteriza, Xunta de Galicia
Lara Lázaro, investigadora asociada, Real Instituto Elcano

Salvador Llaudes, ayudante de Investigación, Real Instituto Elcano
Borja Lasheras, director asociado de la Oficina en Madrid del ECFR
Jose María Lassalle, secretario de Estado de Cultura, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
Roberto Lertxundi, ex senador designado por el Parlamento Vasco, Grupo Socialista
Diego J. Liñán Nogueras, catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Granada
Olivier Longué, director general, Acción contra el Hambre
Juan Fernando López Aguilar, eurodiputado, PSOE y ex ministro de Justicia
Julián López Arenas, director de Relaciones Internacionales, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación
Carlos López Blanco, director de la oficina internacional, Telefónica
Alfonso López Borgoñoz, presidente de la Sección española de Amnistía Internacional
Bernabé López García, catedrático de Estudios Árabes e Islámicos, UAM
Alfonso Lucini, embajador de España y ex director general de Política Exterior

M

José Luis Machinea, decano de la Escuela de Gobierno, Universidad Torcuato di Tella de Buenos Aires
Günter Maihold, investigador, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
José M. Magone, profesor de Ciencia Política, Hochschule fuer Wirtschaft und Recht Berlin
Juan Luis Manfredi, profesor de Periodismo, UCLM
Araceli Mangas, catedrática de Derecho Internacional Público, UCM
Cristina Manzano, directora, EsGlobal
José María Marín Quemada, presidente, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)
Gema Martín Muñoz, profesora de Sociología del Mundo Árabe, UAM
Víctor Martínez, Foro Diálogos para el Desarrollo
Abel Matutes, ex ministro de Asuntos Exteriores
Emilio Menéndez del Valle, eurodiputado, PSOE
Laia Mestres, investigadora postdoctoral, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)
Montserrat Mir, responsable de internacional y cooperación, CCOO
César Antonio Molina, ex ministro de Cultura
Aurea Moltó, subdirectora de Estudios de Política Exterior
Jaime Montalvo, presidente, Ayuda en Acción
Manuel Montobbio, Oficina de Análisis y Previsión, MAEC
Santiago de Mora Figueroa y Williams, embajador de España
Miguel Ángel Moratinos, ex ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Eusebio Muija-León, profesor de Gobierno, Georgetown University

N

Moisés Naim, director, Carnegie Endowment for International Peace
Alberto Navarro, embajador de España
Robin Niblett, director, Chatham House
Detlef Nolte, director, German Institute of Global and Area Studies (GIGA)
Jesús Núñez Villaverde, codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

P

Cándido Padrón, viceconsejero de Acción Exterior, Gobierno de Canarias
Gustavo Palomares, profesor de Relaciones Internacionales, UNED
José Luis Pardo, subdirector general de Relaciones Exteriores y Asuntos Comerciales, Secretaría de Estado para la Unión Europea, MAEC
Alfredo Pastor, profesor de Economía, IESE Business School
Enrique Peña, director del Gabinete de Presidencia, Renfe
Aitor Pérez, investigador asociado, Real Instituto Elcano
Ramón Pérez-Maura, adjunto al director, diario ABC
Francisco Pérez Muñelo, adjunto al presidente, EADS-CASA
Fernando Perpiñá-Robert Peyra, embajador de España
Yago Pico de Coaña, embajador de España
Elena Pisonero, presidenta, Hispasat
Pedro Pitarch Bartolomé, teniente general (retirado) del Ejército de Tierra
Juan Pons, director general de Estrategia y Regulación, Enagás

R

Eduardo Ramos, Foro Diálogos para el Desarrollo
Rodrigo de Rato, ex vicepresidente del Gobierno y ex director del FMI
Mercedes Rico Carabias, embajadora de España
Rafael del Río, presidente, Cáritas Española
Xulio Ríos, director, Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI)
Ángel Rivero, profesor de Ciencia Política, UAM
Raimundo Robredo, vocal asesor del Departamento de Asuntos Internacionales, Gabinete de la Presidencia del Gobierno
Álvaro Rodríguez Bereijo, catedrático de Derecho Financiero y Tributario, UAM
Gil Carlos Rodríguez Iglesias, ex director, Real Instituto Elcano
José Manuel Romero, secretario del Patronato, Real Instituto Elcano
Joaquín Roy, catedrático Jean Monnet y director del European Union Center of Excellence, University of Miami
Francisco Rubio Llorente, ex presidente del Consejo de Estado
Esther Ruiz, Foro Diálogos para el Desarrollo
Domènec Ruiz Devesa, oficial de desarrollo, Club de Madrid
Mercedes Ruiz-Giménez, presidenta, CONGDE
José Juan Ruiz Gómez, economista jefe y gerente del Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo
Roberto Russell, profesor de Estudios Internacionales, Universidad Torcuato di Tella de Buenos Aires.

S

José Ignacio Salafranca, eurodiputado, PP
Ignacio Sánchez-Amor, diputado, PSOE, y ex vicepresidente de la Junta de Extremadura
Antonio Sánchez Montero, vicesecretario del Patronato, Real Instituto Elcano
Manuel Sánchez-Montero, jefe de la Oficina de Acción Humanitaria, AECID
José Sanroma Aldea, ex miembro de la Comisión Ejecutiva, Real Instituto Elcano
Javier Santiso, director de Telefónica Latinoamérica
Luis Sanz, profesor de investigación, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC
Félix Sanz Roldán, general del Ejército, director del CNI, Ministerio de la Presidencia
Maria Joao Seabra, investigadora, Instituto Portugues de Relações Internacionais
Reyes Segura, analista económico-financiero, Ministerio de la Presidencia

Luis Simón, profesor de Política Europea y de Seguridad, Vrije Universiteit Brussel
Carlos Solchaga Catalán, ex ministro de Economía y Hacienda
Eduard Soler, coordinador de investigación, CIDOB
Javier Sota, coordinador del programa de seguimiento y evaluación de la Cooperación Española (FIIAPP)
Stelios Stavridis, investigador senior ARAID, Universidad de Zaragoza
Jonathan Story, profesor emérito de Economía Política Internacional, INSEAD
Soledad Suárez, presidenta, Manos Unidas

T

Manuel Teruel Izquierdo, presidente, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación
Francisco Torrente, almirante general
Juan Tovar, investigador postdoctoral de Relaciones Internacionales, Universidad Carlos III de Madrid
Federico Trillo, ex ministro de Defensa
Joan Tubau, director general, Médicos Sin Fronteras

U

Ignacio Uriarte Ayala, Foro Diálogos para el Desarrollo y portavoz adjunto del PP en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Congreso de los Diputados

V

Amelia Valcárcel, catedrática de Ética y Filosofía Política, UNED
Dario Valcárcel, director editorial, Estudios de Política Exterior
Elena Valenciano, secretaria de relaciones internacionales, PSOE, y portavoz en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados
Alejandro del Valle, catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Cádiz
Fernando Vallespín, catedrático de Ciencia Política, UAM
Andrés Velasco, ex ministro de Hacienda de Chile
Arturo Valenzuela, profesor de Gobierno y director del Center for Latin American Studies, Georgetown University
Pere Vilanova, catedrático de Ciencia Política, Universitat de Barcelona
Ángel Viñas, catedrático emérito de Economía, UCM
José María Vera, director general, Intermón Oxfam

W

Sarah Wolf, investigadora senior asociada, Clingendael

Y

Richard Youngs, investigador senior asociado, Carnegie Europe y ex director de FRIDE

ANEXO IV

LOS ANÁLISIS DE ACOMPAÑAMIENTO

El Informe se complementa con una colección de unos 40 análisis que profundizan en algunos de los temas que en el texto principal tienen sólo un tratamiento genérico. Sus autores son tanto analistas externos como del propio Real Instituto Elcano (RIE).

- ▶ Jessica Almqvist (UAM), "Responsabilidad de proteger: la difícil gestión de dilemas jurídicos, morales y políticos en la acción exterior de un país comprometido".
- ▶ Carlos Alonso Zaldívar (RIE), "Hacia una nueva relación entre la Capital y las Embajadas".
- ▶ Haizam Amirah Fernández (RIE), "El Magreb y Oriente Medio: Claves para la política exterior española en el espacio mediterráneo".
- ▶ José Manuel Argilés (MAEC), "La evaluación de la acción exterior española: reflexiones a partir de la experiencia de evaluación en la política de cooperación para el desarrollo".
- ▶ Félix Arteaga (RIE), "La elaboración de la acción exterior como problema y el sistema integral como solución".
- ▶ Félix Arteaga (RIE), "Seguridad, defensa e inteligencia en la acción exterior estratégica".
- ▶ Ángel Badillo (RIE), "La acción cultural exterior de España".
- ▶ Antonio Barroso (Teneo Holdings), "Prospectiva y planificación estratégica en la acción exterior española".
- ▶ César Colino (UNED), "La participación de las Comunidades Autónomas en una acción exterior española integrada y más estratégica".
- ▶ Gonzalo Escribano (RIE), "La acción exterior española en un escenario energético en transformación".
- ▶ Carlos Espósito (UAM), "El papel del Derecho Internacional en la renovación de la política exterior española".
- ▶ Mario Esteban (RIE), "Asia-Pacífico en la política exterior española: una aproximación estratégica tras los Planes Asia".
- ▶ Rafael Estrella (RIE), "El Parlamento español y la política exterior: mitos, realidad y retos".

- ▶ Carlos Fernández Liesa (UCIIM), "Estrategia exterior y política española de derechos humanos".
- ▶ Natividad Fernández Sola (Universidad de Zaragoza), "Las relaciones con Rusia en la política exterior española".
- ▶ Carlota García Encina (RIE), "África subsahariana y la acción exterior española".
- ▶ Carola García-Calvo (RIE), "Estrategias de Acción Exterior, experiencias comparadas".
- ▶ Carmen González Enríquez (RIE), "Prioridades estratégicas de la acción exterior española en relación con las migraciones".
- ▶ Lara Lázaro (RIE) y Elena López-Gunn (Icatalist), "El cambio climático en la futura acción exterior española".
- ▶ Bernabé López (UAM), "España ante el problema del Sáhara Occidental: por una solución magrebi".
- ▶ Carlos Malamud (RIE), "América Latina en la política exterior de España".
- ▶ Juan Luis Manfredi (UCLM), "Transparencia, comunicación y sociedad de la información en la estrategia española de diplomacia pública".
- ▶ Isaac Martín Barbero (ICEX), "Internacionalización de la empresa y acción exterior española".
- ▶ Laia Mestres (IBEI), "Las relaciones estratégicas entre España y sus socios europeos: el futuro de las cumbres bilaterales con Alemania, Francia, Italia y Polonia".
- ▶ Ignacio Molina (RIE), "Una nueva organización administrativa para llevar a cabo una política exterior estratégica".
- ▶ Ignacio Molina y Salvador Llaudes (RIE), "La renovación estratégica de la política europea de España".
- ▶ Manuel Montobbio (MAEC), "Consideraciones sobre la planificación y el diseño y gestión por objetivos de la Política Exterior".
- ▶ Javier Noya (RIE), "La imagen de España y la estrategia de acción exterior".
- ▶ Iliana Olivé (RIE), "¿Qué se puede aprender de la política de cooperación al desarrollo para el rediseño de un sistema de acción exterior?".
- ▶ Iliana Olivé y Manuel Gracia (RIE), "La inserción exterior de España requiere una redefinición estratégica".
- ▶ Miguel Otero Iglesias (RIE), "Los valores e intereses estratégicos de España en la definición de la gobernanza global".

- ▶ Yago Pico de Coaña (MAEC), "Las Estrategias iberoamericanas de España".
- ▶ Charles Powell (RIE), "Estados Unidos y la relación transatlántica en la política exterior de España".
- ▶ Fernando Reinares (RIE), "Ante los retos del terrorismo global: política exterior española y cooperación internacional".
- ▶ Ángel Rivero (UAM), "Portugal, socio estratégico de España".
- ▶ Luis Sanz y Laura Cruz (IPP-CSIC), "La internacionalización del sistema científico, tecnológico y de educación superior español en el contexto de una renovación estratégica de la acción exterior".
- ▶ María Solanas (RIE), "Igualdad de género y política exterior española".
- ▶ Eduard Soler (CIDOB), "¿Qué horizonte estratégico a diez años para las relaciones hispano-turcas?".
- ▶ Luis Simón (VUB), "La proyección marítima de España como elemento de su renovación estratégica exterior".
- ▶ Alicia Sorroza (RIE), "El encaje entre la acción exterior de España y la de la UE".
- ▶ Federico Steinberg (RIE), "La economía en la estrategia de acción exterior española".
- ▶ José Ignacio Torreblanca (ECFR-Madrid), "Una auditoría democrática de la política exterior española".
- ▶ Juan Tovar (UCIIM), "España como potencia media con presencia global".

Este Informe Elcano de estrategia exterior española presenta y ordena los elementos que deben tenerse en cuenta para renovar la política exterior, asumiendo como idea conductora la necesidad de conectar mejor a los españoles y al proyecto colectivo de país con el mundo globalizado. Se trata de un producto novedoso, dirigido al conjunto de actores con un papel relevante en la defensa y proyección internacional de los valores e intereses de España. El documento aborda la posición del país en el complejo contexto mundial e identifica seis objetivos estratégicos de la acción exterior: integración europea, democracia avanzada, seguridad, competitividad y talento, responsabilidad, e influencia. A continuación se aborda dónde actuar para alcanzarlos, considerando tanto los niveles como seis espacios de actuación en las áreas geográficas prioritarias y en el propio ámbito global. En su última sección, el texto señala cómo hacerlo, utilizando de forma combinada seis instrumentos (desde la diplomacia hasta la actuación educativo-científica), prestando más atención a los medios empleados y, sobre todo, introduciendo un sistema integrado de elaboración de la acción exterior en seis fases (que van de la planificación a la rendición de cuentas). El informe se cierra con 10 conclusiones que son los fundamentos sobre los que basar –a juicio del Real Instituto Elcano– la renovación de la visión que tiene España de su lugar en el mundo y del papel, realista pero influyente, que puede jugar en él como potencia media con presencia global.