

## **Por una política exterior española más asertiva y global**

**Martín Ortega Carcelén**

Documento de Trabajo 6/2013 | 22 de abril de 2013

## Por una política exterior española más asertiva y global

**Martín Ortega Carcelén** | Senior Research Fellow para el programa Estrategia Global Europea en el Real Instituto Elcano y profesor de Derecho Internacional en la Universidad Complutense de Madrid; de 2007 a 2009 fue director de Análisis y Previsión de Política Exterior en el MAEC.

### Resumen

La gestión de los asuntos europeos y globales se realiza cada vez más a través del consenso entre los grandes Estados. España debe tener en cuenta esta tendencia histórica para definir su estrategia de política exterior. La preparación de un proyecto de Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior por parte del Gobierno es una buena ocasión para repensar esa política y orientarla tanto a la defensa de los intereses nacionales como a la participación activa en la gobernanza global hacia el futuro.

### Introducción<sup>1</sup>

La elaboración de un proyecto de Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior (LAESE) bajo el impulso del ministro José Manuel García Margallo es una excelente iniciativa que ordenará la política exterior de España en los años por venir. El proyecto prevé la presentación por el Gobierno de una Estrategia de Política Exterior para cada legislatura, con prioridades y objetivos a medio plazo. Además, se prevén Estrategias de Acción Exterior centradas en mecanismos e instrumentos, que pueden ser útiles a la hora de orientar los medios hacia los fines previstos. Este Documento de Trabajo pone el acento en la necesidad de adaptar la política exterior de España a las tendencias del siglo XXI. El informe se refiere al contexto global del momento presente, incluidos los riesgos potenciales y su posible evolución en el futuro, explora el carácter amplio y múltiple de la política exterior española, y afirma la necesidad de una acción exterior más asertiva y global. A través del documento se insiste en la necesidad de cultivar más el análisis internacional y la prospectiva desde el Gobierno, un área en la que otros países están avanzando.

### (1) España debe prepararse para un mundo regido por grandes Estados

En el horizonte global planean retos formidables. Algunos equilibrios mundiales se han roto y entramos en una nueva situación para la que no existen antecedentes ni guías en la historia. El predominio europeo durante siglos seguido del liderazgo de EEUU todavía tienen predicamento, pero los países de otras regiones definen sus propias políticas de manera autónoma.

El mundo ya no está dominado por Occidente. Existe una oposición extrema al orden establecido por parte de países como Corea del Norte, Irán y Venezuela, y de movimientos terroristas. Pero esta oposición no es significativa. Es más importante el rasgo de la fragmentación política global. Aparte de China y Rusia, que participan en la vida económica y comercial pero no comparten ciertos valores y principios, grandes democracias –por ejemplo, Brasil, Egipto, India y Turquía– no están dispuestas a seguir las pautas establecidas por Occidente. Incluso dentro de la Alianza Atlántica, la alineación sin fisuras durante la Guerra Fría (fruto de amenazas externas) ya no se

---

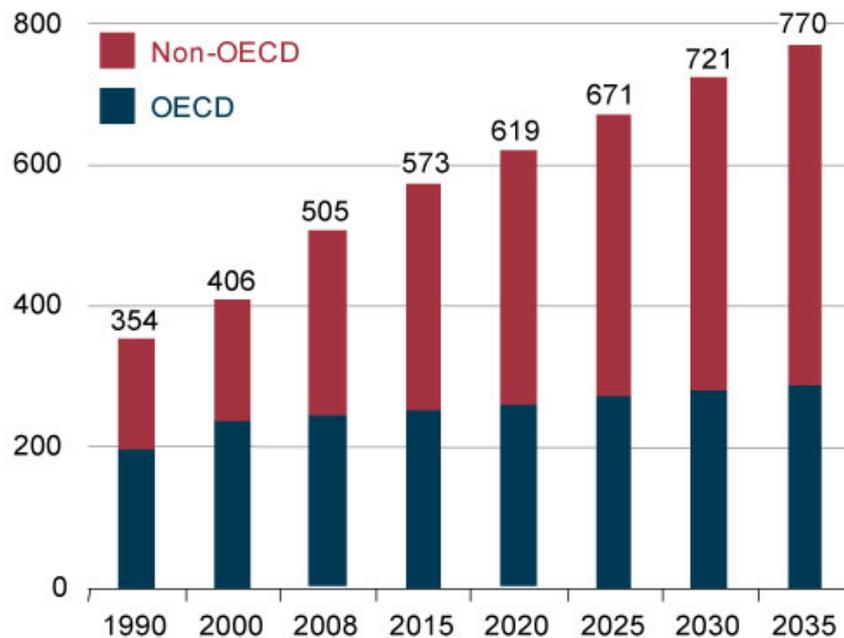
<sup>1</sup> El Real Instituto Elcano ha iniciado recientemente un proyecto de investigación para analizar desde una perspectiva estratégica los diversos parámetros de la acción exterior española. Este Documento de Trabajo forma parte de una serie de contribuciones encargadas por el Instituto a diversos autores con el fin alimentar la reflexión y estimular el debate al respecto.

sostiene, como mostraron la actitud de Francia en la guerra de Iraq en 2003, o la de Alemania en Libia en 2012 y en Mali en 2013. Es evidente que, desde el punto de vista militar, EEUU es y seguirá siendo la primera potencia, apoyada en la OTAN. No obstante, la noción de poder se ha difuminado y, aunque el militar sigue siendo necesario para mantener la estabilidad en algunas regiones, el poder económico ha adquirido mayor relevancia en un mundo donde la guerra está excluida como modo de hacer política.

El Norte industrializado constituye una porción decreciente del PIB mundial y, salvo en sectores tecnológicos de vanguardia, ya no es la locomotora de la economía y el comercio globales. Los países no OCDE ya consumen más energía que los OCDE (Figura 1), y se calcula que la suma del PIB de los países no OCDE sobrepasará a la del conjunto de países OCDE en 2015 y este *sorpasso* seguirá aumentando (Figura 2). Un problema enorme para los países de renta alta es la deuda. El peso de la deuda fiscal de estos países continuará creciendo en los próximos años, lo que será una pesada losa para sus economías (Figura 3). Así, en 2020 EEUU tendrá una deuda en torno al 130% de su PIB, Japón estará en más del 220% y el Reino Unido sobre el 150% del PIB.<sup>2</sup> En cambio, los emergentes no sufren ese problema; sus debilidades son más bien internas y los riesgos están aparejados a burbujas, problemas estructurales e inestabilidad política.

**Figura 1. Consumo mundial de energía, 1990-2035**

**Figure 1. World energy consumption, 1990-2035**  
(quadrillion Btu)



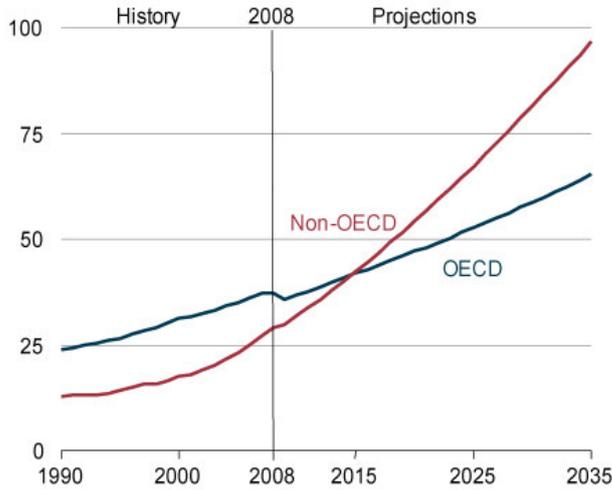
Fuente: US Energy Information Administration.

<sup>2</sup> Estos gráficos y datos están tomados de sendos estudios del Banco Internacional de Pagos de Basilea (BIS) sobre deuda pública (<http://www.bis.org/publ/work300.pdf>) y deuda privada (<http://www.bis.org/publ/work352.pdf>).

**Figura 2. PIB total de los países OCDE y no OCDE, 1990-2035**

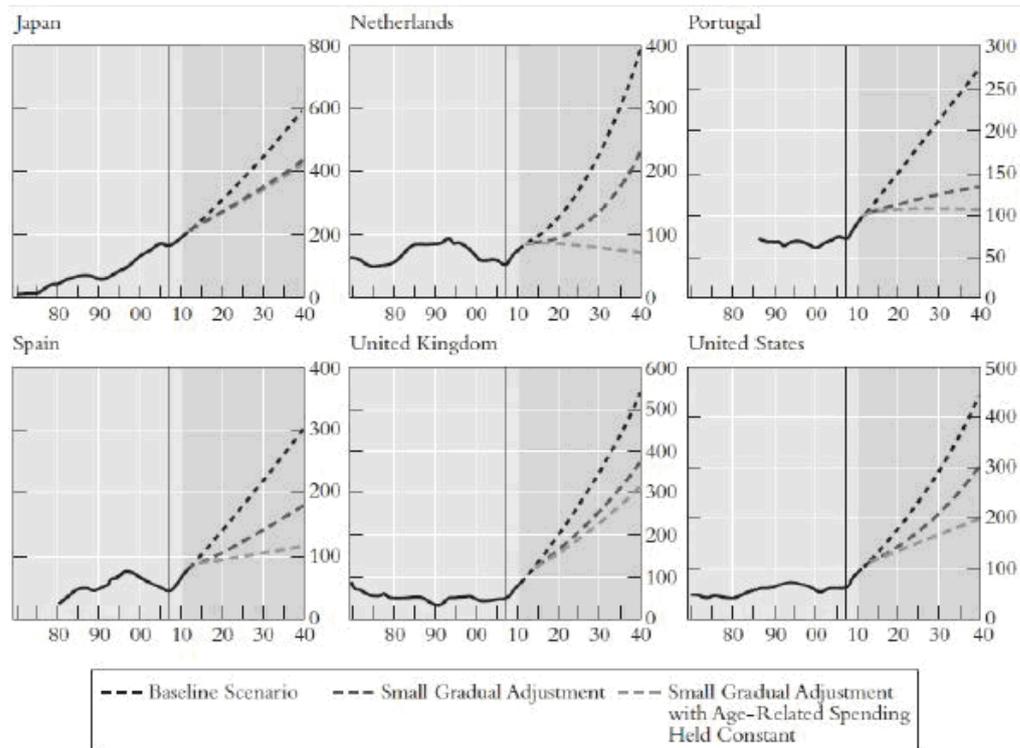
Figure 24. OECD and non-OECD total gross domestic product, 1990-2035

(trillion 2005 dollars)



Fuente: US Energy Information Administration.

**Figura 3. Previsiones de deuda pública/PIB**



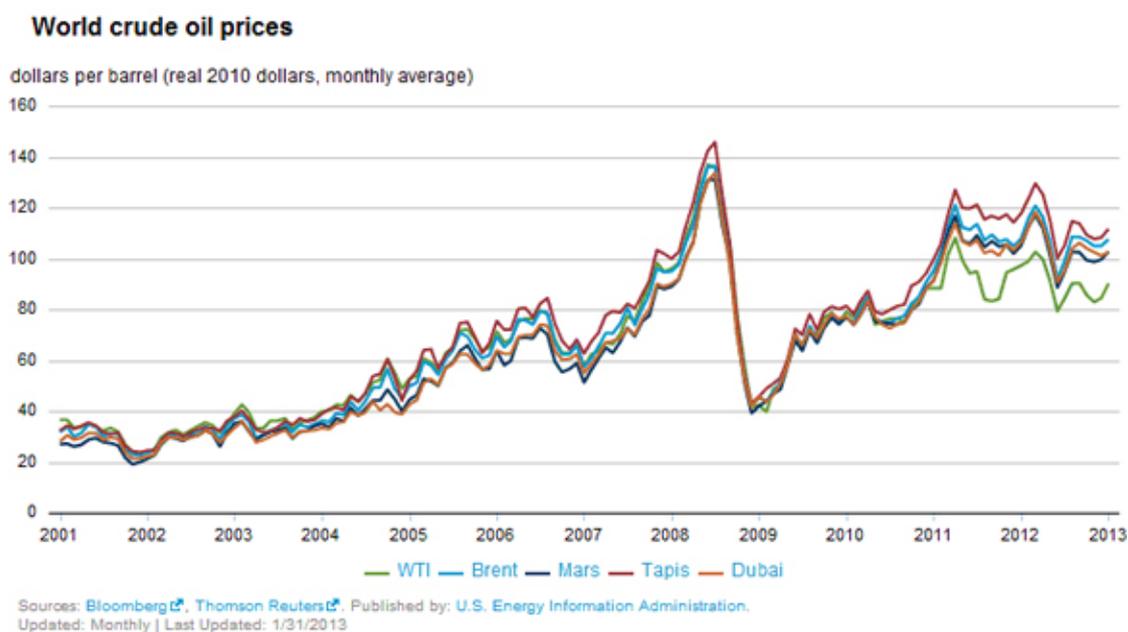
**Figure 6.1 Public Debt/GDP Projections**

SOURCE: Bank of International Settlements.

Fuente: Banco Internacional de Pagos de Basilea (BIS).

Otro fuerte desequilibrio mundial se refiere a los recursos energéticos. El petróleo y el gas son escasos y existe una fuerte competencia de los más diversos orígenes, lo que seguramente provocará choques en los precios como ocurrió en el verano de 2008. No es un problema tanto de agotamiento (esto ocurrirá más adelante) sino de sostenibilidad de los precios. La enorme demanda del mundo emergente impulsará un alza tarde o temprano. Hay que recordar que en 2008 los precios de metales, alimentos y energía tuvieron picos que hacían imposible continuar una actividad normal. Esos posibles choques de precios son especialmente temibles en el caso del petróleo, recurso del que depende el transporte en todo el mundo, que ya ha pasado su pico de producción, y ni siquiera la proyectada extracción del *shale oil* podrá satisfacer la formidable demanda mundial en el futuro (véase de nuevo la Figura 1).

**Figura 4. Precios mundiales del crudo**



Fuente: US Energy Information Administration.

La curva de precios del petróleo en los últimos 10 años (Figura 4) debería preocupar a los Gobiernos por dos motivos: (1) un pico como el de 2008 podría reproducirse incluso con mayor virulencia en el futuro próximo; y (2) el nivel de precio alcanzado desde 2011 (con una banda en torno a 110 dólares por barril) demuestra claramente el auge de la demanda mundial, antes incluso de una recuperación económica en los países ricos. En el supuesto de que Europa no haya completado tal recuperación y se produjera una subida del petróleo hacia los 140 dólares o más allá (abrupta o gradual, poco importa), entraríamos en una situación que podría denominarse “hipercrisis” con consecuencias sociales y políticas desconocidas hasta ahora. Esto va a depender sobre todo de la demanda de los emergentes porque, aunque el crecimiento de China se frene, su sed de petróleo seguirá siendo importante.

Por último, las amenazas y riesgos más o menos tradicionales siguen planeando sobre el horizonte, aunque no estén de moda en el discurso internacional, dominado por la crisis. Conflictos regionales, terrorismo, armas de destrucción masiva, Estados fracasados, ciberataques o el crimen organizado son causas de preocupación constante, a lo que hay que añadir desastres de origen natural que pueden afectar a la economía. En cuanto a los conflictos regionales, Oriente Medio se encuentra en una situación muy delicada, ya que la guerra en Siria podría derivar en inestabilidad en sus vecinos.

Habiendo dibujado ese panorama de futuro, volvamos al presente: ¿cómo se lleva a cabo la gestión de los asuntos globales (similares a los mencionados hasta ahora) y la lucha contra los riesgos y amenazas en los últimos años? A veces la abstención ha sido la pauta, lamentablemente, como en los debates sobre el cambio climático. Pero cuando se actúa, la reacción constatada en la historia reciente se basa en dos rasgos: (1) los grandes Estados toman el protagonismo en la gestión de esos problemas, y (2) el método elegido por ellos es el diálogo y la búsqueda del acuerdo en lugar del enfrentamiento o la preparación para el conflicto. Las grandes potencias se combinan en foros de geometría variable donde se toman las decisiones y se discuten las reglas de comportamiento con más o menos éxito. Así, el Consejo de Seguridad, el G 20 para la economía mundial, EEUU y Rusia para las cuestiones nucleares, junto al TNP y la AIEA, grupos de buenos oficios para Irán y Oriente Medio, etc., son formatos distintos donde los grandes Estados son los protagonistas y las instituciones internacionales juegan un mero papel de acompañamiento.

Otras opciones teóricas que se barajaron tras la Guerra Fría se han abandonado: la creación de un mundo institucional, en el que los Estados delegan poder en organizaciones internacionales, o un mundo regional, donde los bloques continentales negocian entre ellos. En el plano regional europeo, se observa igualmente el resurgir de los grandes Estados con relación a las instituciones comunitarias, como se comenta en un punto posterior.

## **(2) Hacia una política exterior española más asertiva y global**

Esa situación, en la que subsisten graves riesgos y los grandes países gestionan los asuntos globales (y regionales) en diversos directorios, contiene dos lecciones claras para España:

- 1) El mundo es más peligroso de lo que pensamos. La relativa estabilidad actual, que se mantiene pese a la crisis en los países ricos, no puede darse por sentada en el futuro, ya que existen desequilibrios globales muy pronunciados. Probablemente, la respuesta de la comunidad internacional frente a los retos más difíciles, como energía y medio ambiente, así como las respuestas frente a crisis mayores sean positivas al final (nadie quiere guerras mundiales), pero habrá que atravesar peligrosas turbulencias desconocidas hasta ahora. España debe estar preparada para ese mundo incierto. En general se asume de manera tácita un escenario futuro en el que la tecnología y la cooperación dan lugar a progreso y crecimiento. Pero no hay que olvidar que el escenario opuesto de confrontación, aunque no sea bélica, es también posible e incluso más probable.
-

2) Los grandes Estados se han convertido en protagonistas de la gestión de los asuntos globales, y esta tendencia parece bien consolidada hacia el porvenir. El mundo no se gestiona por la acción de grupos regionales o instituciones internacionales, sino por el consenso entre los grandes Estados. Los principales miembros de la UE no aceptan transferir su política exterior a la Unión sino que mantienen la suya propia, también en el Consejo de Seguridad los miembros permanentes guardan su capacidad de decisión, y los países no admiten limitaciones para las emisiones de gases según el Protocolo de Kioto (muchos están fuera de este esquema, Canadá se ha retirado y España no cumple sus objetivos a pesar de la crisis), por citar algunos ejemplos. Es cierto que el Derecho Internacional y las instituciones internacionales continúan expandiéndose, pero también es verdad que muchas cuestiones transcendentales dependen de la voluntad de los Estados más capaces. España debe tomar nota de estas realidades. Las actitudes recientes de Alemania, Francia y el Reino Unido son muy significativas a este respecto.

Por estos motivos, debemos desarrollar una política exterior (a) española, (b) más asertiva, y (c) global.

Ante todo, debe ser una nueva política exterior estatal, con opiniones propias, que deje de ampararse en la comodidad del paraguas europeo y atlántico para definir posiciones. Ya no podemos esperar que nuestra política exterior venga definida por la pertenencia a la UE y la OTAN, mientras que los rasgos nacionales se limiten a temas complementarios (Gibraltar, Marruecos, Cuba, etc.). Los Estados miembros de la UE están definiendo cada vez más sus propias políticas estatales y España no puede permanecer anclada en una política exterior europea que en muchos casos es fragmentaria. Sobre la base de nuestras alianzas y compromisos, la nueva política exterior debe ser estatal y autónoma. Debe partir de las realidades del siglo XXI y no ser una reedición de políticas nacionales anteriores. Debe atender a la defensa de los intereses de España siempre dentro de nuestros compromisos internacionales. Sería interesante, por ejemplo, hacer un catálogo evolutivo con los intereses de España. A veces, nuestra política exterior ha pecado de excesivamente idealista, ignorando tales intereses. Y en fin, esa nueva política exterior debe estar diseñada mirando al futuro, ya que las radicales transformaciones del mundo actual están abriendo una nueva época histórica que requiere respuestas desde España.

En segundo lugar, España puede y debe afirmarse como uno de los grandes Estados que cuentan en el mundo. A pesar de las limitaciones (todos los Estados las tienen), podemos y debemos defender eficazmente nuestros intereses y, además, estamos llamados a hacer una contribución relevante a la gobernanza global.

En términos deportivos o futbolísticos, España pertenece sin duda a la “primera división” mundial y debe operar para seguir en ese nivel. Esta situación entre los primeros debe inspirar toda la acción exterior y darnos auto confianza. Evidentemente, España no puede ser uno de los grandes “equipos”, como EEUU, China, Alemania, Japón, Rusia o Brasil. Pero debe explotar sus rasgos propios y su potencial para jugar bien situada a mitad de la tabla y, en todo caso, evitar caer fuera de esa “primera división” en algún aspecto. De hecho, muchas de las cuestiones cruciales del orden

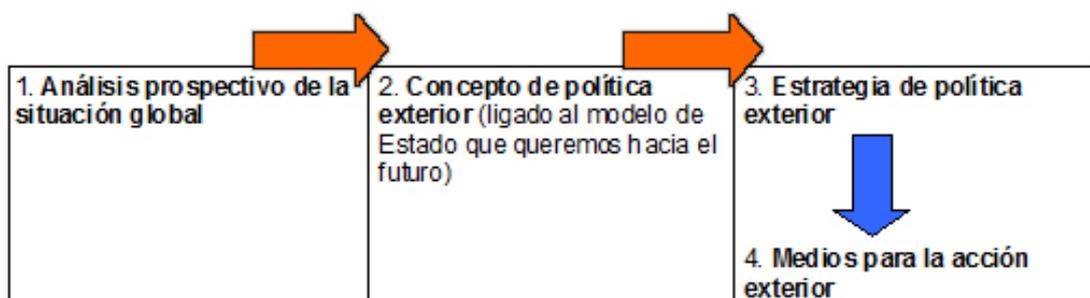
---

global se decidirán en el futuro entre esos (aproximadamente) 20 grandes Estados que actuarán junto con las principales instituciones, donde se integran países más pequeños. España debe jugar un doble papel, estatal e internacional.

Una política exterior más decidida solo puede apoyarse en una economía potente y saneada, y esto exige plantearse un modelo político y económico de Estado en la escena global hacia el futuro, como veremos más adelante. La superación de la crisis y el reforzamiento de la economía obviamente es la primera prioridad del Gobierno. No obstante, para definir una política exterior desde el momento presente, no podemos esperar a la salida de la crisis. A pesar de la situación, o quizá debido a ese mismo momento difícil que atravesamos, es preciso elaborar un concepto de política exterior que ayude en el esfuerzo. Con ese fin, la mentalidad con la que se construye ese concepto es crucial. Para volver al símil deportivo, la capacidad económica de un país sería la preparación física, que es esencial, pero debe completarse con una actitud psicológica positiva.

España debe elaborar una mentalidad de potencia de vanguardia, basada en una historia notable, un pasado cercano brillante y un gran potencial hacia el futuro, que le permita luego desarrollar una acción exterior en consecuencia. Actuar como potencia avanzada requiere más capacidad de análisis y propuesta para la elaboración de posiciones independientes. Esa capacidad será cada vez más apreciada en un mundo incierto. El poder estatal se distingue por el *hard power*, o poder militar tradicional, el *soft power*, su economía, cultura, población, etc., pero además existe el *smart power*, que es la capacidad que los Estados tienen de desarrollar ideas propias para influir en las relaciones internacionales. Un buen ejemplo son los países nórdicos, que disfrutaban de un peso en las relaciones internacionales mayor que su dimensión precisamente por esta razón.

Figura 5.



Muchas veces el reforzar la política exterior se entiende solo como mejorar los medios de la acción exterior, lo que incluye entre otras cosas situar mejor a nuestras representaciones en el extranjero. Pero debemos recordar que tanto representantes como sedes son cauces que hay que llenar de contenidos. La futura Estrategia de Política Exterior de España debe tener en cuenta que hay dos pasos previos esenciales antes de su redacción. En primer lugar, es preciso un análisis detenido de la situación global, tras lo que debe elaborarse un concepto de política exterior ligado al modelo de

---

Estado que queremos para el futuro. Para realizar esos pasos, es necesaria una capacidad de análisis y propuesta que debe consolidarse en el centro de la red. En este sentido, el Gobierno debería desarrollar nuevos recursos para el análisis global y la prospectiva, tanto en Presidencia como en Exteriores, como en Defensa, en Economía y en otros departamentos. Lamentablemente, dicho estudio tampoco se realiza en los partidos políticos que sustentan a los sucesivos gobiernos. Del mismo modo, se echa de menos una capacidad de análisis en el Legislativo. Los parlamentos de los más importantes países y el Parlamento Europeo preparan informes breves y de gran calidad sobre cualquier cuestión compleja con dimensión internacional, mientras que las Cortes no tienen esa capacidad (véase la nota final sobre Inteligencia y política exterior).

En tercer lugar, además de un concepto de política exterior más asertivo, necesitamos también una política exterior global, referida a las diversas regiones, pero también a las más distintas materias en un mundo donde los problemas son, cada vez más, transnacionales. España debe hacer un esfuerzo para definir posiciones claras en todas las cuestiones transversales de relevancia. La Estrategia de Política Exterior prevista en el Proyecto de LAESE ayuda a este fin, pero es un documento programático pensado para un período largo. Junto a la Estrategia, haría falta que el Gobierno desarrollase una serie de estrategias sectoriales sobre las cuestiones candentes, o posiciones específicas sobre temas concretos, para que su punto de vista estuviese claro hacia el interior y hacia el exterior. Lógicamente, esas posiciones pueden ir modulándose de acuerdo con el tiempo y las circunstancias, y podrían ser clasificadas o de acceso abierto.

Tales posiciones, que por ejemplo versarían sobre armas nucleares, inmigración ilegal, el cambio climático, la candidatura de Turquía a la UE, la carga de la deuda o los paraísos fiscales, son fundamentales para participar en los principales foros. A veces los embajadores y representantes de España se quejan de que Madrid no produce instrucciones claras sobre algunos asuntos, y con razón. Es preciso elaborar tales posiciones que, una vez más, pueden ser reservadas o públicas. Las públicas servirían para marcar el papel de España como potencia avanzada de cara a los ciudadanos, prensa, ONG, observadores y expertos en el interior, y ante los demás interlocutores extranjeros, concretando así la Estrategia de Política Exterior donde sea necesario.

### **(3) Alcance amplio de la política exterior de España**

Para disponer de una visión completa de la política exterior española y de su ordenación hacia el futuro, hace falta distinguir diversos niveles. Teniendo en cuenta su dimensión media en territorio, población y economía, y al mismo tiempo sus grandes responsabilidades, puede decirse que, ante el mundo, España tiene un alma más grande que su cuerpo.

**Figura 6. Parámetros de la política exterior española**

Bazas clave de España en el mundo	Identidad múltiple de España	Líneas geográficas de Política Exterior	Socios estratégicos globales	Áreas sustantivas de Acción Exterior
1. Historia 2. Lengua/Cultura 3. Geoestrategia 4. Democracia 5. Estado plural 6. Economía globalizada 7. Españoles  (Marca España)	Europea Iberoamericana Occidental	UE Europa: Rusia, Turquía, Suiza, etc. EEUU Iberoamérica Mediterráneo África Asia	EEUU Francia Alemania Italia Reino Unido Turquía México Brasil Chile Colombia Corea del Sur, etc.	(LAESE) Economía exterior Comercio exterior Cultura exterior Defensa Seguridad Inmigración Cooperación Democracia y derechos humanos Acción de CCAA Etc.

Es fundamental comenzar cualquier análisis de política exterior con las bazas de España en la escena global. España está bien posicionada ya no solo por su dimensión en los *rankings* al uso (economía, población, renta, etc.), sino por poseer bienes inmateriales de gran relevancia. Tales bienes inmateriales son clave a la hora de elaborar la Marca España y dan lugar a la imagen que tenemos en el exterior.

Siguiendo la Figura 6, la historia, con sus luces y sus sombras, ha dado lugar a un Estado con las más diversas herencias que se proyectó en el mundo a lo largo de siglos. España es una potencia cultural pues constituye la cuna de una cultura y una lengua con presencia mundial. Su posición geoestratégica, entre el norte y el sur, el Atlántico y el Mediterráneo, le hace un importante lugar de tránsito, lo que le da ventajas y debilidades. A lo largo de los últimos 50 años España ha protagonizado un proceso de transición democrática, de integración en la UE y de modernización que son modelos en todo el mundo. Al mismo tiempo, España ha sabido integrar diversas nacionalidades y regiones en un Estado plural, lo que le confiere riqueza. A pesar de algunas reivindicaciones internas, en el exterior se percibe que las diversas partes, con su variedad, constituyen España (véase, por ejemplo, la respuesta de la Casa Blanca a la petición popular sobre la independencia de Cataluña).<sup>3</sup> La economía española, abierta y globalizada, es otra importante baza a pesar de la crisis, como demuestran por ejemplo las empresas con importante volumen de negocio en el extranjero o la recepción de más de 80 millones de turistas al año. Por último, las múltiples capacidades de los españoles son otro rasgo fundamental. Aunque comparativamente subsisten problemas estructurales, entre ellos la educación, los españoles han demostrado rasgos notables como la capacidad de adaptación a nuevas situaciones, el liderazgo en diversos sectores, la creatividad y la imaginación.

En segundo lugar, el carácter de Estado nación de España se completa con tres identidades internacionales simultáneas: europea, iberoamericana y occidental. Esto da a España un sentido de pertenencia a grupos importantes de naciones hoy y en el futuro. A pesar de las tendencias globales, de la homogeneización y del surgimiento de una civilización global, la identidad sigue siendo importante, y lo será sobre todo en situaciones futuras en las que podrían producirse choques de visiones del mundo. La identidad europea nos permite participar activamente en el proyecto de integración de la UE y defender sus valores y principios tanto en el interior como en el exterior. La identidad iberoamericana proviene de la historia y la lengua común, y sigue teniendo un

<sup>3</sup> Respuesta de la Casa Blanca a la petición popular sobre apoyo al pueblo de Cataluña (febrero de 2013): <https://petitions.whitehouse.gov/petition/support-people-catalonia-their-effort-decide-their-own-future/hLYHYkp1>.

potencial que diferencia a España de muchas otras potencias europeas. En fin, la pertenencia Occidental significa una convicción en la democracia, la dignidad e igualdad humanas y los derechos y libertades fundamentales, así como otros principios de Derecho Internacional. Esa múltiple identidad confiere firmeza al carácter internacional de España, pero también variedad y flexibilidad, y permite una actuación autónoma dentro de los rasgos propios de cada una de nuestras identidades, interpretadas por los sucesivos Gobiernos. A veces se afirma que España tiene también una cuarta identidad mediterránea. Sin embargo, no puede afirmarse que el Mediterráneo confiera una identidad histórica común. Más bien, existen una pluralidad de visiones del mundo en torno a ese mar y, aunque la UE ha hecho un esfuerzo notable para definir una región política en ese espacio geográfico desde la Conferencia de Barcelona en 1995, la región sigue guardando una gran heterogeneidad.

En tercer lugar, sobre la base de esa triple identidad, con los años España ha ido desarrollando líneas de política exterior hacia diversas regiones, abarcando hoy a todo el mundo. Hace tiempo se hablaba de una triple dimensión de su política exterior: Europa, Iberoamérica y el Mediterráneo. Pero EEUU entró de lleno entre las prioridades a partir de la adhesión a la OTAN y el nuevo Convenio de Defensa de 1988. Europa no es solamente la UE, sino también ciertos actores y territorios de importancia para nosotros: Rusia, Turquía, Suiza y los Balcanes. Posteriormente, se han añadido las dimensiones de Asia (el primer Plan Asia Pacífico fue lanzado por el presidente Aznar en 2000) y África subsahariana. La presencia en las diversas regiones ha debido adaptarse lógicamente a las nuevas realidades: por ejemplo, la pujanza de las potencias emergentes o la cercanía del África subsahariana y los recursos energéticos del Golfo de Guinea son hechos que requieren una atención específica. Aunque los intereses de España están repartidos de manera desigual por el mundo, debemos cultivar todas esas líneas geográficas de política exterior, lo que permite afirmar que nuestra proyección exterior es hoy –y debe consolidarse en el futuro– global.

Ahora bien, esto no quiere decir que podamos tener la misma presencia en todas partes. Entre todas las regiones hacia las que dirigimos nuestra política y nuestra acción exterior, hay que singularizar el Magreb por su importancia capital como vecindad estratégica inmediata de España dentro del espacio mediterráneo, y al África subsahariana como espacio de gran potencial. La estabilidad en el Magreb es esencial, y cualquier problema en esa región puede contagiar nuestro territorio. Pero las posibles dinámicas negativas deben transformarse en positivas. Esto implica que España debe seguir trabajando para mantener las mejores relaciones posibles con Argelia y Marruecos y, respetando su independencia, aplaudir la evolución política y el desarrollo económico en los dos países. Además, las relaciones entre Argelia y Marruecos deben mejorar en beneficio de sus dos pueblos, y el acercamiento regional en el Magreb a través del método de los pequeños pasos en el comercio puede ser un motor de crecimiento. El reforzamiento del Grupo 5 + 5, con la participación de la UE y la Unión del Magreb Árabe (UMA), debería ser una de las prioridades de la política exterior española. Sin duda, existe el potencial de la aparición de una zona emergente en el Magreb, y España podría respaldar esa idea. Por otro lado, España debería estar cada vez más presente en el África subsahariana, donde cuenta con varias bazas, una región con grandes problemas estructurales pero también con gran potencial de crecimiento.

---

Además de esas líneas geográficas, es crucial, en cuarto término, identificar los Estados en el mundo que son y serán socios estratégicos de España. Además de los más tradicionales, es preciso tejer una red de amigos en el mundo, de manera flexible y sobre la base de la reciprocidad. Esto permitiría hacer avanzar los intereses de España en esos países, entender mejor las cuestiones regionales miradas desde su punto de vista, e incluso buscar sintonía por lo que se refiere a cuestiones transversales. Evidentemente, es difícil establecer una lista fija de socios estratégicos, lo que dependerá en gran medida de los Gobiernos de turno en España y en esos países. Ahora bien, la idea de identificar esas relaciones privilegiadas subraya la necesidad de asociarse con Estados influyentes que sean interlocutores válidos en las distintas regiones. A veces la política exterior española ha pecado de tratar a los más diversos actores de la misma manera, o incluso favorecer a algunos socios de menor entidad por motivos que no tenían que ver con su capacidad global o con su importancia para nosotros. Entre estos socios privilegiados, España debería singularizar a algunos países en particular entre los emergentes que disponen de recursos energéticos.

Por último, en quinto lugar, la política exterior de España debe incluir las políticas sectoriales o transversales, que se realizan simultáneamente con las políticas regionales y con los socios estratégicos. El Proyecto de LAESE contiene una larga lista de esos distintos aspectos de la acción exterior en el Título I, Capítulo III, que en general están bien definidos. Esta lista da idea, una vez más, de las grandes exigencias de una acción exterior coherente con las necesidades de un Estado avanzado y abierto al mundo como España. Es curioso, en cambio, que las funciones tradicionales de la acción exterior no encabecen la lista, por lo que este estudio se permite hacer una recomendación en ese sentido. Al inicio del Capítulo, debería incluirse un artículo donde se especificara la acción exterior en los ámbitos políticos más propios del MAEC: las funciones diplomáticas y consulares y la participación en organismos internacionales (que se mencionan en otros lugares del actual proyecto). Por tanto, en el Título I, Capítulo III, Ámbitos de la Acción Exterior del Estado, deberían constar al principio: (1) acción diplomática, conforme a las funciones previstas en el Convenio de Viena de 1961; (2) acción consular según el Convenio de Viena de 1963; y (3) acción en organismos internacionales, como la UE y Naciones Unidas, y otros informales, como el G 20, que deberán evolucionar hacia un sistema de gobernanza global.

#### **(4) Una política exterior equilibrada dentro de la UE, la comunidad iberoamericana y la pertenencia Occidental**

Es obvio que esa amplia acción exterior de España tiene que coordinarse con la política exterior y de seguridad de la UE. En este sentido, el Proyecto de LAESE establece en el Título IV, Capítulo II, Artículo 47, que “la Acción Exterior del Estado se esforzará por lograr una convergencia cada vez mayor de los Estados Miembros de la UE”. Este fin es loable y debe ser perseguido. Sin embargo, las expectativas generadas por el Tratado de Lisboa y la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior no han sido colmadas. La PESC está constituida por un número limitado de políticas consensuadas sobre grandes cuestiones (cambio climático, vecindad, y operaciones civiles y militares de la UE), pero existen muchos otros terrenos en los que los miembros de la Unión están divididos (relaciones con Rusia, reforma del Consejo de Seguridad, Oriente Medio, energía, etc.).

---

Por este motivo, aunque España debe seguir trabajando para ampliar los campos en que existe un consenso dentro de la UE, también debe ser consciente de la necesidad de definir posiciones propias en muchas cuestiones regionales y globales.

Un buen ejemplo es el Magreb. Aunque la UE desarrolla una política exterior hacia el conjunto del Mediterráneo, los verdaderos intereses de España se encuentran en su mitad occidental. Por este motivo, nuestra acción exterior debe ser una combinación de: (1) políticas bilaterales, sobre todo con Argelia y Marruecos; (2) una participación activa en los esquemas amplios de la Unión por el Mediterráneo y la Nueva Política de Vecindad de la UE; (3) una llamada de atención hacia la UE para que dedique más esfuerzos al Magreb y a los países concretos; y (4) un trabajo serio dentro del Grupo 5 + 5, donde la cooperación funciona bien en muchos ámbitos, y que podría ser fortalecido e institucionalizado introduciendo a la UE y a la UMA. Por tanto, la acción exterior de España hacia una región vital como el Magreb no es ni puede ser solo a través de la UE, sino que España debe combinar su acción individual y su actividad dentro de diversas instituciones para mejorar tanto nuestras relaciones como la situación en esos países.

Los grandes Estados miembros de la Unión están siguiendo esa ruta de reafirmación estatal junto a la participación en la UE. Pero también otros países miembros son cada vez más proclives a interpretar a la carta sus compromisos europeos y su visión del futuro de la UE. Por ejemplo, el reciente informe del Gobierno neerlandés *Building bridges in Europe* es muy significativo.<sup>4</sup> Su toma de posición refleja una actitud dominante en el centro y norte de Europa, que es muy influyente en la actualidad. El informe comienza criticando los altos salarios de los funcionarios europeos e indica que los Países Bajos tendrán una actitud restrictiva en cuanto a los gastos comunitarios. En ese mismo documento, la UE se entiende como una institución para la potenciación de los intereses del Estado. Si la Unión refuerza esos intereses y trae beneficios (como por ejemplo la consolidación del mercado interior o la política comercial común para concluir acuerdos de libre cambio con otras potencias), entonces la actividad comunitaria merece la pena. En caso contrario, la actitud estatal es más dudosa del refuerzo de la UE. Por otro lado, la Unión se percibe como una asociación heterogénea donde comparten mesa los más diversos países y la tarea de completar los valores y principios en ciertos Estados miembros sigue estando abierta. Es decir, cuando firmaron los Tratados, algunos países no estaban realmente preparados, porque se reconoce explícitamente que no cumplen principios como el Estado de Derecho o no tienen sistemas judiciales sólidos, por lo que la actitud de los países más avanzados como los Países Bajos debe ser vigilante. En fin, el informe indica claramente que el Parlamento neerlandés debe intervenir mucho más en el sistema europeo de toma de decisiones.

España debe ser leal a la UE a la hora de definir su acción exterior. No obstante, el problema se plantea hacia el futuro, porque las perspectivas de la UE no son claras, lo que significa al mismo tiempo que no puede darse por sentada una PESC cada vez más fuerte. Si tuviéramos que sintetizar las incertidumbres sobre la UE de cara a los próximos años, podríamos hacer la siguiente relación:

- El euro va a sobrevivir pero a un coste muy alto. Las diferencias entre los países centrales y los periféricos con respecto a la política económica se han acentuado y

---

<sup>4</sup> Government of the Netherlands (2013), *Building bridges in Europe*, 15/II/2013, [http://www.government.nl/files/documents\\_and\\_publications/letters/2013/02/15/state\\_of\\_the\\_european\\_union\\_2013\\_building\\_bridges\\_in\\_europe/state\\_of\\_the\\_european\\_union\\_parts\\_i\\_ii\\_def.pdf](http://www.government.nl/files/documents_and_publications/letters/2013/02/15/state_of_the_european_union_2013_building_bridges_in_europe/state_of_the_european_union_parts_i_ii_def.pdf).

puede seguir ocurriendo así. Aunque una política económica común, incluyendo una política fiscal común o la emisión de bonos europeos, es una necesidad, parece difícil que Alemania y algunos otros países de economía fuerte estén dispuestos a aceptar la introducción de tal política.

- Si una Unión con 27/28 miembros ya es difícil de gestionar, y el equilibrio entre países (grandes y pequeños, norte y sur) se ha roto a favor de Alemania, la continuación de la ampliación puede dar lugar a una UE de más de 30 Estados miembros, más difícil de gestionar todavía.
- La entrada de Turquía plantea graves problemas. Pero el dejarla fuera no es coherente con su estatuto como candidato y con las promesas y los avances hechos mutuamente. Es posible que se exploren estatutos intermedios como miembro, pero, en todo caso, la relación con Turquía plantea interrogantes.
- La permanencia del Reino Unido en la UE también es una cuestión abierta, teniendo en cuenta las actitudes hostiles en parte del electorado.
- Tras la década de 2000 en que estuvo abierto un proceso constituyente en la UE con el fin de dotarla de las estructuras necesarias para el futuro, no puede decirse que la redacción de los tratados tras Lisboa sea definitiva. Tarde o temprano, las demandas originadas en los más diversos frentes pueden dar lugar a otra fase de reformas con resultados inciertos.
- Los problemas económicos y financieros en torno al euro, la sucesiva ampliación y los diversos pareceres de los Estados sobre diversas cuestiones políticas pueden conducir a la creación de una asociación más pequeña y estrecha dentro de la UE, en lo que se ha dado en llamar Europa a dos velocidades o *petite Europe*, quizá en torno al euro. No es fácil vislumbrar la naturaleza de esta evolución, aunque España debería intentar participar en ella, si está liderada por Alemania y Francia.
- Por último, las diversas actitudes políticas de los Estados miembros sobre la política exterior y de defensa en asuntos clave son mal precedente para el futuro de la PESC. La Unión seguirá representando las políticas exteriores de los Estados miembros en los casos en que pueda construirse consenso y llevará a cabo operaciones civiles y militares en el exterior cuando todos los miembros de la UE lo estimen oportuno, pero estos casos serán reducidos si los grandes Estados se obstinan en mantener posiciones nacionales difíciles de reconciliar. Aquí Francia juega una posición de pivote porque tan pronto afirma con Alemania que debe reforzarse la Unión económica y financiera como también adopta posturas singulares con el Reino Unido en los campos de las relaciones exteriores y la defensa.

La identidad iberoamericana de España debe ser potenciada. En esa vasta región de creciente relevancia mundial, España tiene una presencia importante, pero es preciso desarrollar sus relaciones contando con socios estratégicos allí, fundamentalmente Brasil y México. Esas relaciones deben desarrollarse en el plano político, fomentando los instrumentos existentes para la cooperación inter regional, como las Cumbres

---

Iberoamericanas y SEGIB, y apoyando la construcción intra regional (a través de la OEA, MERCOSUR o UNASUR). En particular, sería provechoso para todas las partes la potenciación de la SEGIB, que puede cumplir fines más amplios de los que realiza actualmente, si se llega a diversificar su presencia y reforzar su financiación. Pero las relaciones también deben multiplicarse en los planos comercial, social y ciudadano, con la ayuda de fundaciones e instituciones, que fomenten la actividad empresarial y los intercambios culturales, educativos, científicos, de coproducción cinematográfica, etc. Una mejor comprensión mutua permitiría la profundización de esa identidad iberoamericana a ambos lados del Atlántico.

En este punto es preciso detenernos un instante sobre el cimiento de la identidad iberoamericana: la lengua española, que constituye una baza fundamental de la proyección en el mundo. Se han hecho estudios que destacan la importancia económica del español.<sup>5</sup> Pero hacia el futuro, el potencial de la lengua y cultura españolas como motor de desarrollo es formidable, teniendo en cuenta varios factores, como la pujanza del español en EEUU, la emergencia de Iberoamérica, la cercanía del español con el portugués de Brasil, Angola y Mozambique, y el interés que la lengua española despierta en numerosos actores mundiales, incluso en África y en Asia. Debemos ser conscientes de que el español se convertirá en el futuro inmediato en una de las pocas lenguas universales que sirven para la comunicación internacional, y la primera de origen latino. En consecuencia, es preciso multiplicar el apoyo a las diversas instituciones públicas y privadas que se dedican a la promoción de la lengua y la cultura desde España, comenzando por el Instituto Cervantes, para que exista una asociación entre ese valor y nuestro país.

La identidad Occidental de España se ha consolidado desde la transición a la democracia, al basar nuestra visión de la política interna y externa en principios y valores ligados a la dignidad e igualdad humanas, la democracia, los derechos y libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Aunque estos valores tienden a ser universales y existe una demanda ciudadana en todos los rincones del mundo, desde un punto de vista histórico, los países occidentales son tanto el origen como la garantía hacia el futuro de tales avances. Es cierto que esos principios y valores están bien representados por la UE y el Consejo de Europa, pero en el plano global su pervivencia solo puede estar asegurada por la alianza con EEUU. Desde luego, las relaciones bilaterales España-EEUU deben ser reforzadas.[6] La forma más adecuada de mirar esas relaciones en el plano global sería reconocer que EEUU es el líder de Occidente no por su poder militar o económico, sino por ser la primera democracia del mundo, que defiende principios y valores comunes en el largo plazo, aunque existan desviaciones ocasionales, como en muchos otros países. Tal papel sería especialmente importante hacia el futuro en el caso de que se produzcan fracturas en el orden global (o incluso conflictos) que requieran una actuación por parte de estos países con valores similares en alianza. El Proyecto de LAESE, que contiene un reconocimiento implícito de la identidad europea (Capítulo II) e iberoamericana (Capítulo III) de España en su Título IV, debería también reconocer la identidad occidental con una mención especial.

---

<sup>5</sup> Instituto Cervantes (2012), *El español: una lengua viva*, Informe Anual, [http://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario\\_12/i\\_cervantes/p01.htm](http://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario_12/i_cervantes/p01.htm), y [http://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario\\_12/i\\_cervantes/p02.htm](http://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario_12/i_cervantes/p02.htm) (peso económico del español).

<sup>6</sup> Martín Ortega (2012), Reforzar las relaciones España Estados Unidos, *Política Exterior*, nº 149, septiembre.

## **(5) España debe organizar su propio modelo económico en un mundo global**

Una política exterior fuerte se basa en una economía fuerte. Pero también la política exterior puede ser un instrumento para mejorar la economía nacional. Esta doble condición ha sido bien estudiada por lo que se refiere a EEUU en el reciente informe del Atlantic Council titulado *Envisioning 2030: US strategy for a post western world*.<sup>7</sup> Este *paper* establece un claro vínculo entre la capacidad económica de EEUU y el mantenimiento de su posición global en el futuro. El texto afirma:

*“Economic strength and technological innovation have been and remain the decisive foundation and wellspring of US global leadership. No national strategy... is viable absent that underpinning... Revitalizing the US economy and strengthening the social fabric is thus a sine qua non for renewing American leadership in the generation to 2030”.*

El propio documento no ahorra críticas al sistema económico y social norteamericano, y se refiere tanto a problemas económicos como políticos subyacentes:

- *“The most immediate, fundamental requirement to ensure US global influence must be a reversal of the current trajectory of rising [trade and fiscal] deficits and debt, and addressing the political factors that have contributed to it”.*
- *“As the then-chairman of the Joint Chiefs of Staff Admiral Michael Mullen declared in 2010, ‘the most significant threat to our national security is our debt’”.*
- *“The challenge to the US is not necessarily the relative economic strength of China and other emerging economies... What is problematic is absolute decline, or perhaps more accurately, domestic corrosion”.*

Todo esto conduce a reclamar cambios drásticos:

*“President Obama has been right to emphasize ‘nation-building at home’, for the revitalization of US economic strength and innovation will be the irreplaceable foundation of any sustainable international strategy”.*

Un razonamiento similar cabe aplicar a España. Si no acertamos a tener un sistema económico fuerte y saneado será imposible desarrollar una política exterior consecuente en el medio y largo plazo. Pero la fortaleza económica debe ir acompañada de una sociedad fuerte y un sistema político saludable. Solamente de esta manera España puede ejercer una influencia positiva en los asuntos globales. Por tanto, deben apuntalarse tanto la economía como la sociedad como el sistema político a través de la definición de un nuevo modelo para España que sea objeto de consenso en el interior y que esté bien diseñado para resistir los cambios que se vislumbran en el futuro.

En las últimas décadas, España acertó a encontrar amplios consensos políticos para perseguir sucesivos modelos, que hemos alcanzado con éxito. Primero fue la transición a la democracia, con todas las dificultades que llevó aparejadas. Queríamos ser como los países europeos más avanzados y con mayor tradición democrática y lo conseguimos. Posteriormente, en los años 80, el reto fue incorporarse a la Comunidad Europea y también logramos ese objetivo. En la década de los 90 nos propusimos entrar en el euro

---

<sup>7</sup> Atlantic Council (2012), *Envisioning 2030: US strategy for a post western world*, Washington, diciembre, [http://www.acus.org/files/publication\\_pdfs/403/Envisioning2030\\_web.pdf.pdf](http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/Envisioning2030_web.pdf.pdf).

y participar de lleno en los procesos políticos de la recién creada UE y también superamos esa prueba. Al mismo tiempo, con sucesivos gobiernos, España se iba modernizando en cuestiones tan diversas como las infraestructuras, la descentralización y las universidades. En la década de 2000 se consiguió otra meta importante: estar a la altura de la globalización, con empresas multinacionales españolas presentes en los escenarios más diversos.

Ahora la situación es más compleja porque no hay modelos claros que perseguir. Al haber alcanzado una situación privilegiada, de vanguardia, en la escena mundial, España tiene que participar en la definición de nuevos modelos, y esto requiere imaginación y audacia. Además, la crisis imperante desde 2008 ha puesto en cuestión muchas de las asunciones anteriores sobre los sistemas económicos, que hace falta replantear. El presidente Nicolas Sarkozy habló de “refundación del capitalismo” pero todavía no sabemos si esto es factible. Aunque este informe se refiere a la acción exterior de España, algunas ideas sobre política económica pueden apuntarse, a la luz de su éxito en casos comparables. Así: (1) la exportación y la inversión en el extranjero deberían seguir promoviéndose, sobre todo hacia países emergentes y poseedores de recursos; (2) debería mejorarse la educación y centrarla en áreas prácticas, como la formación profesional y las lenguas extranjeras; (3) la I + D + i debería fomentarse realmente; (4) debería abordarse seriamente la reducción de nuestra dependencia energética por medio del ahorro y la apuesta por el transporte eléctrico; y, por último, (5) deberían seguirse políticas industriales de fomento de ciertos sectores estratégicos sobre los que podemos tener ventaja comparativa, como los servicios de calidad, energías renovables, industria cultural, la agricultura puntera, y el diseño y la creación.

Mirando más hacia el futuro, ciertos cambios internos redundarían en una posición internacional más fuerte de España. Ante todo, la transformación gradual del modo de vida para hacerlo más sostenible significaría menos consumo de recursos fósiles que no poseemos. El interesante estudio *Cambio global España 2020/2050: energía, economía y sociedad*, preparado por la UCM y la Conferencia Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), contiene ideas útiles en este sentido.<sup>8</sup> Con esas transformaciones, se conseguiría una menor dependencia energética, una reducción de emisiones de efecto invernadero y España podría llegar a convertirse en una referencia de la economía sostenible. Si hemos conseguido alcanzar otros modelos con éxito, también podríamos, con la concienciación, el consenso político, los esfuerzos, la legislación, la inversión y la implicación ciudadana necesarios, triunfar ante este nuevo reto histórico.

### **(6) Para una presencia fuerte en el mundo, debemos reordenar los medios de la acción exterior**

El Proyecto de Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior prevé una reordenación necesaria de los medios de la acción exterior de España. La Memoria preparada por el MAEC con ocasión de la presentación de ese Proyecto es un documento enormemente útil pues contiene amplia información sobre los medios actuales e indica cómo deben racionalizarse y reorganizarse de cara al futuro.

El MAEC está realizando un intenso trabajo con esos objetivos y hay que confiar que la aplicación de la Ley conseguirá esos fines. Teniendo en cuenta el liderazgo del MAEC y

---

<sup>8</sup> Cambio Global España 2020/2050: energía, economía y sociedad, febrero de 2011, [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/fgu/descargas/cceim/programa\\_energia\\_2020\\_2050.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/fgu/descargas/cceim/programa_energia_2020_2050.pdf).

la complejidad de la cuestión, este breve análisis no puede entrar en un comentario detallado sobre los medios e instrumentos de la acción exterior. Sin embargo, algunos comentarios generales se imponen. En primer lugar, aunque la crisis actual obliga a reducir el gasto público, el juicio precedente en este estudio sobre la amplitud de las responsabilidades exteriores de España demuestra que aquellos medios deben ser reforzados. Tradicionalmente, España ha dedicado una proporción insuficiente del presupuesto del Estado a su acción exterior, si lo comparamos con la que dedican Estados de nuestro entorno, como por ejemplo los Países Bajos e Italia. Aunque el aumento del presupuesto para la acción exterior de España esté excluido actualmente, debe quedar constancia de la necesidad de destinar más fondos y más medios para nuestra proyección en el mundo. Lo mismo cabe predicar de otros sectores que también están relacionados con la acción exterior, como el Ministerio de Defensa, y la Ayuda Oficial al Desarrollo que, no obstante, debe programarse y ejecutarse con más precisión.

En segundo lugar, el esfuerzo de racionalización de los medios de la acción exterior del Estado contenido en el Proyecto de LAESE es loable por diversos motivos: redistribuye las representaciones, pone en práctica el principio de unidad de la acción exterior, controla gastos duplicados o innecesarios, y mejora la visibilidad y la presencia de España en el exterior. El aspecto más discutido será sin duda la aplicación de la unidad de la acción exterior del Estado. Pero existen suficientes bases para encontrar una distribución adecuada de las funciones entre el Estado central (que guarda la competencia esencial según el artículo 149.1.3 de la Constitución) y las Comunidades Autónomas, que según sus Estatutos de Autonomía, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la práctica, pueden tener una proyección exterior en áreas de su competencia. Ahora bien, esta presencia exterior debe coordinarse en el marco del Estado, y debe ajustarse a sus competencias, tal como ocurre con la acción exterior de regiones o estados importantes dentro de sistemas federales o cuasi federales, como en los casos de Baviera y Flandes, por ejemplo. La única precisión que cabe hacer al Proyecto de LAESE es si acaso debería tramitarse y aprobarse como Ley Orgánica, con el fin de poder coordinar todas las numerosísimas disposiciones sobre acción exterior y en la UE contenidas en los Estatutos de Autonomía, que tienen rango de Leyes Orgánicas. A la hora de publicar este Documento de Trabajo, el proyecto se encontraba en dictamen dentro del Consejo de Estado y no se sabía la vía parlamentaria que iba a seguir.

En tercer lugar, nunca hemos conocido bien el conjunto de medios para la acción exterior de España porque se encontraba disperso en múltiples fuentes y no era publicado regularmente. Por este motivo, la Memoria del Proyecto de LAESE realiza un ejercicio destacable y se convierte en especialmente útil. A partir de este esfuerzo, quizá sería interesante que la elaboración de un Catálogo sobre los medios de la acción exterior en España se convierta en una práctica periódica. En este sentido, sería interesante que la LAESE previera tal Catálogo en sus Disposiciones adicionales (además de los previstos en esas disposiciones, que son un Informe Anual de Acción Exterior, y un Informe sobre el despliegue del Servicio Exterior).

Por último, en cuarto lugar, parece que un instrumento tan importante y reconocido para la proyección cultural en el exterior como el Instituto Cervantes debería tener un

---

lugar diferente en el Proyecto de LAESE, y no la actual mención en la Disposición adicional séptima. Probablemente, el Instituto Cervantes necesitaría una mención especial al final de los Sujetos de la Acción Exterior del Estado (Título I, Capítulo II) tras el artículo referido a organismos públicos, sociedades estatales, fundaciones y consorcios.

### **(7) España puede y debe contribuir a la gobernanza global**

El argumento de una España fuerte para conseguir una política exterior más decidida conduce ante todo a una mejor defensa de nuestros intereses en el mundo. Ya se ha indicado que la política exterior puede servir para contribuir a mejorar nuestra economía. Pero ese primer gran objetivo debe completarse con la realización de un propósito más global y, en última instancia, de mayor trascendencia histórica. España está bien emplazada para participar en la gestión de los asuntos globales, cada vez más complejos y apremiantes, y hacer una contribución destacada a la gobernanza global.

Al comienzo de este análisis se ha indicado que la gestión de los problemas globales y de las amenazas y riesgos subsistentes se realiza en la actualidad sobre todo a través de directorios de geometría variable donde los grandes Estados discuten, negocian y toman decisiones. El insistir en que España debe adquirir auto confianza para que, apoyándose en sus bazas internacionales, tenga una participación más activa en esos foros, no busca conseguir intereses inmediatos, sino más bien responde al reconocimiento de una responsabilidad histórica de nuestra parte. Desde la UE, y teniendo en cuenta sus demás identidades internacionales, España puede contribuir al tratamiento de problemas globales y aportar una visión original en la defensa de principios y valores Occidentales. España dispone de medios y capacidades para tratar muchas de esas cuestiones globales, y es un socio fiable para participar en las más diversas mesas de negociación y decisión. Pero no solo contribuye con esos medios tangibles, sino también con un enfoque equilibrado de las cuestiones internacionales. La historia y la geografía nos permiten comprender diversos puntos de vista, y elaborar posiciones que sean bien percibidas desde diversos frentes. Esto debe traducirse en propuestas concretas sobre los problemas compartidos y las controversias abiertas.

Esa participación en la gobernanza global, ahora y hacia el futuro, puede convertirse en una narrativa potente en el interior de España. Es preciso que los ciudadanos comprendan que la implicación de nuestro país en las cuestiones mundiales no es un capricho político sino una necesidad, porque cada vez más esas cuestiones afectan a nuestra vida cotidiana. Desde la seguridad y la solución de controversias en las regiones vecinas a la UE, hasta la lucha contra el blanqueo de capitales o los paraísos fiscales, pasando por el aprovisionamiento de energía y el cambio climático, todas esas cuestiones globales requieren respuestas desde España. Los ciudadanos entienden que España afrontó con éxito retos importantes en el pasado reciente, como la transición a la democracia, la integración europea, y la globalización de nuestra economía y nuestra sociedad. Ahora estamos inmersos en una crisis económica que hay que superar. Pero en el plano internacional, los ciudadanos españoles deben comprender que el siguiente objetivo que aparece en el horizonte es participar de manera activa y eficaz en la resolución de problemas globales que representan riesgos para todos. Esto quiere decir que España debe ser más fuerte para promover sus intereses, pero también debe desarrollar un modelo de Estado y una política exterior que le permitan hacer una

---

contribución responsable en la gobernanza global. Parafraseando a Ortega y Gasset, si antes España era el problema y Europa la solución, hemos llegado a un punto en que los problemas más graves ya no están en España sino en el mundo, y España debe formar parte de su solución.

### **Nota final sobre inteligencia y acción exterior**

En diversos países de referencia existen informes públicos sobre cuestiones de política exterior producidos por los Gobiernos o por los Parlamentos. Estos documentos no representan necesariamente una posición oficial, pero contienen inteligencia de fuentes abiertas que contribuye a la definición de la acción exterior. En España carecemos de esta capacidad tanto en el Gobierno como en el Parlamento. En lugar de hacer una lista de las instituciones que producen esos informes, se dan a continuación unos ejemplos de los últimos documentos disponibles en Internet:

#### **United States Congressional Research Service**

- US China Military Contacts: issues for Congress, 25 October 2012  
[http://assets.opencrs.com/rpts/RL32496\\_20121025.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RL32496_20121025.pdf)
- Proliferation Control Regimes, 25 October 2012  
[http://assets.opencrs.com/rpts/RL31559\\_20121025.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RL31559_20121025.pdf)
- Iraq: Politics, Governance, and Human Rights, 9 November 2012  
[http://assets.opencrs.com/rpts/RS21968\\_20121109.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RS21968_20121109.pdf)
- The US Colombia Free Trade Agreement, 9 November 2012  
[http://assets.opencrs.com/rpts/RL34470\\_20121109.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RL34470_20121109.pdf)

#### **UK House of Commons Library Research Notes**

- Syria: is it legal to arm the rebels?, 26 March 2013  
[http://www.parliament.uk/briefing\\_papers/SN06593](http://www.parliament.uk/briefing_papers/SN06593)
- Taxation of banking, 27 March 2013  
[http://www.parliament.uk/briefing\\_papers/SN05251](http://www.parliament.uk/briefing_papers/SN05251)
- Seabass fishing, 27 March 2013  
[http://www.parliament.uk/briefing\\_papers/SN00745](http://www.parliament.uk/briefing_papers/SN00745)
- Immigration and asylum policy, 28 March 2013  
[http://www.parliament.uk/briefing\\_papers/SN05829](http://www.parliament.uk/briefing_papers/SN05829)

#### **France, Assemblée Nationale, Rapports d'information**

- Gouvernement économique européen face à la crise: le rendez vous franco allemand, 6 mars 2012  
[http://www.assemblee.nationale.fr/13/europe/rap\\_info/i4449.asp](http://www.assemblee.nationale.fr/13/europe/rap_info/i4449.asp)

#### **France, Centre d'Analyse Stratégique du Premier Ministre**

- Où vont les négociations climatiques internationales?, 14 novembre 2012  
<http://www.strategie.gouv.fr/content/negociations-climatiques-internationales-rapport>
- Cybersécurité: l'urgence d'agir, 19 mars 2013  
<http://www.strategie.gouv.fr/content/cybersecurite-urgence-na324>
- Le défi alimentaire de l'Afrique à l'aune de ses ressources en eau, 3 avril 2013  
<http://www.strategie.gouv.fr/content/defi-alimentaire-afrique-na-329>