

Planificación y gestión por objetivos de la Política Exterior

Manuel Montobbio | Diplomático y doctor en Ciencias Políticas, actualmente destinado en la Oficina de Análisis y Previsión del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Índice

- (1) Resumen
- (2) Consideraciones previas: la Política Exterior en la Sociedad Internacional de la era de la globalización
- (3) Una mirada hacia atrás: experiencia y lecciones aprendidas de la planificación y gestión por objetivos de la Política Exterior de España
- (4) Mirando hacia delante: cuestiones conceptuales y elementos de consideración
- (5) Una consideración final

(1) Resumen¹

Partiendo del supuesto de que la conducción de la Política Exterior necesita de las hojas de ruta, documentos que puedan utilizarse para el conocimiento de la Sociedad Internacional en la que navegamos, para medir y conocer nuestra posición en ella y determinar hacia donde nos queremos dirigir, para trazar la ruta y determinar nuestro avance, el presente trabajo acomete un itinerario analítico al objeto de determinar cuáles pueden ser en el caso de España. Para ello, parte de unas consideraciones previas sobre la Sociedad Internacional y la Política Exterior; realiza una mirada hacia atrás a la experiencia de planificación y gestión por objetivos de la Política Exterior española y las lecciones aprendidas de ella; aborda mirando hacia delante las cuestiones conceptuales y los elementos de consideración necesarios; y señala finalmente las posibilidades y opciones que cabe plantear a la luz de los mismos y del camino recorrido, concluyendo que su asunción responde a un reto de cambio de paradigma, y distinguiendo tres posibles niveles –estratégico global, por áreas geográficas y temáticas, y por país y organización internacional–, de los que el primero y el último resultarían imprescindibles para la realización del planteamiento de planificación y gestión por objetivos.

¹ El trabajo que ahora se publica refleja análisis realizados en desarrollo de la línea de trabajo sobre planificación de la Política Exterior de la Oficina de Análisis y Previsión del MAEC. El autor suscribe su contenido a título personal.

Si la conducción de la Política Exterior es como la de una nave en el espacio o el mar, su navegación afronta como cualquiera el reto de mantener el barco a flote, hacer frente a las olas que vienen, evitar tempestades o icebergs o atravesarlas y sortearlos. Pero navegar no es sólo flotar, sino también fijarse un horizonte al que dirigirse, establecer y mantener el rumbo hacia él, a veces con paradas, con aproximaciones sucesivas o rutas oblicuas que condicionan y posibilitan los vientos y cuanto sucede en el mar. Y requiere de cartas de navegación y de hojas de ruta.

¿Cuáles son las cartas de navegación y las hojas de ruta de la Política Exterior?
¿Cuáles los documentos que utilizamos para el conocimiento de la Sociedad Internacional en la que navegamos, para medir y conocer nuestra posición en ella y determinar hacia donde nos queremos dirigir, para trazar la ruta y determinar nuestro avance? ¿Cuáles pueden ser?

Intentar responder estas preguntas, contribuir a ello, es el objeto de este trabajo, acometiendo para ello un itinerario analítico que parte de unas consideraciones previas sobre la Sociedad Internacional y la Política Exterior, realiza una mirada hacia atrás a la experiencia de planificación y gestión por objetivos de la Política Exterior española y las lecciones aprendidas de ella, aborda mirando hacia delante las cuestiones conceptuales y los elementos de consideración necesarios, y señala finalmente las posibilidades y opciones que cabe plantear a la luz de los mismos y del camino recorrido.

(2) Consideraciones previas: la Política Exterior en la Sociedad Internacional de la era de la globalización

Vivimos en la era de la globalización de la sociedad de la información, que implica profundas transformaciones en el qué, en el quiénes y en el cómo del sistema internacional. Una Sociedad Internacional y un mundo profundamente interrelacionado en que nosotros somos, querámoslo o no, todos, pero nuestras culturas y civilizaciones nos preparan para ser un nosotros frente o contra los otros. Un sistema internacional que afronta como principal reto colectivo el de la viabilidad y la supervivencia global, y consecuentemente de producir el sistema de gobernanza global que la haga posible y procure los bienes públicos globales cuya consecución y preservación constituye el interés general de la humanidad.

Un sistema basado en los Estados, que presupone la presencia del Estado, los Estados, en el territorio, hasta el punto de afrontar como uno de sus principales problemas su precariedad o fallo; un sistema en que éstos son los únicos actores dotados de legitimidad y representatividad democrática; mas al tiempo un sistema que vive una intensa y extensa proliferación de los actores, desde las grandes multinacionales cuyo producto supera a muchas economías nacionales a la posibilidad de actoría internacional que las nuevas tecnologías otorgan a un amplio elenco de organizaciones e instituciones e incluso a los individuos.

Un sistema en que hay Estados y Estados, actores y actores. Diferentes grados de actoría internacional. Pues todos son –somos– sujeto y objeto de acción internacional. A cada uno le afecta el exterior; y cada uno afecta al exterior. En diferente grado. Hay Estados que se sitúan en los extremos. Algunos cuyo principal reto y asunto exterior es cómo me afecta el exterior, qué puedo o quiero conseguir de los actores internacionales, algunos de los cuales son, de hecho, protagónicos actores internos. Para los que la cuestión es más cómo los de fuera contribuyen o afectan a lo que pasa dentro que cómo contribuimos o afectamos a lo que pasa fuera. Y lo exterior es a menudo fuente de legitimidad o motor para la transformación interna. A veces por acción o intervención, otras por esa capacidad de “agresión pasiva”, que caracteriza por ejemplo la vis atractiva de la integración europea, que lleva a los Estados candidatos a la autotransformación para ésta. Algunos afectan por su dimensión globalmente al sistema en sus decisiones y acciones, y su política interior tiene consecuencias globales. Alguno es la potencia indispensable, algunos son potencias decisivas. Hay potencias y potencias. Entre los extremos, la mayoría son –somos – afectados y afectados. Y se nos plantea el reto de articular en ambas direcciones un círculo positivamente retroalimentado. Que los actores internacionales nos afecten lo mejor posible y contribuyan a la consecución de la situación interna más deseable. Y que tengamos la mejor incidencia o afectación frente a otros actores, y en la evolución y conformación del sistema, de modo que la relación con éstos y éste nos afecte positivamente. Todo actor quiere ser más actor.

Más actor, ¿para qué? ¿Cuál es el juego que juegan los actores internacionales y cómo se puede jugar? Si la posición de un actor internacional –determinada por su poder duro y blando, su posición geoestratégica, población, economía y desarrollo, fuerza militar, alianzas y relaciones internacionales, lengua y cultura, entre otros factores– es X y al cabo de cierto tiempo es Y , se le plantea el reto de que $Y > X$. Para ello juega el juego internacional, y en ello consiste de alguna manera ganarlo. Pero no sólo: también puede jugarlo para cambiar sus reglas, para incidir en la conformación de éstas, en su transformación, en la negociación sobre ellas. No son las mismas las capacidades, de pensamiento y acción, requeridas para uno y otro juego. Poder influir en la conformación es cuestión de capacidad; pero no sólo: requiere también, especialmente en el caso de potencias intermedias, vocación y voluntad. Puede haber actores que se planteen como objetivo fundamental maximizar $Y > X$, con independencia de la incidencia que ello pueda tener en la conformación y transformación del juego global; puede haberlos que se planteen al tiempo $Y > X$ e incidir en la conformación y transformación de las reglas del juego global, en la transformación del sistema internacional, la construcción del sistema de gobernanza global. No son necesariamente objetivos dicotómicos, pueden ser complementarios: el reto es hacerlos tales. La diplomacia es, puede ser, el arte de transformar juegos de suma cero en juegos de suma positiva. Tal puede ser el reto y la ambición de España.

Un sistema internacional al tiempo sistema de gobernanza global en construcción, en que el concepto de política exterior se relativiza, se difuminan los límites entre política interior y exterior. Para ser, fundamentalmente, política para la realización del interés general en el cuádruple plano subestatal, estatal, regional –en nuestro caso, de la UE– y global, en una lógica de subsidiaridad e interrelación positivamente retroalimentada. La Política Exterior se realiza así hacia dentro y hacia abajo, hacia todas las instituciones y actores relevantes del Estado y la sociedad representados; y hacia fuera y hacia arriba, hacia las instituciones y ámbitos regional y global, participando en su co-conducción, y hacia los demás actores del sistema internacional.

De alguna manera, toda Política Exterior que persigue el incremento del peso relativo y el grado de actoría en el sistema internacional tiene una evolución, una maduración, una tendencia hacia el salto cualitativo: de preocuparse por mejorar su posición en el sistema, a preocuparse por el sistema y su evolución; de tener éxito en decir que no, a tenerlo en que le digan que sí; de modificar una propuesta, a hacerla; de introducir una modificación sobre aquello que afecta a nuestro interés, tener una visión sobre cómo el todo nos afecta, a tener una visión sobre el todo y la capacidad de propuesta y negociación sobre él, afectar al todo.

De alguna manera también, tal es el caso de España, globalmente y en el seno de la UE. Pues si la transición interior a la democracia posibilitó y se constituyó en activo para la transición exterior, si en ésta afrontamos en primer lugar el reto de conseguir el letrero y el micrófono de España en las organizaciones y foros relevantes, y muy especialmente en la UE, una vez dentro de ésta afrontamos en primer lugar el reto de situarnos en nuestro sitio, promover políticas internas que nos permitieran converger con el resto de Estados miembros y una evolución de las relaciones exteriores de la Unión que incorporara nuestras prioridades, muy especialmente de relación con América Latina y el Mediterráneo. Pero llega un momento en que la política de hacernos nuestro sitio tiene una utilidad marginal decreciente, víctima de su propio éxito, precisamente porque ya lo estamos, superada la media de desarrollo y reconfiguradas las relaciones exteriores; y la mejor manera de mantenerlo, consolidarlo o avanzar en nuestra posición ya no es sólo promover ésta en la UE, sino la de la UE en el mundo y la propia evolución de la construcción europea, tener la capacidad de formular propuestas globales para la superación de la crisis o la reforma o evolución de la UE que puedan constituir aportaciones útiles a su formulación y constituirse en referentes en el debate y decisión sobre las cuestiones esenciales para la propia UE.

Y en este sentido, esta maduración, este incremento del grado y capacidad de actoría internacional pasa por el de la capacidad de propuesta, análisis y formulación intelectual. De pensar el mundo y la UE para actuar en él y en ella. El pensamiento es acción. Importa crear y tener ideas y propuestas, pues constituyen un activo de actoría internacional. Difícilmente puede una potencia media tener proyección e influencia global sin ideas globales.

Transformaciones y consideraciones en cuya perspectiva cabe preguntarse por el sentido y papel de los ministerios de Asuntos Exteriores. Éste no puede ser ya el de la canalización en exclusiva de unas relaciones internacionales que se desarrollan desde todos los ministerios e instituciones del Estado y entidades relevantes de la sociedad; sino el de constituirse en aquella instancia del Estado que disponga de la visión y conocimiento global de esa proyección exterior, de la capacidad de conocimiento, previsión y pensamiento sobre la problemática de la gobernanza regional y global, de visión de los bosques y del bosque global por encima de los árboles; y en base a ella de la capacidad y legitimidad de coordinación, propuesta y articulación de la necesaria coherencia de políticas que maximice nuestra capacidad de contribución a la co-navegación de la nave espacial Tierra y a la gobernanza global, de manera compatible y que al tiempo satisfaga los intereses, necesidades, derechos y demandas de los ciudadanos del Estado y la viabilidad y bienestar de la propia sociedad. De constituirse, en definitiva, en el catalizador sin el cual todas las energías, proyecciones e interacciones internacionales del Estado y de la sociedad no podrían articularse y hacer realidad toda su potencialidad de actoría internacional y contribuir desde ésta a la gobernanza y el interés general. De interpretar el interés nacional y su realización por y para el interés general.

¿Cuál es la Y a la que queremos ir desde X? Puede ser, como se ha señalado, el incremento de nuestra influencia en el juego internacional, de nuestro poder duro y blando en todos los parámetros y factores que lo definen. Puede ser nuestra capacidad de incidencia en la conformación y evolución del juego y sus reglas. Y la conformación entre ambos, y entre el interés nacional y el interés general que persiguen, de un juego de suma positiva. ¿La imagen de España? Desde luego constituye objetivo y al tiempo activo de nuestra acción exterior; pero también medio para un fin. ¿Para qué? Sólo respondiendo a esa pregunta podremos no sólo utilizar en toda su potencialidad la imagen de España, sino también saber qué imagen queremos de ella.

Tan relevante para la respuesta a tal pregunta resulta la consideración de lo que puede ser como de lo que no es, aunque nos importe y constituya un objetivo político. Me refiero, por ejemplo, a que hacer Política Exterior no es hacer política interior con elementos exteriores. Como con toda política pública, el Gobierno debe buscar y busca en la conducción de la Política Exterior la satisfacción de la opinión pública nacional y de los intereses y demandas de la ciudadanía, su aprobación y percepción positiva. Pero no sólo. Pues si sólo es eso puede no ser Política Exterior. Pues para ser ésta tal tiene que incidir en el exterior, el público al que se dirige es potencialmente toda la población del planeta. Busca producir noticias en los medios nacionales, y en los internacionales y extranjeros. Y busca especialmente producir realidades, transformación positiva de la realidad, interior y exterior, a través de la acción exterior y sus efectos. Le importa la opinión pública nacional, y la internacional; y de ambas busca la percepción positiva.

(3) Una mirada hacia atrás: experiencia y lecciones aprendidas de la planificación y gestión por objetivos de la Política Exterior de España

Constituye la cooperación al desarrollo el ámbito con mayor experiencia acumulada en la planificación de nuestra acción exterior, conforme a lo exigido tanto por los compromisos internacionales adquiridos, fundamentalmente en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como por la normativa que la rige y la estructura administrativa de que está dotada. Así, si desde la creación de la Secretaría de Estado de Cooperación en los 80 se puso en marcha la elaboración del Plan Anual de Cooperación Internacional, que fue complementado por otros documentos de planificación a partir de la puesta en marcha de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de ésta en 1989, la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en 1998 hace de la planificación y evaluación componente esencial de la política de cooperación, dando lugar a la dotación y elaboración del Plan Director, de vigencia plurianual de cuatro años, a planes o documentos de estrategia país para todos los países prioritarios de la Cooperación Española definidos en el Plan Director, y a estrategias horizontales y sectoriales de carácter temático. Institucionalmente, la OPE se transformó en 2004 en la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, y ésta ha dado lugar al inicio de la presente legislatura de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Dichos planes o estrategias país orientan la programación anual de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de los instrumentos de cooperación y los acuerdos suscritos en las comisiones mixtas de cooperación con los países receptores. La acción de cooperación es objeto de un plan anual de evaluación, que evalúa proyectos, programas sectoriales y la cooperación en algunos países, extrayendo lecciones aprendidas con la vocación de incorporarlas a la mejora de la calidad de la ayuda.

Si bien ha habido siempre documentos orientativos para la conducción de la Política Exterior, como las comparecencias parlamentarias de inicio de legislatura u otros discursos y documentos, cabe señalar para ésta en su conjunto la legislatura 2000-2004, y especialmente el primer bienio de la misma, como el período de mayor esfuerzo impulsor de la planificación en la Política Exterior, reflejado en la elaboración del Plan Estratégico de Acción Exterior, el Plan Marco Asia Pacífico, el Plan de Acción África Subsahariana, los planes país y las líneas directrices de política multilateral. En 2003 se elaboró el Plan de Acción para la Promoción de la Presencia de Españoles en Organizaciones e Instituciones Internacionales y se puso en marcha, continuándose su ejecución en la siguiente legislatura. De ellos, el Plan Estratégico, los planes país y las líneas de política multilateral constituyeron documentos internos utilizados para el establecimiento de prioridades, la formulación de discurso y la dirección de la acción exterior. El Plan Asia, cuya elaboración fue anunciada por el presidente del Gobierno en la reunión de embajadores de España en Asia celebrada en Manila en Junio de 2000, se concibió como el instrumento para la conquista de una nueva frontera de nuestra Política

Exterior, para articular un salto cualitativo de nuestra presencia en Asia, implicando a todos los actores e instancias relevantes del Estado y de la sociedad. El dedicado a África Subsahariana fue concebido como un esfuerzo de establecimiento de prioridades y ordenación de esfuerzos hacia una región a la que se quería prestar mayor atención.

Particular mención merecen los planes país, ya que constituyen el único esfuerzo acometido hasta ahora de planificación global por país, dotando a las embajadas de una orientación global para su acción. Su elaboración se concibió como un proceso llevado a cabo fundamentalmente por cada Embajada, respondiendo a una estructura y cuestionario elaborado en los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). El proyecto elaborado por la Embajada era remitido a los servicios geográficos y sectoriales relevantes y, teniendo en cuenta sus observaciones, era aprobado por la Secretaría de Estado geográficamente competente. Tenía carácter anual, y durante su vigencia era utilizado por la Embajada para orientar sus acciones y por los servicios centrales y altos cargos en su labor de dirección e interlocución. Al final del año se elaboraba un informe sobre su ejecución y una propuesta de plan para el año siguiente.

Posteriormente, procede destacar, por un lado, a la par que el mantenimiento del Plan Asia a través de nuevas elaboraciones del mismo en el horizonte de cada legislatura, la decisión política de intensificación de relaciones y esfuerzo hacia África Subsahariana, requerida de especial atención ante los flujos migratorios de ella provenientes, con ambición sistemática plasmada en la elaboración del Plan África 2006-2008 y el Plan África 2009-2012; y, por otro lado, la elaboración – encargada por el presidente del Gobierno al anterior alto representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana– y aprobación por el Gobierno en 2011 de la Estrategia Española de Seguridad, en la línea de la estrategia europea de seguridad, de la que Solana fue igualmente autor. Una Estrategia que ha constituido la base para la elaboración y aprobación en 2013 de la Estrategia de Seguridad Nacional en concertación con la oposición, dotando a ésta de la estructura institucional cuya creación reclamaba la estrategia anterior, articulada en torno al Consejo de Seguridad Nacional.

Este panorama de la experiencia previa y punto de partida de la planificación de nuestra Política Exterior no resultaría completo sin la consideración de nuestra participación en la UE y de la planificación de los instrumentos e instituciones vinculadas a la Política Exterior.

Así, además de la Estrategia Europea de Seguridad, la UE cuenta con estrategias país, subregionales y regionales –por ejemplo, las relaciones con Guatemala se orientan por las estrategias de la UE para Guatemala, para Centroamérica y para América Latina además de la programación indicativa plurianual y la anual para la dedicación de sus fondos conforme a las perspectivas financieras plurianuales–. España participa como Estado miembro de la UE en las diferentes instancias

competentes para la definición y aprobación de dichas estrategias y programación. En este sentido, cabe preguntarse por el coste de oportunidad de la carencia de planes o estrategias propios para nuestra capacidad de incidencia y propuesta respecto a los de la UE. Evidentemente, la lectura de cualquier proyecto de estrategia regional, subregional o país permite detectar aquellas cuestiones que puedan resultar contrarias a nuestros intereses, y actuar para promover su supresión o modificación. Pero una cosa es evitar lo que no queremos que haga la UE y otra promover lo que queremos, y ello sólo resulta posible teniendo una visión y estrategia propia para esa región, subregión o país, que contemple a su vez los objetivos que queremos conseguir a través de la acción exterior de la UE. Que nos permita plantearnos, caso de no conseguirlos a través de ella, por vías alternativas para su consecución, bilateralmente o a través de otros foros. A *sensu contrario*, cabe plantearse que la planificación no sólo tendría un efecto en una mayor capacidad de conseguir nuestros objetivos, sino también en nuestra capacidad de propuesta, incidencia e influencia en la acción internacional de la UE.

Especial mención merece también el esfuerzo de planificación, diseño de Política Exterior y determinación de objetivos, realizado para la preparación de cada presidencia de la UE que ha ejercido España. Desde que la preparación de la primera el primer semestre de 1989 llevó a la configuración de una primera visión de la evolución de las relaciones exteriores de la UE que pretendía impulsar España, sentando las bases para el desarrollo de las relaciones UE-América Latina, la preparación de cada una de las presidencias sucesivas, ante el reto de estar al volante de la UE, ha conllevado un esfuerzo de pensamiento que ha permitido el impulso otorgado durante ellas a las relaciones con América Latina, la relación euromediterránea y la relación transatlántica, entre otras prioridades, así como disponer de una visión y objetivos a realizar en la UE, que en ocasiones se han conseguido posteriormente. Dicha preparación y planificación, aparte de sus resultados, ha contribuido decisivamente a nuestro prestigio en la UE y ha tenido también un efecto positivo en el diseño de nuestra Política Exterior en los planos bilateral y global.

Por otro lado, procede destacar que, junto a la cooperación para el desarrollo –y la AECID y sus instrumentos–, nuestra política y acción exterior se ha ido dotando en las últimas décadas progresivamente de un importante conjunto de instituciones e instrumentos relevantes para la consecución de sus objetivos, cuya creación ha sido impulsada generalmente desde el MAEC y en cuyos órganos de gobierno participan sus representantes. Como el Instituto Cervantes, Acción Cultural Española (fruto de la fusión de la Sociedad Estatal de Acción Cultural Exterior, la Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales y la Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales), la Fundación Carolina, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas FIIAPP, la Fundación Carolina, el ICEX, CESCE, Casa América, Casa Asia, Casa África, Casa Árabe, Casa Sefarad-Israel, Casa del Mediterráneo, el Real Instituto Elcano, el Instituto Europeo del Mediterráneo, el CIDOB, el Instituto Barcelona de Estudios

Internacionales IBEI y el Centro de Estudios Internacionales de Barcelona CEI.

Dichas instituciones, y todos los instrumentos dotados de presupuestos, tienen al menos una planificación o programación anual para la previsión y ejecución presupuestaria, y en muchos casos plurianual. Quienes asisten en representación del MAEC a sus órganos de gobierno a sus diferentes niveles pueden simplemente reaccionar ante las propuestas de programa u otras iniciativas, actividades y documentos que se aprueban en ellas realizando alguna observación o sugerencia que responda al sentido común a un interés específico o puntual, y desde luego comunicar, en los casos en que ésta tiene lugar, la contribución del MAEC o la AECID a sus presupuestos y dar el consentimiento a su perceptiva aprobación. Pero puede también haber una estrategia, una visión global de los objetivos más amplios de los que esa institución puede ser instrumento, esa visión del bosque por encima de los árboles, de almirante de la flota que no navega en ese barco concreto pero oriente su rumbo. Puede ser el valor añadido y el papel en que el MAEC puede resultar insustituible en esta era de la globalización que comporta la acción internacional de todas las instituciones y actores y la política y acción exterior por instrumentos. Tener no sólo la silla y el micrófono en sus órganos de dirección, sino también la visión y capacidad de propuesta de su planteamiento y acción global, de qué y para qué se quiere que haga y en qué se quiere que contribuya al desarrollo y realización de los objetivos de la Política Exterior, incrementa la capacidad de conseguirlos, de hacer Política Exterior. Visión de lo que haga cada una, y de lo que hagan en su conjunto, de evitar solapamientos y garantizar su coherencia, lo que exige a su vez una labor de coordinación interna entre quienes representan al MAEC en las diferentes instituciones, una visión estratégica compartida, y una reflexión sobre el qué y para qué de los instrumentos. Aunque todos quieran tocar la misma partitura, sin un director de orquesta puede resultar un concierto desafinado. Y con un buen director de orquesta puede conseguirse no sólo la armonía entre los instrumentos, evitar solapamientos, sino también su complementariedad y retroalimentación positiva. Lo que a su vez obliga y plantea el reto, a quienes diseñan y dirigen la Política Exterior, de conocer bien los instrumentos, lo realizable con ellos y con el presupuesto y los medios que tienen asignados, la música que pueden tocar.

(4) Mirando hacia delante: cuestiones conceptuales y elementos de consideración

Una consideración inicial: no planificar es una manera de planificar. Mas si descartamos esa opción y optamos por la de planificar, puede resultar relevante a la hora de acometerla plantearnos las siguientes cuestiones o consideraciones e intentar responderlas.

(a) ¿Cuáles son las necesidades o retos a los que responde la planificación y diseño de la Política Exterior?

- Responde a una necesidad de visión, de discurso. Importa por su consistencia, su coherencia, su articulación, su capacidad de transmisión, seducción y convencimiento a otros actores y a la opinión pública. Importa por nuestra capacidad de negociación como actor internacional que todos los representantes del Estado en todos los niveles –desde el Rey al tercer secretario de Embajada– y lugares mantengan el mismo discurso, conozcan los grandes objetivos que nos proponemos, y cada uno contribuya al máximo desde su nivel y lugar, con un principio de subsidiariedad. Cuanto más se pueda conseguir sobre el terreno y a nivel inferior, mayor será nuestra capacidad de actoría internacional global.
- Responde a una necesidad de paradigma, de horizonte o punto hacia el que navegar. Aunque sea como estrategia de negociación y valoración, saber dónde estamos y hacia dónde queremos ir. Pues en cualquier caso estamos ya en el barco de la UE y la pregunta no es sólo cómo nos afecta a dónde vaya sino a dónde queremos que vaya.
- Responde a la necesidad de orientar nuestra propia acción. Y especialmente a la necesidad y reto de orientar otras acciones: de los instrumentos que gestionamos directamente, de aquellos en cuya planificación y dirección estratégica participamos, del resto del Gobierno y las instituciones y actores relevantes del Estado y la sociedad. Ello necesita acción, y necesita, también y sobre todo, pensamiento, propuestas, argumentos, proyecto de destino y sentido del viaje y la navegación hacia la que se les invita a sumarse.
- Responde a una necesidad de explicación, de pedagogía, de puesta en valor frente a la opinión pública, de convencimiento de ésta, de atraer e implicar a los actores relevantes de la sociedad civil hacia su participación, implicación y aportación en la consecución de los objetivos planteados. Con la conciencia de que no necesariamente tienen por qué implicarse en ésta, pero difícilmente lo harán si no se les da a conocer los objetivos, por qué y para qué los queremos, por qué nos interesa a todos y por qué y en qué les puede interesar también a ellos, qué y cómo pueden aportar.
- Responde a una necesidad de mejora y optimización de nuestra capacidad de acción e interlocución internacional.

(b) Una diferenciación conceptual entre fines, objetivos, medios e indicadores. La planificación y gestión por objetivos requiere y presupone su definición y diferenciación.

- Puede ser el fin de la Política Exterior, a la luz de las consideraciones previamente realizadas, la mejora de nuestra posición y actoría internacional de modo que $Y > X$ y al tiempo la transformación del sistema internacional en la dirección de una mejor gobernanza global y satisfacción de los bienes públicos globales, partiendo del mínimo vital de garantizar la seguridad, la supervivencia de la humanidad y la viabilidad del ecosistema. El cambio climático y la sostenibilidad medioambiental, la paz, la democracia y el desarrollo, la seguridad humana y la gobernanza global, por mencionar algunos fines y cuestiones que constituyen el interés general de la humanidad y al tiempo el nuestro. Realizar nuestro interés nacional, de modo que nuestra interacción con el exterior resulte beneficiosa para la satisfacción de las necesidades y demandas de nuestros ciudadanos y mejore nuestra posición y actoría internacional, y al tiempo contribuir a realizar el interés general, que es, también, nuestro interés nacional. ¿Cómo realizar dichos conceptos, avanzar en la consecución de tales fines? ¿Cómo medir o captar dicho avance y, en el caso de los fines y bienes públicos globales, nuestra contribución al mismo? Intentar responder a tales preguntas nos lleva a la consideración de los objetivos, los medios y los indicadores.
- Objetivos: resultados, realidades concretas, después que no estaban en el antes, que se quieren producir a través de nuestras acciones y que se considera que contribuyen a la realización de los fines establecidos.
- Medios: acciones e instrumentos. Acción internacional, desde una visita oficial a la toma de posición en una negociación multilateral o a la promoción de una actividad cultural o una misión comercial en el exterior. Para la que se configuran como actores y cuentan todos aquellos potencialmente relevantes del Estado y la sociedad. Instrumentos, sean instituciones o entidades cuya finalidad y actividad responde a objetivos y áreas de la acción exterior, como las señaladas en el apartado anterior; sean programas que atienden a determinada finalidad, como la financiación del desarrollo, la internacionalización de las empresas, las becas y tantos otros. En definitiva, recursos financieros y humanos; estructuras, mecanismos, dinero y personas.
- Indicadores. Reto y cuestión metodológica común a las ciencias sociales el de medir fenómenos que en buena medida no son medibles –y de los que además somos parte–, por lo que tenemos que recurrir a parámetros, variables, datos –y éstos a su vez con las limitaciones y margen de error que tienen las estadísticas en las ciencias sociales– que pueden constituir

un reflejo, un indicador de determinado concepto, del avance o retroceso en la realización de un fin o en la consecución de un objetivo. Que lo refleja, que indica, pero no los sustituye ni aprehende del todo. Problemática y reto general de los indicadores que tiene sus especificidades para la Política Exterior. Pues ésta produce resultados tangibles e intangibles, y la posición internacional global de un Estado, y en especial su imagen y su poder blando, es en buena medida un intangible, el resultado de un conjunto de factores, y en buena medida también de una trayectoria histórica. Y por definición un intangible resulta difícil de tangir, de medir, de indicar: hay una especial distancia entre el indicador y lo indicado, y se necesita a veces un sexto sentido para captarlo.

Hay también en el output una confluencia de actores y factores que nos plantea la cuestión de hasta qué punto se debe a nosotros, a nuestra acción, a la incidencia de nuestros instrumentos, cuál es su contribución relativa a su consecución. Lo que plantea una nueva dificultad de indicación y medición.

Mas sobre todo es a menudo el resultado de la Política Exterior lo que no pasa, lo que evita, el coste alternativo de lo que hubiera podido pasar. No hay una metodología como la del Informe Cecchini para la medición de lo que se ha evitado, pues a veces resulta difícil saberlo o siquiera imaginarlo en toda su dimensión y potencialidad. Pero puede haber su enfoque, su conciencia, su paradigma. Tampoco la hay para medir o valorar lo que no se hubiera conseguido si no se hubiera planificado, o lo que se hubiera conseguido si se hubiera planificado; pero puede crearse la conciencia de la diferencia en uno y otro caso, y señalar unos hechos o datos que pueden resultar indicativos de esa diferencia.

Por poner un ejemplo, para conseguir nuestro objetivo de contribuir al desarrollo de determinado país podemos ejecutar determinado programa o proyecto de cooperación. Al finalizarse podemos evaluar que se ha ejecutado y realizado plenamente las acciones que se proponía; pero cabe preguntarse también cuál es su sostenibilidad a partir de entonces, su contribución relativa a un desarrollo a cuya consecución contribuyen también las políticas públicas del país y otros actores internacionales, así como las reglas del comercio internacional y otros factores. Cabe preguntarse también cuánto podemos contribuir al objetivo con ese proyecto y cuánto con la diplomacia del desarrollo, la conformación de las reglas de juego internacional y la interlocución sobre las políticas y objetivos del país y región.

(c) No hay planificación sin evaluación, elemento imprescindible para la credibilidad y retroalimentación del proceso. Sin ésta la planificación puede convertirse en un instrumento de legitimación, de presentación pública, de discurso, pero difícilmente orientará de forma efectiva la acción, difícilmente se promoverá la introyección del paradigma y la perspectiva de la gestión por objetivos.

(d) Una aproximación a la problemática de la coherencia de políticas. Vivimos en una época en que se difuminan los límites entre política interior y exterior. Lo exterior afecta a todas las políticas públicas, y todas ellas tienen a su vez una dimensión exterior, necesitan de la acción exterior para conseguir sus objetivos y tienen en su desarrollo una proyección o repercusión exterior. Lo que plantea un reto de coherencia entre ellas y de concepción de la Política Exterior. Difícilmente podrán alcanzarse los objetivos globales de la Política Exterior si la proyección o efectos exteriores de otras políticas dificultan su consecución o simplemente no contribuye a ella. Difícilmente cumplirá la Política Exterior su cometido si no contribuye a la consecución de los objetivos de otras políticas y a la política global del Gobierno. La Política Exterior se realiza con el posicionamiento, la acción e interlocución internacional del MAEC, las embajadas y las autoridades del Estado; con la gestión de los instrumentos de acción exterior; y con la coordinación, introducción de la perspectiva de la Política Exterior y rentabilización en la interlocución global con otros actores, de la dimensión y proyección exterior de las demás políticas públicas. Coherencia y coordinación que se plantea en el caso de España *en una doble dirección*:

- Hacia la UE. España es España, y es al tiempo UE. Nuestra Política Exterior y la consecución de sus objetivos se realiza en la doble pista o vía bilateral y de la UE. Cuanto más asuma ésta nuestros objetivos y prioridades, cuanto más podamos alcanzarlos a través de su acción exterior, mayor será nuestra capacidad de acción internacional. La acción bilateral complementa, compensa, sustituye. La coherencia en positivo supone articular una retroalimentación positiva entre ambos planos o vías. La coherencia en negativo se plantea en el caso en que nuestra posición y acción sea contraria o difiera sustancialmente de la de la UE, por la dificultad que implicaría para su consecución y por el impacto negativo que puede tener para la construcción exterior de Europa, con la que estamos comprometidos y que constituye uno de los fines e intereses globales que perseguimos.
- Hacia los instrumentos y los actores relevantes del Estado y de la sociedad. Coherencia, en primer lugar, en el seno del MAEC, entre sus diferentes unidades y ámbitos de acción, con y entre los instrumentos e instituciones que orienta y dirige o en cuyos órganos de decisión participa. Coherencia, por otro lado, entre la Política Exterior y otras políticas, hacia los demás ministerios y otras instancias relevantes del Estado y de la sociedad. Lo que requiere de visión y coordinación. Mecanismos de coordinación; y visión del bosque por encima de los árboles, pensamiento, planificación, objetivos y hojas de ruta, propuestas, razones y argumentos frente a los coordinados.

(e) Una consideración del desarrollo como objetivo de Política Exterior, de las implicaciones de ser Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Ciertas visiones, presentes a veces en el mundo de la cooperación, sostienen que la política de cooperación respondería a un objetivo y compromiso con el desarrollo y la Política Exterior a egoístas intereses nacionales. Otras, que la cooperación es un instrumento de la Política Exterior. Frente a ellas, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece no sólo el desarrollo como objetivo de nuestra política, sino también, a través de su artículo 4, la coherencia de todas las políticas públicas con éste. El desarrollo es así nuestro objetivo y nuestro interés, general y nacional. A realizar a través de la gestión de la Ayuda oficial al desarrollo (AOD) y el posicionamiento en los foros internacionales relevantes; y a través de su asunción como objetivo y paradigma en el conjunto de nuestro planteamiento y acción exterior.

(f) Una consideración del objeto y contenido y de los posibles tipos y niveles de planificación.

En el entendido de que en cualquier caso se mantiene la planificación existente en el ámbito de la cooperación y de las instituciones e instrumentos de acción exterior, y que la Estrategia de Seguridad Nacional constituye un necesario referente para el planteamiento y desarrollo de la Política Exterior, *a la luz del camino analítico recorrido cabe plantear la planificación y elaboración estratégica a un triple nivel: (1) global, (2) por área geográfica o temática, y (3) por país u organismo internacional. El contenido, en general y en cada caso, de los documentos de estrategia o planes puede plantearse a su vez en un triple plano:*

- El del planteamiento, visión, análisis, propósito y finalidad; en definitiva, el de la visión del mundo y de la UE y España en él, del objeto de la Política Exterior y los factores que pueden afectarlo.
- El de los objetivos y ámbitos de actuación, fundamentalmente globales pero también geográficos.
- El de los instrumentos y acciones, indicadores y plazos.

En el *primer nivel, de la Política Exterior en su globalidad*, se nos plantea el doble reto de definir una visión estratégica a largo plazo y los objetivos en el horizonte de cada legislatura. A tal propósito responde la Estrategia de Acción Exterior prevista en la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado, cuyo proceso de elaboración se ha acometido a partir de la elaboración por el Real Instituto Elcano del Informe *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española: Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado*, que ha contado para su elaboración de numerosas personalidades relevantes del Estado y la sociedad española y un amplio número de análisis de acompañamiento entre los que se encuentra el presente.

En el *segundo nivel, de planificación por áreas geográficas y temáticas*, procede distinguir, en el caso de los planes por áreas geográficas, entre los dedicados a aquellas de menor presencia tradicional con las que se quiere impulsar las relaciones y los que puedan plantearse para las tradicionalmente prioritarias, como Europa, el Mediterráneo y América Latina. En las primeras, como en los casos del Plan Asia o el Plan África Subsahariana, tienen un sentido de instrumentar el salto cualitativo, abrir nuevas fronteras, implicar a todos los actores e instrumentos relevantes, hacer que exista lo que no existía y promover el avance de nuestra posición. En las segundas, su sentido en su caso debería ser otro, como el de coordinar, ordenar y orientar la acción de múltiples actores y promover que contribuyan en la mayor medida posible a los objetivos comunes. Su necesidad y naturaleza es necesariamente distinta.

En el de las áreas geográficas, nos encontramos en el caso de la cooperación con la planificación establecida por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en base a la cual se ha elaborado el vigente Plan Director 2013-2016, que a su vez se desarrolla en estrategias sectoriales y por países (marcos de asociación país) u organizaciones internacionales (marcos de asociación estratégica) prioritarios. En el escenario de planificación global o por áreas o país de la Política Exterior, procede plantear el interés de coordinar y complementar los diferentes ejercicios de planificación.

Pero de la misma manera que se planifica la cooperación, cabe plantearse el interés de acometer una planificación o elaboración estratégica de otras áreas temáticas de la acción exterior, como la cultural, incluyendo la promoción de la lengua, o la económica y comercial. O realizar algún planteamiento de política multilateral, como en su día fue el de las líneas directrices de Política Multilateral, planteando objetivos horizontales como la promoción del idioma español, la presencia de españoles o la participación en licitaciones. O realizar algún plan específico para algún objetivo específico, como fue el caso del Plan de Acción para la Promoción de la Presencia de Españoles en Organizaciones e Instituciones Internacionales.

El *tercer nivel, de planes por país u organización internacional* –y en su caso por subregiones o bloques regionales, como pudiera ser el caso de Centroamérica– resulta esencial para que las embajadas asuman efectivamente el enfoque de gestión por objetivos, se planteen al tiempo conseguir la mejora de nuestra posición y relaciones en ese país, de modo que al cabo del tiempo $Y > X$, y al tiempo contribuir a la consecución de nuestros objetivos globales. Resulta importante su elaboración por la Embajada, y su aprobación por los servicios centrales a un nivel de decisión política, de modo que se configure como un “contrato” o marco de referencia entre la Embajada y el Ministerio; y que además de objetivos esté dotado de indicadores que permitan captar las tendencias y avances hacia su consecución. Procede señalar, también, que hay países y países. Una cosa es que, a efectos metodológicos, todas las embajadas cuenten con plan, y otra es que todos los

planes sean iguales. Planificar y diseñar política es establecer prioridades. Hay países y países, y unos son más prioritarios que otros, estructural o circunstancialmente. Y esa priorización forma necesariamente parte de la planificación, en un estadio previo a la elaboración de los planes país, y debe tenerse en cuenta en su elaboración. Y, por otro lado, cada país es cada país, tiene una realidad y circunstancias específicas que requieren un tratamiento específico, y por ello junto a nuestros planteamientos y objetivos globales el diseño de nuestra política hacia él debe partir necesariamente del conocimiento, análisis y consideración de su propia realidad y circunstancias, así como de la posición e intereses específicos de España respecto a éste.

Por último, puede resultar útil, ante las diferentes denominaciones que han venido utilizándose, realizar una *distinción conceptual entre los diferentes tipos de plan*, pudiendo diferenciarse entre (1) el Plan Estratégico, que definiría los grandes planteamientos, principios, fines y objetivos globales; (2) el Plan Marco, que definiría los grandes objetivos y líneas de acción para determinada área, promoviendo la coordinación de otras instancias y actores, y siendo susceptible de ser desarrollado en otros planes o documentos específicos; (3) el Plan de Acción, que definiría una serie de acciones en un área o tema de promover el avance en nuestra posición o incidencia en ellos; y (4) el plan país u organización internacional.

(g) Una consideración de la interrelación entre la planificación y gestión por objetivos de la Política Exterior y la estructura administrativa del MAEC.

Sea cual sea, la organización del Gobierno y del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, su estructura administrativa, las características de su Servicio Exterior, su despliegue diplomático, implica una opción política e incide en la Política Exterior. Los medios disponibles condicionan los fines conseguibles, los mimbres la cesta que se puede hacer con ellos. La dedicación de medios a ciertas áreas o temas indica un concepto de Política Exterior y una opción política. Y a veces la adopción de una decisión política tiene un reflejo administrativo, como fue el caso en su día de la creación de la Dirección General de Asia Pacífico y la adopción del primer Plan Asia. A su vez, la estructura, organización y medios condiciona la planificación y gestión de la Política Exterior. En nuestro caso, ésta responde a una doble lógica geográfica y temática, distinguiendo entre unidades que se ocupan globalmente de las relaciones con determinada zona geográfica de las que se ocupan de determinado aspecto temático de ésta. Así, de determinado país en desarrollo, por ejemplo Filipinas, pueden ocuparse quienes lo lleven la Subdirección General geográfica competente, en la Dirección de Cooperación con Asia de la AECID, en Culturales, en REI y en la SEUE, entre otras unidades, lo que requiere de la necesaria coordinación entre ellos, para lo que la planificación puede constituir un instrumento útil. Igualmente, la estructuración, a nivel político, en tres Secretarías de Estado con una doble lógica temática y geográfica refuerza la necesidad de coordinación entre ellas. Toda organización de un MAEC plantea la

cuestión de relación entre lo sustantivo y lo instrumental. Organización y estructura que condiciona también la posibilidad de interactuar con otras, entre las que resulta particularmente relevante la del Servicio Europeo de Acción Exterior. Sea cual sea la estructura, toda unidad o departamento tiende a ocuparse o concentrarse en el área geográfica o temática de su competencia, cuando en el mundo globalizado e interrelacionado en que vivimos lo que pasa en todas las áreas geográficas y temáticas está profundamente interrelacionado, y en muchas ocasiones responde a fenómenos globales. Se plantea así el reto mirar en gran angular, tener en cuenta el resto. Por ejemplo, si asumimos como uno de los retos globales de nuestra Política Exterior proyectar nuestra dimensión latinoamericana a todas las áreas y todos los foros, su plasmación práctica pasa porque, ante el auge de China en América Latina alguien en la Embajada en Pekín siga especialmente esta cuestión, así como en las DG para Iberoamérica y para Asia.

Por ello, la pregunta no es sólo qué Política Exterior podemos hacer con esta organización y estructura administrativa, con estos recursos y su distribución; sino también, especialmente, qué organización y estructura administrativa, recursos humanos y financieros e instrumentos necesitamos para hacer la Política Exterior que queremos hacer. Pregunta particularmente relevante en la perspectiva de la eventual reforma del Servicio Exterior.

(5) Una consideración final

Del itinerario analítico recorrido cabe concluir que *de las diferentes posibilidades y niveles de planificación planteados, dos resultan imprescindibles para llevar a cabo el planteamiento de planificación, diseño y gestión por objetivos: el estratégico global y el de los planes por país y organización internacional*. Pues el primero hace posible ese planteamiento para orientar la acción exterior del MAEC, del Gobierno en su conjunto y de las instituciones y actores relevantes del Estado y de la sociedad; y los segundos para orientar la acción de las embajadas y representaciones permanentes ante organizaciones internacionales. La Estrategia puede contemplar planteamientos y objetivos geográficos y temáticos en grado suficiente para orientar la política y la acción en dichos ámbitos, por lo que de alguna manera los planes por áreas geográficas o temáticas constituyen leyes que desarrollan la constitución. De alguna manera, constituyen instrumentos intermedios entre el plan global y los planes país y organización internacional; y puede resultar útil su elaboración desarrollo en la medida en que aporten un valor añadido a los otros niveles, y a la luz de ello procede valorar su oportunidad.