

# Revista **elcano**



---

## Publicaciones

La globalización de Asia según el Índice Elcano de Presencia Global

¿Qué se puede aprender de la cooperación al desarrollo para el diseño de un sistema de acción exterior?

¿Qué horizonte estratégico a 10 años para las relaciones hispano-turcas?

Cambios recientes en la caracterización social y las conexiones internacionales del terrorismo yihadista como amenaza para España

Climate change diplomacy in Spain's future foreign policy

Las políticas públicas de acción cultural exterior de España

---

## Entrevista con...

Ignacio García Bercero

---

## Actividades

Presentación del Informe España-Brasil

Patronato

---

## Conectados

Elcano en las redes sociales

© 2014 Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

ISSN: 2341-4006  
Depósito Legal: M-14968-2014

# En este número...

La globalización de Asia, la cooperación al desarrollo como modelo para el diseño de un sistema de acción exterior, las relaciones hispano-turcas y el terrorismo yihadista son, entre otros, algunos de los temas que se incluyen en la sección de **Publicaciones**, que recoge, además, trabajos sobre la diplomacia del cambio climático en la futura política exterior española y las políticas públicas de acción cultural exterior.

En esta ocasión, la **Entrevista** realizada por Andrés Ortega, investigador senior del Real Instituto Elcano, tiene como protagonista a un español que ocupa un puesto clave en la Comisión Europea, Ignacio García Berceo, negociador en jefe de la UE del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP).

Entre las **Actividades** organizadas en estos dos meses, cabe destacar la reunión del Patronato del Real Instituto Elcano, celebrada bajo la presidencia de SAR el Príncipe de Asturias y en la que se incorporaron como nuevos miembros del mismo los expresidentes José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero, así como Enrique V. Iglesias, exsecretario general iberoamericano. Asimismo, tuvieron lugar las presentaciones del Informe Elcano "España-Brasil" y del informe conjunto con Chatham House "How to Fix the Euro: Strengthening Economic Governance in Europe"; reuniones con el embajador Eugenio Bregolat, el comisario de la UE Michel Barnier; el diplomático español Manuel Montobbio, el presidente de Repsol, Antonio Brufau o Benjamin G. Cohen, Professor of International Political Economy en la Universidad de California; y la conferencia de Zhou Hong, directora del Institute of European Studies de la Chinese Academy of Social Sciences.

En la sección **Conectados** recogemos la presencia del Real Instituto Elcano en las redes sociales, principalmente en Twitter, con algunos de los tuits más relevantes, así como el *storify* de la presentación del Informe Elcano "España-Brasil". La evolución de las visitas a la web cierra nuestro segundo número de la Revista Elcano.

# Contenidos





---

## Publicaciones

- 7** La globalización de Asia según el Índice Elcano de Presencia Global
- 10** ¿Qué se puede aprender de la cooperación al desarrollo para el diseño de un sistema de acción exterior?
- 18** ¿Qué horizonte estratégico a 10 años para las relaciones hispano-turcas?
- 31** Cambios recientes en la caracterización social y las conexiones internacionales del terrorismo yihadista como amenaza para España
- 34** Climate change diplomacy in Spain's future foreign policy
- 52** Las políticas públicas de acción cultural exterior de España

---

## Entrevista con...

- 97** Ignacio García Bercero

---

## Actividades

- 101** Presentación del Informe España-Brasil Patronato

---

## Conectados

- 107** Elcano en las redes sociales

# Publicaciones



# La globalización de Asia según el Índice Elcano de Presencia Global

*Mario Esteban*

*El Índice Elcano de Presencia Global muestra que de forma sistemática Asia es la región que más ha extendido su presencia global desde el final de la Guerra Fría. De ahí que prestemos especial atención a los países asiáticos al analizar los datos del recientemente publicado Informe Elcano de Presencia Global 2014.*

La globalización goza de buena salud en Asia. A diferencia de en ediciones anteriores, según datos de 2013, un número significativo de países ha reducido su presencia global, en gran parte como resultado de la crisis económica internacional. Sin embargo, la inmensa mayoría de los países asiáticos sí que aumenta su proyección externa de forma significativa. Sólo hay dos países asiáticos que experimentan un retroceso apreciable: Indonesia y Japón. El caso de Indonesia es similar al de otros emergentes, como Brasil, Sudáfrica e Irán, que han visto lastrada su presencia global por un marcado descenso de sus exportaciones de bienes primarios y productos energéticos. El caso de Japón obedece a una disminución tanto de su presencia económica como de su presencia blanda.

Asimismo, cuatro de los 12 países que más han ampliado su presencia global en el último año son asiáticos: China, Corea del Sur, Singapur y Vietnam. Este dato es todavía más positivo si tenemos en cuenta que cinco de los otros ocho países deben casi la totalidad de su espectacular crecimiento al incremento de sus exportaciones de energía. Al descontar el factor energético, junto a los asiáticos sólo destacan EEUU, Turquía y Francia. Además, estos cuatro países asiáticos muestran una intensificación de su presencia internacional mucho más equilibrada, pues desarrollan su presencia en las tres dimensiones económica, militar y blanda (China, Corea del Sur y Singapur) o al menos en dos de ellas (Vietnam).



*De nuevo la pujanza de la presencia militar de Asia resulta especialmente intensa. Cinco de los ocho países que más han expandido su presencia militar en el último año son asiáticos*

### **El ascenso de la presencia económica asiática pierde fuelle**

La dimensión económica ha sido central para explicar el espectacular auge de la cuota de presencia global experimentado por Asia desde el final de la Guerra Fría. Sin embargo, este año han sido países de otras regiones los que han logrado un mayor refuerzo de su presencia económica. China, en el cuarto puesto, es el único país asiático que está entre los 10 Estados que más impulsaron su presencia económica en el último año. Esto se debe a la desaceleración de varias economías asiáticas y a que los países de esta región no sobresalen en la variable que está detrás de las mayores subidas de presencia económica experimentadas en el último año: las exportaciones de productos energéticos.

### **Más capacidades militares no implican mayor compromiso con la seguridad internacional**

De nuevo la pujanza de la presencia militar de Asia resulta especialmente intensa. Cinco de los ocho países que más han expandido su presencia militar en el último año son asiáticos (China, Corea del Sur, la India, Singapur y Japón). Esto no debe sorprendernos, dada la intensificación del gasto militar en la zona y la acentuación del proceso de modernización de la Ejército Popular de Liberación chino y de normalización de las Fuerzas de Autodefensa japonesas. Existe un acalorado debate sobre la interpretación de este proceso. Algunos lo califican de carrera armamentística entre Estados que desarrollan sus capacidades militares para defender

sus intereses nacionales frente a sus vecinos. Otros hacen una interpretación más benigna y consideran que este aumento de la presencia militar se debe a un mayor compromiso con la defensa de la paz internacional. Los datos que recoge el Índice Elcano de Presencia Global parecen apuntar más hacia la primera opción. De los cinco países arriba mencionados, sólo en el caso de Japón se produce un alza más notable de su contingente desplegado fuera de sus fronteras que de sus medios militares de proyección, aunque también mostrarán un patrón similar Indonesia y Malasia. En los otros cuatro casos, o bien se produce un incremento mucho más acusado de sus medios militares que de sus tropas desplegadas en el extranjero (China) o una ampliación de sus medios de proyección combinada con

un repliegue de sus tropas desplegadas en misiones internacionales o en bases en el extranjero (Corea del Sur, la India y Singapur).

### **Se consolida el despegue del poder blando asiático**

Parece confirmarse la tendencia apuntada en el ARI que publicamos el pasado marzo a la intensificación de la presencia blanda de los emergentes asiáticos. Entre los 24 países cuya presencia blanda ha decrecido en el último año, sólo hay uno asiático: Japón. Al igual que en el caso de España, esta caída obedece principalmente a los profundos recortes sufridos por su cooperación al desarrollo. Todos los demás países asiáticos contemplados en el Índice Elcano de Presencia Global 2014 elevaron su presencia blanda, estando tres de ellos entre los 10 que alcanzaron una mayor subida en esta dimensión: China, Tailandia y la India. Resulta evidente la existencia de dos patrones diferenciados en la forma en que los países asiáticos promueven su presencia blanda: uno basado en ciencia, cultura y educación (China, la India, Corea del Sur y Singapur) y otro en el turismo (Tailandia, Vietnam, Filipinas, Malasia e Indonesia).

### **China será el segundo país con mayor cuota de presencia global**

China será en pocos años el segundo país con mayor cuota de presencia global. Según las proyecciones que se hacen en el Informe, China superará al Reino Unido en un par de años y a Alemania en tres. Sin embargo, quedará muy lejos de EEUU y de la UE, incluso en 2030. Esa gran diferencia en presencia entre China y estos actores globales no tiene una misma equivalencia en términos de poder. En otras palabras, China tiene bastante más poder que presencia internacional.

### **Los emergentes asiáticos traducen muy eficientemente su presencia en poder**

Si comparamos los datos del Índice Elcano de Presencia Global 2014 con los principales índices que miden poder (el National Power Index, el Audit of Major Powers y el IFG-Monocle Soft Power Index) vemos que los países asiáticos en vías de desarrollo (China, la India, Indonesia, Pakistán y Vietnam) capitalizan muy bien su presencia global a la hora de materializarla en poder. Todos estos países tienen bastante más poder del que teóricamente les correspondería en función

de su nivel de presencia global. Aunque no podemos identificar de forma concluyente las variables que explican esta situación, sí que podemos apuntar tres factores que parecen contribuir a ello y que comparten estos países: un notable peso demográfico, una política exterior bastante autónoma (gracias a que su seguridad no depende en gran medida de terceros Estados, como sí le sucede a países como Japón y Corea del Sur) y la expectativa generalizada de que su influencia dentro de la comunidad internacional seguirá ascendiendo.

### **Conclusiones**

Asia sigue siendo una de las regiones con una presencia global más pujante, sin embargo, parece haber perdido parte del vigor que impulsó su cuota de presencia económica en las últimas décadas. Esto no ha hecho que se resienta el alto ritmo de difusión de su presencia militar y blanda. Será interesante observar cómo evoluciona esta tendencia en los próximos años. Por personalizar en el caso de China: ¿será posible que Pekín siga sumando anualmente entre un 0,2 y un 0,3 de cuota de presencia global ahora que su PIB en vez de crecer un 10% anual no lo hará por encima del 7,5%?

# ¿Qué se puede aprender de la cooperación al desarrollo para el diseño de un sistema de acción exterior?

*Iliana Olivé*

*Este año se aprobará, previsiblemente, la primera estrategia de política exterior. Algunas lecciones aprendidas de la cooperación española quizá son extrapolables para el diseño del sistema de acción exterior.*

Se pueden extraer reflexiones interesantes acerca del sistema español de cooperación internacional de cara a la elaboración de una estrategia de acción exterior. Partiendo de la idea de que la fortaleza de dicha acción dependerá más del proceso político de la construcción del sistema que de su codificación jurídica, este artículo plantea diversas propuestas en los ámbitos de la planificación, el seguimiento, la evaluación, la rendición de cuentas, las capacidades técnicas, humanas y financieras, y el diseño institucional.

La aprobación, reciente, de una ley y, en el corto plazo, la de una estrategia

de acción exterior, puede implicar el rediseño del sistema español de acción exterior. Al igual que otros donantes de su entorno como, por ejemplo, el Reino Unido, la administración española cuenta ya con una cierta trayectoria en la configuración de un sistema estandarizado de identificación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Esta política pública cuenta con una ley propia desde 1998, se encuentra ya en su cuarto ejercicio de planificación cuatrienal y está en proceso de aplicación del rediseño de su sistema de evaluación. Así, puede decirse que, al igual que en otros países europeos, en la forma de pensar y hacer una política,

la cooperación al desarrollo le ha tomado una cierta delantera a otras políticas públicas, como la misma política exterior. En este artículo se resumen algunas de las características del sistema en la medida en la que puedan extraerse conclusiones, buenas y malas prácticas, de cara a la reordenación de la acción exterior de España.

El siguiente epígrafe resume algunos de esos elementos, concretamente los relativos a la planificación, el seguimiento y la evaluación. El segundo apartado propone un decálogo de recomendaciones que pueda contribuir a la reflexión estratégica de la acción exterior.

### **Principales elementos de la ordenación de la política pública de cooperación para el desarrollo**

En julio de 1998 se aprobó la ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Esta ley se promovió en un contexto de proliferación de actividades de cooperación al desarrollo desde diversos entes públicos y privados, y ante la necesidad de ordenarlos. Así, la ley define los principios, objetivos y prioridades de la cooperación española.

También expone las pautas de planificación, las modalidades de cooperación, los órganos de formulación y ejecución, los recursos materiales y humanos, e incluso la participación de la sociedad civil.

Sobre los principios y objetivos, es importante señalar que éstos trascienden incluso el ámbito concreto de la política de ayuda: la coherencia de políticas para el desarrollo se establece como un principio (art. 2 y 4) que ha de guiar el conjunto de las políticas no de ayuda cuando éstas tienen efectos en países en desarrollo. Por otra parte, las prioridades geográficas se acotan a América Latina y al Norte de África y Oriente Medio en lo bilateral y a la construcción del proyecto europeo en lo multilateral (art. 6).

### **La planificación de la cooperación española**

Son interesantes los cambios que introduce la ley en lo que se refiere a la planificación. Hasta el momento de su promulgación, la cooperación se guiaba por un ejercicio de planificación año a año, el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) que, como reconoce el mismo preámbulo de la ley, “se ha limitado a servir como instrumento estadístico, centrado en la estimación

cuantitativa de los recursos destinados a cooperación, más que como un auténtico plan válido para señalar con antelación los objetivos y resultados que esta política debe alcanzar”. Para solventar esta situación, se introduce una herramienta de planificación a medio plazo, los Planes Directores de la Cooperación Española, cuatrienales y con vocación más estratégica (art. 8).

Además de los planes anuales y directores, la cooperación española ha publicado numerosas estrategias sectoriales y geográficas. En lo geográfico, los iniciales documentos de estrategia-país (DEP) han ido derivando hasta los actuales marcos de asociación-país (MAP), con una metodología de elaboración más compleja e incluyente del conjunto de los actores de la cooperación. En lo sectorial, existe una larga lista de documentos por sectores, que con frecuencia solapan más de un ejercicio de planificación cuatrienal. Incluso, bajo la estrategia del actual Plan Director, se está planteando la posibilidad de programar por instrumentos –además de sectores y países–, como sería el caso de la estrategia para el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) que debe elaborarse en este año 2014.

## Seguimiento de la cooperación española

A pesar de que la ley introdujera un cambio importante en la planificación, que pasa de ser anual a tener un carácter cuatrienal, el sistema de seguimiento sigue adaptado a la planificación anual. Cada verano, el MAEC publica el seguimiento-PACI, con una descripción de las actividades del año y con profusas estadísticas detallando la ayuda desembolsada por países, instrumentos y organismos. Esto es, el (hasta la fecha) seguimiento PACI describe las actividades realizadas pero no sigue en qué medida estas actividades contribuyen a la consecución de los objetivos fijados. Esto es así, entre otros motivos, porque el seguimiento PACI sigue una comunicación anual de la SGCID (que reemplaza, precisamente por virtud de la recientemente aprobada Ley de Acción Exterior, el PACI anual), y no el Plan Director, o al menos no formalmente.

## El sistema de evaluación

La evaluación de la cooperación española ha sido extensamente tratada en diversos análisis.<sup>1</sup> Las principales críticas a la cooperación española pueden resumirse en que: (a) no se evalúa con suficiente frecuencia; (b) al menos hasta la fecha, existe una importante bolsa de evaluaciones sin publicar – por diversos motivos como, por ejemplo, el temor a herir sensibilidades cuando los resultados no son positivos o para evitar el desprestigio de las instituciones evaluadas–; (c) cuando se decide evaluar, no siempre se elige el proyecto o programa más importante, pertinente o relevante –desde el punto de vista de su representatividad, del volumen de fondos canalizados o de las posibles extrapolaciones a otras actividades de la cooperación– generándose así, en ocasiones, la impresión de que se evalúa lo obligatorio –en el caso de las ONG, la obligación viene dada por los convenios con la Administración– o,

sencillamente, lo más fácil –por los buenos resultados esperados, por la predisposición de los actores, por ejemplo–; (d) la evaluación no alimenta la planificación –no se extraen buenas prácticas que corrijan futuros ejercicios de identificación, planificación o evaluación–; (e) a diferencia de lo que ocurre con otras cooperaciones bilaterales o multilaterales, el órgano de evaluación es interno al sistema –de hecho, planificación y evaluación comparten, incluso, misma secretaría general–; y, por último, (vi) tal y como muestra el recientemente publicado documento de Política de Evaluación de la Cooperación Española,<sup>2</sup> sigue existiendo el reto de una evaluación orientada al análisis de la eficacia en la consecución de los resultados más que al cumplimiento de las actividades programadas.

## ¿Qué hemos aprendido?

(1) En estos contextos, la política es más importante que el derecho. Quince años

1 Véanse, por ejemplo, Osvaldo Feinstein y Eduardo Zapico-Goñi (2010), "Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain", ECD Working Paper Series, nº 22, IEG Banco Mundial; Juan A. Ligeró (2010), "Evaluations and Limitations of Social Interventions: The Case of Spain", Journal of MultiDisciplinary Evaluation, vol. 6, nº 14, pp. 68-84; José María Larrú (2012), "Las brechas de la evaluación en la cooperación española al desarrollo", Revista Española del Tercer Sector, nº 22, pp. 93-118.

2 MAEC (2013), Política de Evaluación de la Cooperación Española, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, junio.

*La racionalización de una política pública en su planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia no es una mera cuestión técnica ni jurídica: se trata de un proceso político en constante construcción*

después de su aprobación, algunas de las falencias de la cooperación española que se señalan en el preámbulo de la ley, y a las que ésta pretendía dar respuesta, siguen vigentes. En el texto de la ley, se recuerdan incluso algunas de las recomendaciones hechas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en su evaluación de 1994. La ayuda española debería estar más coordinada, mejor planificada a largo plazo, y tener mayor previsibilidad en los presupuestos de ayuda. Asimismo, y a pesar del

impulso a la agenda de la coherencia de políticas para el desarrollo desde la UE y desde la OCDE y de que ésta sea ya no un objetivo, sino un principio según la ley, los avances en este terreno han sido, como hemos señalado en ocasiones anteriores, escasos.<sup>3</sup> En definitiva, la racionalización de una política pública en su planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia no es una mera cuestión técnica ni jurídica: se trata de un proceso político en constante construcción.

**(2)** Los ejercicios de planificación no traen consigo una reflexión estratégica por defecto. Como se señala más arriba, ha existido una proliferación de documentos de planificación de la cooperación española: generales, sectoriales, geográficos, quizá incluso podrían ahora incluirse instrumentales. Sin embargo, esto no significa que la cooperación española esté correctamente planificada.

Muchos documentos de planificación son una descripción de las actividades

3 Véase, por ejemplo, Iliana Olivé (2010), "Coherencia de políticas para el desarrollo: retos políticos y metodológicos", en Alfonso Guerra, José Félix Tezanos y Sergio Tezanos (comp.), La lucha contra el hambre y la pobreza. VIII Encuentro Salamanca, Editorial Sistema, pp. 209-240.

realizadas, yuxtaponiendo la información recibida desde distintos actores de la cooperación de la AGE o de las comunidades autónomas y de los entes locales. Esto no significa que las actividades incluidas en un mismo documento de planificación sean necesariamente contradictorias entre sí, pero, por lo general, tampoco existe una visión estratégica, el establecimiento de unos objetivos y de unas prioridades, ni la exploración de las sinergias entre actividades impulsadas desde distintos organismos o la búsqueda de la resolución de los conflictos de intereses que puedan surgir. En ocasiones, la sensación que le queda al lector es que el documento de estrategia es más el resultado de un esfuerzo por encontrar una narrativa común a una serie de actividades más o menos dispersas que el fruto de un ejercicio conjunto de reflexión estratégica, aunque esto implique abandonar determinados proyectos o programas o, por el contrario, incluir nuevos actores en el sistema.

Además, la inflación de documentos de planificación, con las características que se acaban de describir, puede haber sobreocupado los

escasos recursos humanos de la cooperación. En este sentido, es importante que exista una congruencia entre el tamaño del sistema y la planificación del mismo.

Quizá una de las conclusiones que se pueden extraer de la experiencia en planificación de la cooperación española es que, más importante que el documento final, lo es contar con una metodología adecuada, aunque sea compleja, que respete las características del sistema, destaque sus puntos fuertes, corrija los débiles, logre altos niveles de apropiación de todos los actores del sistema, tenga una aproximación whole-of-government y cuente con una dirección política clara.

**(3) Orientación a resultados.** El énfasis en las actividades realizadas, más que en los objetivos a lograr, que caracteriza los textos de planificación de la cooperación española, también aparece en el sistema de seguimiento y en el de evaluación.

El seguimiento de la cooperación española –como el de otras cooperaciones bilaterales– es exhaustivo en lo que se refiere a la descripción de actividades

realizadas. A través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), el ciudadano puede acceder a información detallada sobre los proyectos realizados, su orientación sectorial, su ubicación geográfica, el importe desembolsado, el organismo desde el que se articula y la contraparte local.

Sin embargo, el sistema de seguimiento no está aún adaptado al seguimiento de la cooperación desde el punto de vista de los resultados que se pretenden alcanzar. Esto es, con el sistema de seguimiento establecido, es difícil saber en qué medida esa lista de proyectos y programas está contribuyendo a la reducción de la pobreza o a mayores niveles de equidad.

Este enfoque permea, evidentemente, también a la evaluación. Si la planificación plantea las actividades a realizar y el seguimiento comprueba si éstas se realizan, el sistema de evaluación hace más o menos lo mismo. Es importante destacar que este año la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) está poniendo en marcha un nuevo sistema de evaluación que pretende incorporar

una mayor orientación a resultados –enfoque que plantea el actual Plan Director de la Cooperación Española–. Sin embargo, la captura de información y conocimientos sobre la eficacia de la cooperación española en la consecución de resultados sigue siendo, por el momento, un reto importante del sistema.

**(4)** Evaluar, evaluar, evaluar. Como ya hemos señalado en análisis anteriores, la evaluación de la cooperación española es escasa. En este contexto, con falta de evidencias, resulta difícil articular un discurso para la ciudadanía sobre por qué la cooperación es importante para la reducción de la pobreza y de las desigualdades, la construcción de bienes públicos globales o la proyección internacional de los valores e intereses de la sociedad española. También esto es un obstáculo para corregir los sucesivos ejercicios de planificación de forma que éstos se vayan incorporando lecciones aprendidas e ir refinando paulatinamente la eficacia, calidad y valor añadido de la cooperación española.

**(5)** Evaluación, input de la planificación. Así, la evaluación no es el final

del proceso. El sistema de evaluación debe ser capaz de ofrecer lecciones aprendidas, buenas y malas prácticas para la toma de decisiones políticas y para los ejercicios de planificación. En caso contrario, se convierte en un mero coste de transacción del sistema.

**(6)** ¿Quién evalúa? La cooperación española es una política autoevaluada. El evaluador y el planificador no solamente se sitúan en el mismo Ministerio y misma Secretaría de Estado. Forman parte, incluso, de la misma Secretaría General. Existen muy diversos modelos de evaluación. Para el caso de la cooperación española, en un trabajo anterior, propusimos la externalización de la evaluación fuera del sistema de cooperación aunque manteniéndola dentro de la administración española. Concretamente, sugerimos la opción de trasladar la evaluación de la cooperación española a la Agencia Estatal de Evaluación las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). Ésta podría ser, quizá, una opción pertinente para la evaluación de la acción exterior española.

**(7)** Congruencia del sistema. Independientemente de que el propio sistema vaya

alterando sus características, crezca, decrezca, o altere el orden de sus prioridades, debe haber una congruencia entre el tamaño y características del sistema, su planificación, seguimiento, evaluación, por una parte, y las capacidades técnicas, humanas y financieras del sistema, por otra. Por ejemplo, el crecimiento exponencial del volumen de fondos asignados a la ayuda en el período 2005-2008 pudo haber resultado indigerible para el marco institucional y los recursos técnicos y humanos de que disponía la cooperación española en ese período. Por otra parte, las exigencias de planificación y evaluación descritas más arriba requieren de unas capacidades de las que la cooperación española, históricamente, puede haber carecido.

Pensando en la acción exterior en términos más amplios, es importante tener en cuenta que se trata de la política pública de un país en concreto, con sus elementos constitutivos –un grado importante de descentralización o una apertura exterior relativamente reciente, por poner sólo dos ejemplos–. Tan importante es que los objetivos que se plantean

para la acción exterior sean congruentes con las características y el proyecto de país como que cuenten con un diagnóstico preciso de las capacidades humanas, técnicas y financieras en las que tendrá que asentarse. De igual modo, cuando se detecte una brecha entre los objetivos que se desean lograr y los que se pueden alcanzar efectivamente con las capacidades instaladas, el proceso de planificación, seguimiento y evaluación deberá igualmente abordar la corrección de dicha brecha.

Este debate enlaza con uno más amplio, y muy candente en estos momentos, sobre la calidad de la función pública. Para adecuar las capacidades de los recursos humanos a las necesidades del sistema es imprescindible contar con un sistema de acceso y gestión para los empleados públicos que garantice la adecuación de sus capacidades, incentive la formación constante y establezca un sistema incentivos positivos y negativos para el fomento de la excelencia.

**(8) Rendición de cuentas.** Con unos objetivos claros, un sistema de seguimiento y de evaluación adecuados y una gestión de personal adaptada al sistema, entonces es

factible el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas que, además, contribuya a la detección de buenas y malas prácticas por parte de la función evaluadora.

**(9) Mecanismos claros de toma de decisiones.** Una de las debilidades históricas de la cooperación española es la falta de claridad en el proceso de toma de decisiones, fruto de una arquitectura institucional que no reparte equitativamente autoridad y responsabilidades. Por ejemplo, en estos momentos, es la SGCID la responsable de planificar y evaluar toda la cooperación española. No obstante, esta SG –antes la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE)– con rango de subsecretaría, no cuenta con el peso institucional suficiente para guiar la cooperación al desarrollo implementada desde otros ministerios. Se trató de subsanar esta deficiencia con la creación, en 2010, de una comisión delegada del gobierno para la cooperación al desarrollo, ubicada en la vicepresidencia del gobierno. Sin embargo, ni en esta legislatura ni en la anterior, dicha comisión ha ejercido un liderazgo notable.

**(10) Necesidad de asumir ciertos riesgos:** es un proceso de prueba y error. Con todo, el sistema de cooperación, al igual que el de cualquier otra política pública, es un sistema vivo, en constante evolución. En parte por este motivo, su planificación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y recursos humanos, técnicos y financieros estarán, a la fuerza, en un proceso de cambio constante. Además de la necesaria adaptación a los cambios del entorno, será importante dotar al sistema de acción exterior de la inteligencia y flexibilidad suficientes para aprender de sus propios errores y aciertos.

## **Conclusión**

En 1998, tras un proceso de reflexión sobre las necesidades del sistema, se aprobaba una ley que regulara el sistema español de cooperación internacional para el desarrollo. Independientemente del papel que puede haber desempeñado la comunidad internacional –a través del CAD de la OCDE o de la UE– en la promulgación de esta ley o en otros elementos de la planificación o de la evaluación de la cooperación española, es importante que el sistema se vaya modulando, adaptándose a las características nacionales, sin perder de vista los compromisos internacionales.

En este sentido, parece pertinente extraer conclusiones y recomendaciones de la experiencia de la misma administración española en el diseño e implementación de la cooperación española de cara a la reformulación del sistema español de acción exterior.

Las posibles lecciones aprendidas de la cooperación española para la puesta en marcha de un sistema de planificación, seguimiento y evaluación de la acción exterior son las siguientes:

(1) Se trata de un proceso esencialmente político, independientemente de su codificación jurídica.

(2) Los documentos no son estratégicos por defecto. Para que así sea, es necesaria una metodología de planificación compleja.

Un mayor número de documentos de planificación no significa necesariamente una mayor visión estratégica.

(3) Planificación, seguimiento y evaluación deben tener un enfoque de orientación a resultados.

(4) La evaluación es importante para (a) explicar a la ciudadanía la pertinencia de una política pública y (b) corregir los siguientes ejercicios de planificación de forma a ir mejorando la calidad y eficacia.

(5) Así, los resultados de la evaluación deben ser un input del proceso de planificación.

(6) El evaluador requiere un cierto margen de autonomía.

(7) Los objetivos de la política deben ser plausibles dadas las capacidades del sistema. Esto puede implicar corregir objetivos, pero también mejorar paulatinamente las capacidades.

(8) Con todos estos elementos, es factible y exigible un sistema de rendición de cuentas.

(9) El proceso de toma de decisiones debe ser claro y la atribución de responsabilidades debe ir pareja a la de distribución de autoridad.

(10) Se debe asumir que se trata de un proceso de prueba y error. El sistema debe contar con la flexibilidad suficiente para responder a las necesidades de cambio.

***Los objetivos de la política deben ser plausibles dadas las capacidades del sistema. Esto puede implicar corregir objetivos, pero también mejorar paulatinamente las capacidades. Con todos estos elementos, es factible y exigible un sistema de rendición de cuentas. El proceso de toma de decisiones debe ser claro y la atribución de responsabilidades debe ir pareja a la de distribución de autoridad.***

---

# ¿Qué horizonte estratégico a 10 años para las relaciones hispano-turcas?

*Eduard Soler i Lecha*

*Las relaciones entre España y Turquía se han intensificado y diversificado en los últimos 20 años, cuentan con un marco estructurado de relaciones entre ambos gobiernos y se ha producido un salto espectacular en el nivel de inversión española en Turquía.*

La evolución de las relaciones bilaterales estará condicionada por la evolución política y económica de ambos países, por cómo se estructuran las relaciones entre Turquía y la UE y por los efectos de la inestabilidad regional. Valorando estos elementos como riesgos y oportunidades, este documento dibuja 10 objetivos estratégicos que España, en colaboración con las autoridades turcas, puede intentar alcanzar con la vista puesta en el año 2023.

¿Cómo serán y cómo deberían ser las relaciones entre España y Turquía dentro de 10 años? La respuesta rápida a esta pregunta es que

sólo con que se mantenga el nivel de intensificación y diversificación que han experimentado en la última década estaremos ante unas relaciones bilaterales de una gran solidez. Y cuanto antes Turquía salga de la zona de turbulencias políticas y económicas en la que ha entrado en los últimos meses, y España deje definitivamente atrás las distintas crisis que atraviesa, mayor potencial tendrán estas relaciones.

En los últimos años los dos países han consolidado un marco de diálogo político regular entre sus gobiernos, ha habido un aumento sostenido de intercambios comerciales y un desembarco

importante de inversores españoles en sectores clave de la economía turca. Hasta el momento ni los cambios políticos en un país y el otro, ni la crisis económica, ni los altibajos que han caracterizado las relaciones entre Turquía y la UE han dañado estas relaciones.

Este análisis tiene dos propósitos. El primero es explicar en qué momento se encuentran las relaciones bilaterales y qué factores han favorecido su rápida expansión. El segundo, definir cómo deberían evolucionar durante la próxima década, identificando 10 objetivos para el horizonte 2023.

¿Por qué esa fecha?

Porque en Turquía tiene un significado especial ya que se conmemora el centenario de la proclamación de la República.

El primer ministro turco se ha marcado una serie de objetivos económicos para 2023. Aspira, por ejemplo, a ser una de las

10 principales economías del mundo, doblando el PIB respecto las cifras actuales gracias a una gran expansión comercial, atracción de inversiones, desarrollo de nuevas infraestructuras y creación de empleo.<sup>1</sup> En el ámbito de la política exterior, según el ministro Ahmet Davutoglu, Turquía aspira a ser uno de los Estados miembros más influyentes de la UE y, a la vez, contribuir de forma decidida a resolver los conflictos regionales y favorecer la integración regional en su entorno más cercano.<sup>2</sup>

Dado el actual clima de tensión política en Turquía, las dudas globales sobre el potencial de crecimiento de las economías emergentes y el hecho de que se hayan deteriorado en los últimos años las relaciones con algunos de los vecinos de Turquía, varios de estos objetivos parecen más difíciles de alcanzar que el día en que se formularon. No obstante, aunque con

dificultades, a un ritmo menor y quizá con fluctuaciones, la turca seguirá siendo una de las principales economías de Europa y del Mediterráneo, con un sector empresarial dinámico y una población joven. Es poco probable que para entonces se haya integrado plenamente en la UE pero las relaciones con el resto del continente europeo serán decisivas y Turquía seguirá desempeñando un papel clave en la seguridad europea y regional. Difícilmente habrá alcanzado el objetivo de tener cero problemas con sus vecinos, pero Turquía será una potencia media con incidencia global y especialmente activa en los Balcanes, en Oriente Medio, en el Cáucaso y en Asia Central. Por todo ello, unas buenas y diversificadas relaciones con Turquía seguirán siendo, en 2023, un activo para una España comprometida con la integración europea y con la cooperación en el Mediterráneo.

1 AKP (2012), "Political Vision of AK PARTI (Justice and Development Party) 2023", AKP Manifesto, 30/IX/2012.

2 Ahmet Davutoğlu (2011), "Vision 2023: Turkey's Foreign Policy Objectives", Londres, 22/XI/2011.

## ¿De dónde venimos?

Durante largos años las relaciones entre España y Turquía fueron cordiales pero de perfil bajo. Y es precisamente porque se empezó desde un nivel tan modesto que las relaciones entre ambos países han podido dar un salto espectacular en tan poco tiempo. Además, la inexistencia de conflictos bilaterales y una percepción en ambos países de que existen ciertos paralelismos en el proceso de modernización, europeización y democratización, ha ayudado a empujar estas relaciones.

Aunque en los años 50 ya se firmaron algunos acuerdos y un tratado de amistad, no fue hasta que España recuperó la democracia y se incorporó a la OTAN y la UE cuando se dio un paso adelante. Desde mediados de esa década se intensificaron los contactos políticos y suele citarse, como momento culminante, la visita del entonces primer ministro

Turgut Özal a España en 1989, coincidiendo con la primera presidencia de turno de la UE. En sus entrevistas con el presidente del Gobierno, Felipe González, y con el Rey, recabó un apoyo explícito de España a la vocación europea del país y se promovieron las relaciones económicas, entre otros a través de un contrato con la empresa aeronáutica CASA. Desde entonces, los crecientes intereses económicos y el apoyo de España a la candidatura turca de adhesión a la UE han sido dos constantes en las relaciones hispano-turcas.

La continuidad es, probablemente el concepto que mejor las define. Felipe González, José María Aznar, José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy, como presidentes del Gobierno, han promovido la intensificación de las relaciones bilaterales y han brindado el apoyo de España para que Turquía acelere sus negociaciones de

adhesión a la UE. Es decir, los cambios de gobierno no han alterado las políticas de España en relación a este país y, como mucho, han aportado matices distintos. Este apoyo se ha visibilizado en algunos momentos clave, como en 1995 cuando una parte de la izquierda europea se oponía a la firma de una Unión Aduanera con Turquía, en 2002 con la poco conocida mediación española para acercar posiciones entre Grecia y Turquía sobre la cooperación en materia de defensa entre la UE y la OTAN y en 2010, en la última de las presidencias de turno de la UE, cuando España luchó para que se abriese un capítulo en las negociaciones de adhesión en un momento en que el proceso estaba en punto muerto. También ha dado lugar a iniciativas conjuntas en el ámbito internacional como el coliderazgo de la "Alianza de Civilizaciones" durante el gobierno de Rodríguez Zapatero.

3 Para profundizar en esta idea véase Eduard Soler i Lecha (2013), "Spain and Turkey: can relations further widen and deepen?", Turkey Policy Brief Series, International Policy and Leadership Institute, 10ª edición.

4 Carmen Rodríguez (2010), "España y Turquía: relaciones y paralelismos", en Bernabé López y Miguel Hernando (eds.), España, el Mediterráneo y el mundo arabomusulmán, Icaria, Barcelona, pp. 309-324.

5 Véase, entre otros, William Chislett (2009), "España-Turquía: Una relación incipiente", ARI, Real Instituto Elcano, 8/VII/2009; y Eduard Soler i Lecha (2011) "Las relaciones hispano-turcas: buena sintonía pese al estancamiento europeo", Anuario Internacional CIDOB 2011, CIDOB, Barcelona.

6 José María Larrú (2009), La ayuda al desarrollo, ¿reduce la pobreza? Eficacia y evaluación de la cooperación para el desarrollo, Biblioteca Nueva, Madrid.

## ¿Dónde estamos?

En el plano político lo más destacable es que Turquía es uno de los pocos países con quien España ha puesto en marcha cumbres gubernamentales periódicas o, lo que es lo mismo, Reuniones de Alto Nivel (RAN). Un trato que sólo se reserva a los grandes Estados de la UE, a Portugal y a los países del Magreb. Tampoco son muchos los países con quién Turquía mantiene cumbres regulares a las que suele denominar “Consejos de Cooperación de Alto Nivel” y que desarrolla, preferentemente con países vecinos. Seguramente, el mayor paralelismo es con Italia, con quien Turquía inició esta dinámica incluso antes que con España.

La primera RAN hispano-turca tuvo lugar en Estambul en abril de 2009 y la quinta se celebró en Ankara el 11 de febrero de 2014, siendo la primera visita oficial de Mariano Rajoy como presidente del Gobierno a

Turquía. Como viene siendo habitual, junto a los jefes de gobierno participaron varios ministros sectoriales (Fomento, Defensa e Interior) y secretarios de Estado (Asuntos Exteriores y Comercio), se impulsaron proyectos de colaboración bilateral y se volvió a expresar el apoyo de España a que prosigan las negociaciones de adhesión. Mariano Rajoy aprovechó la ocasión para inaugurar junto a Erdogan un tramo de la línea 3 del metro de Ankara en cuya ejecución ha participado la constructora barcelonesa COMSA EMTE, seguido de una más controvertida aparición en un acto de marcado carácter electoral a pocas semanas de las elecciones locales.

Observamos cómo en los últimos años la agenda de las relaciones bilaterales ha aumentado el peso de temas económicos y empresariales en detrimento de la dimensión de política exterior. Esto se debe, en parte, a un escaso entusiasmo del actual

gobierno con la “Alianza de Civilizaciones”, hasta hace pocos años el buque insignia de la colaboración en materia de política exterior entre ambos países y que había recibido numerosas críticas del PP cuando estaba en la oposición. El gobierno del PP ha rebajado su implicación pero no se ha retirado de la iniciativa, para evitar efectos no deseados en las relaciones con Turquía o perjudicar las aspiraciones de España a ocupar uno de los puestos no permanentes en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el período 2015-2016. De hecho, Turquía es junto a Nueva Zelanda uno de los competidores.

Pero la primacía de la agenda económica sobre la política exterior se debe, sobre todo, al dinamismo y potencial de estas relaciones, hasta el punto de eclipsar el resto de la agenda. Es en el ámbito de la inversión donde los avances han sido más espectaculares (véanse las

7 Para más detalle sobre estas gestiones véase Carmen Rodríguez, op. cit.

8 Deniz Devrim, Jonathan Leveck y Eduard Soler i Lecha (2010), “Regaining Momentum. Turkey during the Spanish EU Presidency”, Foreign Policy Analysis Series, nº 12, TESEV, Estambul.

9 Laia Mestres y Eduard Soler i Lecha (2008), “Spain and Turkey: A long-lasting Alliance in Turbulent Context”, Insight Turkey, vol. 8, nº 2, pp. 117-126.

10 Sobre las relaciones italo-turcas véase el número especial de Perceptions. Journal of International Affairs, Spring 2011, vol. XVI, nº 1, Center for Strategic Research, Ankara y, especialmente, el artículo de Emiliano Alessandri titulado “Italian-Turkish Relations: Potential and Limits of a ‘Strategic Partnership’”, pp. 91-110.

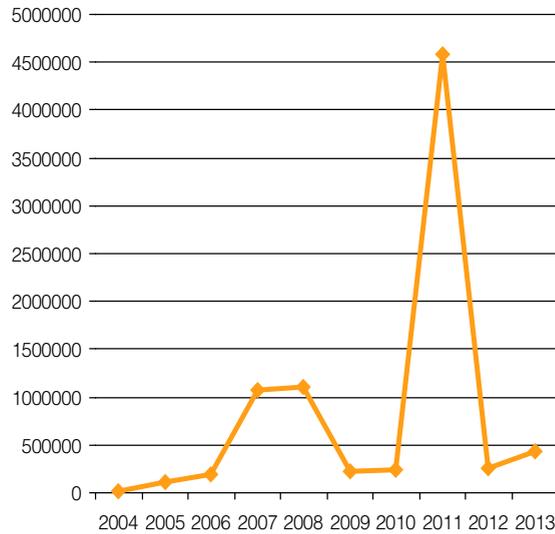
11 “Conferencia de prensa del primer ministro de la República de Turquía y del presidente del Gobierno después de la Reunión de Alto Nivel Turco-Española Ankara”, La Moncloa, 11/II/2014.

Tablas 1 y 2). Sigue llamando la atención cuán asimétrica es esta relación, puesto que el nivel de inversión de empresas españolas en Turquía es 13 veces superior que el de las empresas turcas en España, pero la tendencia parece positiva, con un crecimiento notable entre 2011 y 2013.

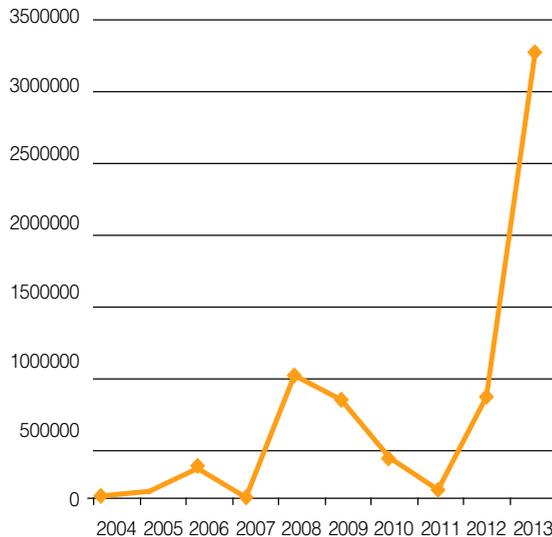
En 2011 Turquía se convirtió, incluso, en el primer país receptor de inversión española gracias, en buena medida, a la decisión de BBVA de comprar un 24% de las acciones de Garanti, el tercer banco del país, sumándose a otros grupos españoles como Sabadell y la Caixa que también están implantados en el país aunque a un nivel más discreto. Además del bancario, las infraestructuras, el textil, la energía, los suministros y los seguros son algunos de los sectores donde varias empresas españolas como OHL, CAF, Inditex, Mango, Técnicas Reunidas, Abgar y Mapfre han hecho una apuesta por Turquía.

A nivel comercial también se observa un crecimiento

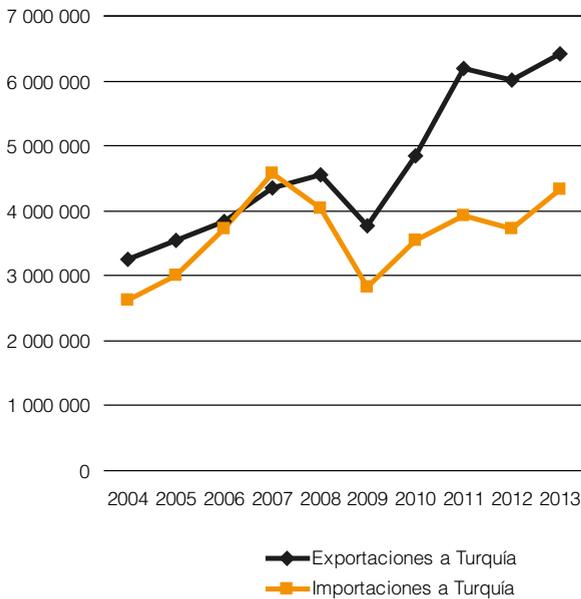
**Tabla 1: Flujos inversión bruta de España en Turquía en miles de euros**



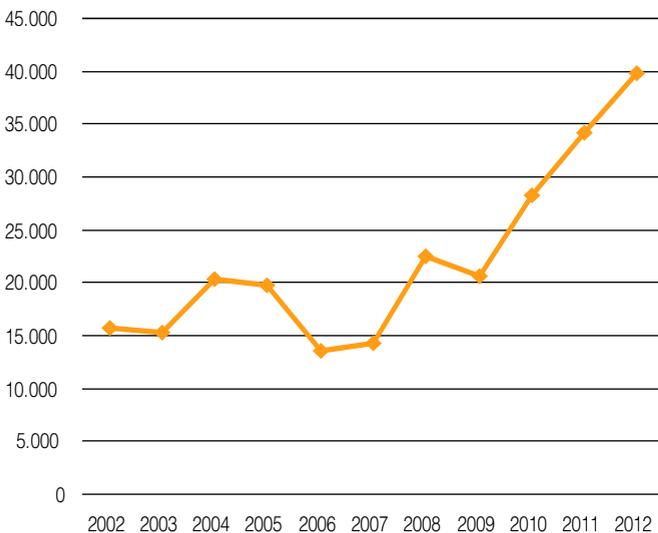
**Tabla 2. Flujos inversión bruta de Turquía en España, 2004-2013 (en miles de euros)**



**Tabla 3: Evolución de las relaciones comerciales en miles de dólares**



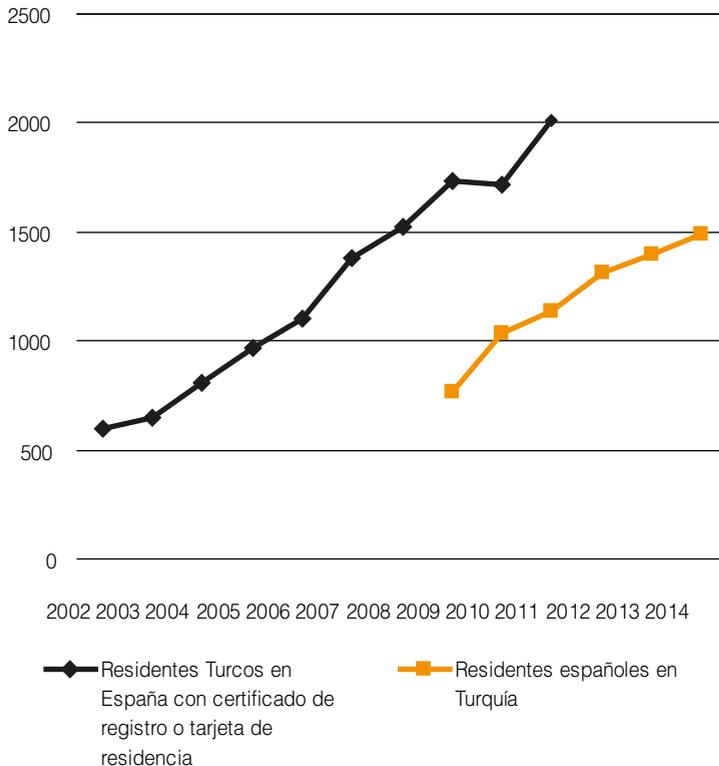
**Tabla 4: Visados concedidos a ciudadanos turcos**



notable (véase la Tabla 3) y en 2013 Turquía representa el 10º mercado para los productos españoles, por encima de economías emergentes como China y Brasil, y para Turquía, España ocupa el noveno puesto en su ranking. Las exportaciones españolas a Turquía se han doblado en los últimos 10 años mientras que las importaciones de productos turcos ha crecido pero a un nivel menor, aumentando así el saldo comercial a favor de España. El impacto de la crisis económica se dejó sentir los años 2008 y 2009 pero las exportaciones españolas se recuperaron rápidamente, fruto de mejoras en la competitividad y de una economía turca que volvió a la senda del crecimiento mucho antes que las economías de la zona euro.

Este aumento de intercambios comerciales y de actividad inversora ha tenido una traducción institucional con la creación de la Cámara de Comercio Hispano-Turca, refundada en 2011, y actividades como el encuentro hispano-turco “Inversiones y oportunidades

**Tabla 5: Residentes turcos en España y españoles en Turquía**



en Turquía”, organizado por el Ministerio de Economía de Turquía, la Agencia de Apoyo y Promoción de Inversiones en Turquía, la Embajada turca en Madrid, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y BBVA.

A nivel social y cultural queda más camino por recorrer pero se observan indicios positivos. Un punto de inflexión fue la apertura del Instituto Cervantes en Estambul en 2001 y desde entonces ha habido varias iniciativas para potenciar

las relaciones entre ambas sociedades, sobre todo en el plano cultural y universitario, especialmente a partir de 2004 con la entrada de Turquía en el programa Erasmus. Una de las iniciativas más recientes fue la participación de Turquía como país invitado en la edición de 2013 de ARCO, la feria de arte contemporáneo de Madrid. El número de conexiones aéreas directas entre España y Turquía ha aumentado significativamente en los últimos años, no sólo en frecuencia (algunos días hay hasta cuatro vuelos entre Barcelona y Estambul) sino también en cobertura, ya que además de las rutas clásicas a Madrid y Barcelona Turkish Airlines vuela a Málaga, Bilbao, Valencia y Santiago de Compostela.

Gracias a estas conexiones y al crecimiento económico en Turquía, en los últimos años se ha producido un aumento significativo de turistas turcos en España (de 130.000 en 2011 a 182.000 en 2013). Siguiendo la misma

12 William Chislett (2013), “Turkey’s economy slows down: will this affect Spain’s burgeoning trade and investment?”, ARI, Real Instituto Elcano, 16/1/2013.

13 Para más detalle sobre sus objetivos y miembros véase su web.

14 “Francisco González: ‘Turquía y España tienen un gran futuro por delante’”, Sala de prensa, BBVA, 27/XI/2012.

tendencia, según datos del Ministerio de Empleo, se ha más que doblado el número de visados concedidos a ciudadanos turcos en menos de 10 años, de 15.281 en 2003 a 39.742 en 2012 (véase la Tabla 4). Estas cifras, que muestran una creciente conexión entre ambas sociedades, contrastan todavía con el escaso pero creciente número de españoles residentes en Turquía y viceversa (véase la Tabla 5).

### ¿Dónde querríamos estar en 2023?

La evolución política y económica tanto de Turquía como de España, así como los avances o retrocesos en las negociaciones entre Turquía y la UE, van a condicionar el contenido e intensidad de las relaciones bilaterales en la próxima década. El año 2014 no va a ser recordado como uno de grandes avances, más bien al contrario. No obstante, si se amplía la perspectiva, a diez años vista, se constata que la economía turca va a

ser una de las más potentes de Europa y del Mediterráneo y que con una población joven y dinámica, y situada en un espacio estratégico, tiene todavía potencial de crecimiento.

Es mucho más difícil dibujar cuál va a ser la evolución política para entonces. Las elecciones municipales de marzo de 2014 en Turquía dibujan, para los próximos meses y quizá años, un escenario de tensión y polarización en el que el AKP sigue manteniendo el apoyo de casi la mitad de la población. Erdogan aspira a seguir activo en una u otra forma en la vida política turca y su figura genera, casi por partes iguales, adhesión y rechazo. El AKP ha gobernado el país durante 12 años. ¿Seguirá siendo la pieza central del mapa político turco en 2023? Una pregunta imposible de responder, y más si se conoce cuán volátil ha sido durante los últimos 50 años el sistema de partidos políticos en Turquía. En todo caso, lo

que sí puede afirmarse es que un escenario de polarización social y política no favorecerá las aspiraciones turcas de desempeñar un papel clave en la agenda europea, regional e internacional.

Es poco probable que en 2023 Turquía se haya integrado plenamente en la UE pero, a la vez, ninguna de las partes está interesada en una ruptura abrupta. El encaje de Turquía en la construcción europea en los próximos 10 años va a depender no sólo de la voluntad de los gobiernos turcos sino también, y sobre todo, de la voluntad política en la UE y de cómo evolucione la propia integración europea, si sigue considerando que la ampliación es uno de los pulmones de la construcción europea y si se crean nuevas figuras de semi integración, por ejemplo en función de cómo evolucionen las relaciones entre el Reino Unido y el resto de la UE. La resolución o no del conflicto de Chipre también

12 William Chislett (2013), "Turkey's economy slows down: will this affect Spain's burgeoning trade and investment?", ARI, Real Instituto Elcano, 16/1/2013.

13 Para más detalle sobre sus objetivos y miembros véase su web.

14 "Francisco González: 'Turquía y España tienen un gran futuro por delante'", Sala de prensa, BBVA, 27/XI/2012.

es un elemento a tener en consideración.

En cuanto a las relaciones con sus vecinos de Oriente Medio, el objetivo de situarse en el centro de una dinámica de integración regional y de reducir los conflictos abiertos con los países vecinos parece hoy algo más difícil de alcanzar que hace tres o cuatro años. Las relaciones con Egipto, con Israel, con algunos países del Golfo y con el gobierno de Bashar al-Assad son tensas. En cambio, han mejorado sustancialmente con las autoridades kurdas del norte de Irak. Una vez más, no todo está en manos de Turquía sino que los cambios que se produzcan en la región van a condicionar qué papel puede desempeñar. Pero en todos los escenarios Turquía seguirá siendo, por tamaño, por historia, por capacidad militar, por intereses económicos y por situación geográfica, un actor a tener en cuenta.

La capacidad de incidencia de España en el proceso negociador de Turquía con la UE es limitada y aún lo es más en relación a las dinámicas regionales Oriente Medio o en la evolución política y económica de Turquía. Pero teniendo en cuenta todos estos factores, y con el horizonte puesto en 2023, a continuación se detallan 10 objetivos concretos que podrían alcanzarse para esa fecha, señalando también qué factores pueden impedirlo o dificultarlo.

### **Objetivos políticos**

(1) Mantener y consolidar un sistema de contactos gubernamentales regulares cuyo fruto sean proyectos e iniciativas conjuntas que se desarrollen en el plano bilateral o que se trasladen de forma conjunta a escala internacional y europea. Uno de los principales riesgos es quedar atrapado en una dinámica de “cumbritis”, convirtiendo estas ocasiones en un acto rutinario, que se celebra por inercia pero al que ninguna de las partes

conceda una importancia estratégica. Para evitar que esto suceda es importante encontrar fórmulas para que, desde los ministerios sectoriales pero también desde la sociedad civil (por ejemplo a través de un diálogo entre think tanks de ambos países), se identifiquen nuevos ámbitos de interés común, surjan nuevas ideas que puedan ser impulsadas al más alto nivel y se generen propuestas concretas que sean refrendadas políticamente en las cumbres. En ocasiones especiales este tipo de ejercicios puede ampliarse a terceros países, creando grupos ad hoc que lideren alguna iniciativa en el plano europeo o internacional. Italia, un país con quien tanto España como Turquía mantienen este tipo de relación, podría ser un socio natural.

(2) Contribuir, en la medida de las posibilidades de España, a que Turquía tenga unas relaciones lo más estrechas posibles con la UE. Es en clave europea que se han intensificado de las relaciones

15 “Turquía, país invitado en ARCO’13”, ABC, 9/III/2012.

16 Datos proporcionados por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo recogidos en Frontera (Estadística de movimientos turísticos en frontera).

bilaterales tanto en el plano comercial (Unión Aduanera) como político (España como aliado de Turquía en la UE) y un distanciamiento, o peor aún, una ruptura entre Turquía y la UE podría dañar el conjunto de relaciones bilaterales con los Estados miembros. Además, los avances en las negociaciones de adhesión no deben ser el único indicador de este nivel de acercamiento. Por ejemplo, conseguir que rápidamente se produzca una facilitación y posteriormente una liberalización de visados para los ciudadanos turcos, puede tener un gran impacto a nivel práctico y también emocional. Para continuar desempeñando un papel constructivo, es esencial que en España el debate sobre Turquía continúe siendo sosegado y no sea secuestrado por intereses políticos partidistas como sucede en otros países europeos. También será

necesario que se reduzca el actual clima de polarización política y social en Turquía y este país vuelva a tomar la senda de la reforma y la consolidación democrática. Finalmente, para tener incidencia a escala europea España deberá coordinarse con otros Estados como Suecia, Finlandia, Polonia, Italia y el Reino Unido que comparten la misma visión.

(3) El Mediterráneo seguirá siendo un espacio natural de colaboración entre ambos países, que no deberían limitarse a las iniciativas ya existentes como la Unión por el Mediterráneo o la “Alianza de Civilizaciones”. Turquía y España comparten la visión de que el multilateralismo y el diálogo y cooperación regional son instrumentos útiles para conseguir mayor estabilidad y prosperidad. Deberán apoyar aquello que ya funciona y encontrar alternativas para desbloquear

el diálogo político regional. Asimismo, España deberá apostar por una mayor colaboración entre Turquía y la UE en materia de política exterior y muy especialmente hacia los vecinos comunes. Finalmente, deberán trabajar para que los países del espacio mediterráneo y de la UE cuenten con mecanismos más eficaces para reaccionar ante crisis humanitarias y conflictos como el que desangra Siria desde 2011.

(4) Abrirse a nuevos horizontes, especialmente en un momento en que Turquía se proyecta como potencia media con voluntad de incidencia a nivel global. En los últimos años la diplomacia turca continuará reforzando su presencia en Asia Oriental, en América Latina y África Subsahariana. España tiene una sólida presencia en algunos de estos espacios (Filipinas, África Occidental y, obviamente, América Latina y el Magreb) y puede ser un socio útil. Del mismo modo,

17 Eduard Soler i Lecha (2013), “Un nuevo capítulo en la negociación UE-Turquía: un paso necesario, pero insuficiente”, Notes internacionals CIDOB, nº 78, CIDOB, Barcelona.

18 Idea expuesta por Sinan Ülgen, miembro del Consejo Ejecutivo de EDAM, en el seminario Turquía, España y la UE: una agenda común que tuvo lugar en Barcelona el 10 de octubre de 2013. De forma más amplia otros autores han estudiado el impacto que para Turquía podrían tener los cambios en la construcción europea a raíz de la crisis actual: Soli Özel (2012), “Turkey and the European Sclerosis”, The Euro Future Project Paper Series, German Marshall Fund of the United States; Dimitar Bechev y Natalie Tocci (2011), “Will Turkey find its place in post-crisis Europe?”, EU-Turkey Monitor, vol. 7, nº 2/3; y Eduard Soler i Lecha (2013), “Crise et affaiblissement de l’Europe du Sud: implications pour la Turquie”, Notes Franco-Turques, nº 8, París, IFRI.

19 Sobre los escenarios que se abren ante la actual ronda de negociaciones, véase el controvertido informe International Crisis Group (2014), “Divided Cyprus: Coming to Terms on an Imperfect Reality”, Europe Report, nº 229, 14/III/2014.

20 Véase, entre otros, European Stability Initiative (2013), Cutting the Visa Knot. How Turks can travel freely to Europe, 21/V/2013.

España puede explorar cómo aprovechar los lazos con Turquía para aumentar su presencia en el Cáucaso, en Asia Central y en los Balcanes.

### **Objetivos económicos**

(5) Impulsar el crecimiento y diversificación de la inversión española en Turquía. Será difícil repetir hitos como el de 2011, cuando Turquía se convirtió en el primer destino de la inversión española. Pero sí que es posible pensar que aquellos que ya han invertido en Turquía aumenten su presencia y que el país pueda atraer a nuevos inversores. Para que esto sea así deben producirse tres hechos. El primero es que haya unas perspectivas económicas de crecimiento sostenible. Si el inversor intuye que Turquía va a crecer en los próximos años a niveles superiores al 4%, que se consolidará una clase media, que va a desarrollar grandes proyectos de infraestructuras y que va a diversificar sus fuentes de suministro energético a través de las renovables, el interés en este país va a aumentar.

En cambio, si persisten los rumores sobre una crisis de las economías emergentes o sobre una burbuja inmobiliaria, puede ahuyentar al inversor más conservador, especialmente si viene de un país como España que ha conocido los efectos prolongados de la crisis y de las burbujas.

El segundo son unas perspectivas políticas más inclusivas. La polarización y la tensión política y social tampoco seducen a un inversor que, además, probablemente haya entrado o se plantee entrar en el mercado turco de la mano de socios locales.

Finalmente, el éxito de aquellos que ya han invertido puede generar un efecto llamada, no sólo entre empresas del mismo sector o del mismo tamaño, contribuyendo así a una diversificación de los sectores y a que la pequeña y mediana empresa, muy presente en otros países como Marruecos pero menos en Turquía, decida apostar por este país.

(6) Atraer inversión turca hacia España. Los niveles actuales son muy bajos y el objetivo sería multiplicarlos en la próxima década hasta acercarlos, en 2023, a una cuarta parte de la inversión española en Turquía. No estamos ante un problema específico de España, aunque ciertamente la recuperación de la economía ayudaría a aumentar el atractivo del país. Las empresas turcas han sido, hasta el momento, poco dadas a invertir en terceros países. En eso contrasta con la estrategia de las multinacionales de América Latina o de la India, que sí se caracterizan por apostar por la internacionalización de la inversión. Parecería razonable que en los próximos años algunas empresas turcas opten por la misma línea y, de producirse, desde España tiene que aprovecharse la buena sintonía en las relaciones bilaterales para presentarse ante ellas como un destino atractivo y a la vez seguro.

(7) Seguir siendo uno de los principales socios

---

21 "Turkey at the bottom rung of ladder in investments abroad", Hurriyet Daily News, 8/VI/2013.

comerciales, aspirando a aumentar en un 50% el volumen de exportaciones españolas a Turquía durante los próximos 10 años. Si se sigue la dinámica de los últimos años lo más probable es que España baje algunos lugares en el ranking de socios comerciales para Turquía, no porque disminuyan los intercambios comerciales entre ambos países sino porque el ritmo de crecimiento va a ser mayor con otros países de su entorno más cercano o con otras economías emergentes.

(8) Convertir España en un polo de atracción para los turistas turcos. Como hemos visto el número de turistas turcos en España ha crecido significativamente, en sintonía con el crecimiento de su economía y con el número creciente de conexiones aéreas entre ambos países. Aun así, todavía hay margen para que estas cifras crezcan.

Las grandes ciudades españolas así como el patrimonio árabe-musulmán son dos atractivos turísticos que podrían atraer a un número mayor de ciudadanos turcos. Para ello, el gobierno

español debería ser más activo a escala europea en la demanda de que se produzca una facilitación y a medio plazo liberalización de visados con este país. También deberían realizarse estrategias focalizadas por parte de las oficinas de promoción turística para atraer el turismo turco hacia España.

### **Objetivos socio-culturales**

(9) Una colaboración más estrecha entre agentes sociales, culturales, educativos y mediáticos. El objetivo final es que la colaboración entre homólogos turcos y españoles tenga una dinámica propia, sin requerir el impulso gubernamental. No obstante, en ocasiones es necesario este apoyo para iniciar el proceso. Asimismo, sería deseable que durante los próximos 10 años Turquía y España respectivamente sean países invitados en grandes acontecimientos culturales. No sólo por un tema de visibilidad sino porque a raíz de estas colaboraciones puntuales pueden surgir relaciones más estructuradas entre agentes

*Sería deseable que durante los próximos 10 años Turquía y España respectivamente sean países invitados en grandes acontecimientos culturales. No sólo por un tema de visibilidad sino porque a raíz de estas colaboraciones puntuales pueden surgir relaciones más estructuradas entre agentes culturales, distribuidores, etc. En el plano educativo, la participación de Turquía en programas financiados por la UE seguirá siendo la mejor plataforma para una colaboración regular entre universidades y centros de investigación de ambos países.*



*Aunque las relaciones con Turquía han aumentado significativamente en los últimos años, hay margen para intensificarlas y dotarlas de mayor contenido*

culturales, distribuidores, etc. En el plano educativo, la participación de Turquía en programas financiados por la UE seguirá siendo la mejor plataforma para una colaboración regular entre universidades y centros de investigación de ambos países. Finalmente, sería deseable una mayor colaboración entre los grandes medios de comunicación de ambos países como ya se hace con homólogos de otros países europeos para compartir artículos, reportajes o entrevistas.

(10) Aumentar el conocimiento mutuo de las lenguas y culturas de ambos países. El esfuerzo por promocionar en Turquía el

conocimiento del castellano, y en menor medida de otras lenguas peninsulares, ha tenido éxito en Turquía y deberá proseguirse esta política, entre otros, intentando llegar a ciudades pequeñas y medianas, algunas económica y culturalmente muy pujantes, en la que todavía no exista esta oferta. No obstante, las posibilidades de adquirir conocimientos de lengua turca en España son mucho más escasas y ambos gobiernos deberían trabajar conjuntamente para colmar este vacío.

### **Conclusiones**

Aunque las relaciones con Turquía han aumentado significativamente en los últimos años, hay margen

para intensificarlas y dotarlas de mayor contenido. Dar mayor continuidad a la labor de las cumbres, trabajar para un mejor encaje de Turquía en la UE, colaborar en el espacio mediterráneo pero también en otros espacios de interés común, impulsar el crecimiento y diversificación de la inversión y el comercio, hacer de España un destino atractivo para el turista turco, potenciar la colaboración regular entre agentes sociales culturales, educativos y mediáticos y aumentar el conocimiento mutuo de las lenguas respectivas son algunos de los objetivos que España, en colaboración con las autoridades turcas, debería fijarse para la próxima década.

# Cambios recientes en la caracterización social y las conexiones internacionales del terrorismo yihadista como amenaza para España

*Fernando Reinares y Carola García-Calvo*

*Recientes actuaciones en Ceuta y Melilla del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil confirman que ha aparecido la componente homegrown o endógena del terrorismo yihadista en España y que sus conexiones han pasado a establecerse con entidades localizadas en el tramo occidental de la franja del Sahel y en Oriente Medio.*

Cualquier español o residente en España que dentro o fuera del territorio nacional se adhiere al salafismo yihadista y opta por trasladarse a un país donde cuenta con bases alguna de las actuales organizaciones terroristas inspiradas en esa ideología, bien sea para recibir entrenamiento o para implicarse en actividades de violencia como integrante de tales entidades, es por definición un peligro. Cuando no una amenaza efectiva para el conjunto de nuestros ciudadanos e intereses.

Es un peligro si permanece fuera de nuestras fronteras y llega a participar en la designación de blancos españoles contra los que cometer actos

de terrorismo o decide hacerlo por su propia cuenta en el exterior. Pero igual o más lo es, desde luego, si retorna, ya sea con similar intención terrorista pero al margen de la entidad con la que hubiese estado relacionado o con la determinación de llevar a cabo actividades de adoctrinamiento y captación para la misma. Incluso contribuyendo a la preparación y ejecución aquí de atentados siguiendo las directrices de esa organización.

En el caso de los yihadistas que han viajado desde nuestro país a otro para recibir entrenamiento o contribuir a campañas mediante las cuales tratar de imponer violentamente dominios

islámicos de signo salafista, se observan dos dimensiones fundamentales de la amenaza que el terrorismo global sigue suponiendo, transcurrido un decenio desde el 11-M. Esas dos dimensiones son los procesos de radicalización violenta que ocurren en el seno de la población musulmana en España y la movilización que de individuos afectados por estos procesos hacen determinadas organizaciones yihadistas asentadas en el exterior.

A este respecto, la más reciente operación antiterrorista en España, llevada conjuntamente a cabo el 30 de mayo en Melilla por la Comisaría General de Información del Cuerpo Nacional de Policía y por el Servicio de Información de la Guardia Civil [[http://www.interior.gob.es/web/interior/prensa/noticias/-/asset\\_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/2032492](http://www.interior.gob.es/web/interior/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/2032492)], durante la que se detuvo a seis sospechosos, pone de manifiesto la actualidad de esas dos dimensiones –endógena la primera y exógena la segunda– inherentes a los riesgos y la amenazas asociados con el terrorismo yihadista en relación con nuestro país.

Y es que esta última actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado no ha venido sino a ratificar lo evidenciado a raíz de otras intervenciones antiterroristas, desarrolladas, sobre todo a partir de junio de 2013, en el curso de las cuales fueron detenidos 18 individuos más, supuestamente relacionados con redes que en España se dedicaban a la radicalización, el reclutamiento y la remisión de individuos a campos de entrenamiento utilizados por organizaciones terroristas o a zonas de conflicto en las que éstas desarrollan acciones de violencia.

En conjunto, el resultado de esas operaciones contra el terrorismo yihadista sugiere que se han producido algunas notables modificaciones respecto a la naturaleza y los vínculos de dicho fenómeno en España, tanto en la caracterización sociodemográfica de los individuos inmersos en actividades relacionadas con el mismo como en sus conexiones con organizaciones adscritas a la actual urdimbre del terrorismo global y en los ámbitos geopolíticos donde estas llevan principalmente a cabo sus acciones y concentran su infraestructura.

Mientras que el perfil dominante entre los condenados en España desde mediada la década de los 90 hasta 2012 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista ha correspondido al de un varón extranjero de entre 25 y 40 años [[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt11-2013-reinares-garciacalvo-yihadistas-espana-perfil-sociodemografico-1996-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt11-2013-reinares-garciacalvo-yihadistas-espana-perfil-sociodemografico-1996-2012)], los detenidos a partir de 2013 por ese mismo tipo de actividades siguen siendo igualmente varones y con edades en el momento de ser aprehendidos situadas en ese mismo intervalo, pero en cambio entre ellos hay una proporción bastante más que significativa de ciudadanos españoles, originarios de Ceuta y Melilla o ubicados en esas dos ciudades.

En otras palabras, ha aparecido lo que en propiedad cabe describir como la componente homegrown o endógena del terrorismo yihadista en España por lo que se refiere a su caracterización sociodemográfica, estadísticamente apenas representativa hasta hace poco, aunque los pro-

cesos de radicalización y de reclutamiento vinculados con dicho fenómeno hayan destacado por ser de carácter homegrown o endógeno tras su penetración en nuestro país a inicios de los 90. [[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt16-2013-reinares-gciacalvo-radicalizacion-terrorismo-yihadista-espana](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt16-2013-reinares-gciacalvo-radicalizacion-terrorismo-yihadista-espana)]

Desde 1995, cuando fue detenido en nuestro suelo el primer individuo condenado por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista, hasta hace unos tres años, los yihadistas activos en España formaban parte, en su mayoría, de células relacionadas con organizaciones terroristas asentadas el sur de Asia y el Magreb o estaban encuadrados directamente en ella. Sin embargo, las detenciones más recientes indican que esas conexiones ha pasado a establecerse con entidades localizadas sobre todo en Oriente Medio y, en menor medida, en el tramo occidental de la franja del Sahel,

en uno y otro caso mediante entramados hispano-marroquíes.

Entre estas entidades destacan la rama de al-Qaeda en Siria, es decir Jahbat al Nursa (JN), y –activa en ese país y en el escenario común que de insurgencia yihadista que conforma con el contiguo territorio iraquí [[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/Elcano\\_es/Zonas\\_es/Comentario-Reinares-auge-terrorismo-Irak-relacion-con-Siria-escenario-comun-insurgencia-yihadista](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/Comentario-Reinares-auge-terrorismo-Irak-relacion-con-Siria-escenario-comun-insurgencia-yihadista)], donde compiten por la hegemonía dentro de su sector ideológico– el Ejército Islámico de Irak y Levante (EILL). A fines de 2013 se conocía que al menos 20 individuos habían salido de España para sumarse a ambas organizaciones terroristas. [<https://www.ctc.usma.edu/posts/the-spanish-foreign-fighter-contingent-in-syria>] Asimismo, aun cuando el número de individuos que de nuestro país haya viajado movilizadas por una u otra pueda ser más reducido, al-Qae-

da en el Magreb Islámico (AQMI) y el Movimiento para la Unificación y la Yihad en Africa Occidental (MUYAO), precursora de lo que en estos momentos es al-Morabitún, están activas en torno al norte de Malí.

Estos cambios recientes en la caracterización social y las conexiones externas del terrorismo yihadista como amenaza para España obligan a un renovado enfoque en la persecución de dicho fenómeno, a una actualización de la estrategia nacional de prevención de la radicalización y a un énfasis diferencial, dentro de nuestro entorno europeo y mediterráneo, en materia de cooperación internacional.

---

# Climate change diplomacy in Spain's future foreign policy

*Lara Lázaro-Touza and Elena López-Gunn*

*Climate change is a global externality with local consequences that requires concerted action by sovereign nations. Climate policy is an area in which national and international dimensions are blurred. It is also an area in which the concept of global public goods –the provision of a stable climate that is non-rival in nature and non-excludable– crystallises.*

## **Summary<sup>1</sup>**

In the light of Spain's future foreign policy, it is necessary to develop a more pro-active climate diplomacy. This paper analyses Spain's climate diplomacy in line with the Elcano report titled 'Towards a Strategic Updating of Spain's Foreign Policy' and the State Foreign Action and Service Law (Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, LAESE). The paper seeks to provide policymakers with an analysis to support a more pro-active stance on climate policy, aligning Spain's interests and values. This should help Spain become a more influential global actor as regards climate change, both within the EU and internationally.

## **(1) Introduction**

Climate change is a global externality with local consequences that requires concerted action by sovereign nations. Climate policy is an area in which national and international dimensions are blurred. It is also an area in which the concept of global public goods –the provision of a stable climate that is non-rival in nature and non-excludable– crystallises. Actions to provide such goods arguably require that countries engaging in international climate agreements have normative values such as solidarity and responsibility. In practice, however, a bird's eye view of global climate policy shows that developed countries

---

1 The authors are indebted to Ángel Gómez de Ágreda, Lieutenant Colonel of the Spanish Air Force, Laura Gallego Garnacho, Responsible for Climate Change and Industry at CEOE, Jaume Margarit, Director of APPA, Gonzalo Escribano Francés, Director of the Energy Program at Elcano, Iliana Olivé Senior Analyst in International Cooperation and Development at Elcano and Michel Zoghby, independent consultant, for their comments and insights.

have sought to persuade developing countries to limit their emissions while shying away from significant emission cuts at home. Developing countries have repeatedly demanded aid to address climate change both through funds and technology transfers (Harris, 2009) in order to meet these demands. The EU has traditionally pushed for deep greenhouse gas (GHG) emission reductions, and Spain has accompanied EU climate policy, with greater or lesser enthusiasm and independence.

For countries like the UK, France and Germany, climate change became a foreign-policy priority, especially in the run-up to Copenhagen and before the economic crisis of 2008 was in full swing. Spain is a climate-vulnerable country, located in a climate-change hotspot, with key economic sectors that can be significantly affected by a changing climate. It has strong ties with Latin America, one of the most active areas in terms of renewable energy development (Bloomberg News Energy Finance, 2013),

and it has expertise and technology that can effectively contribute to the expansion of renewable energy markets. Despite Spain's (self)-interest in successful globally-orchestrated mitigation, it has traditionally been considered a passive laggard as regards its climate-related foreign policy. This has been the case until at least 2004, when Spain took a more active role (Costa, 2006).

This paper analyses Spain's climate diplomacy<sup>2</sup> in line with the Elcano Royal Institute's report 'Towards a Strategic Updating of Spain's Foreign Policy' and the LAESE. It seeks to provide policymakers with analysis that supports a more pro-active stance towards climate-related foreign policy, aligning Spain's interests and values. This should help Spain become a more influential global actor as regards climate change, both within the EU and internationally.

The paper's structure is as follows: the second section reflects on global changes in the climate system and their consequences

for Spain, a key issue for science-based policy making. Section three briefly presents some of the critical actions taken within Spain's climate diplomacy and then outlines the rationale and objectives for a more pro-active climate-related foreign policy. Section four analyses Spain's geographical focus in terms of climate diplomacy. Section five presents some conclusions.

## **(2) Climate change as a threat?: latest findings and the consequences for Spain**

The Intergovernmental Panel on Climate Change's (IPCC) Fifth Assessment Report (henceforth AR) states that climate change is unequivocal and that human beings have undoubtedly influenced the climate system. The key impacts that will affect southern Europe include rising sea levels and coastal erosion, water scarcity and more frequent wildfires and heat waves. Economic activity will also be affected, especially in sectors like tourism, agriculture, forestry, fisheries, infrastructure, energy and health (IPCC, 2014).

<sup>2</sup> Climate diplomacy can be defined as 'the interface between national interest debates and international cooperation... the practice and process of creating the international climate change regime and ensuring its effective operation' (Mabey, Gallagher & Born, 2013, p. 6).

**Table 1. Expected key physical and socioeconomic climate change impacts and effects**

Area	Climate change impacts and effects
<b>Temperature increases</b>	<p><b>Global:</b> the summary for policy makers of the AR states that there is high confidence that for a doubling of CO<sub>2</sub>, the global mean surface temperature increase is likely to be in the range of 1.5°C to 4.5°C. According to the Potsdam Institute (2012), if no additional mitigation occurs, the world is likely to warm up by more than 3°C compared with pre-industrial levels by the end of the century. This is well above the 2°C mark that the scientific and policy community have agreed is the threshold above which there is a dangerous interference with the climate system. More frequent and extreme heat waves will accompany these mean temperature increases.</p> <p><b>Spain</b> is located in a climate-change hotspot (Lopez-Gunn, 2009). Despite the uncertainty regarding future climate-change consequences, it is expected that Spain will experience significant mean seasonal warming that could range between 2°C and 3°C during the winter and could reach 6°C in the summer by the end of the century, for higher anthropogenic emission scenarios (Pérez &amp; Boscolo, 2010).</p>
<b>Sea level rise, surface temperature, hypoxia and acidification</b>	<p><b>Global:</b> sea level rise data analysed in the AR has been narrowed down compared with previous analyses and is expected to increase between 0.4 and 0.63 metres on average by the end of the century.</p> <p><b>The EU:</b> in addition to rising sea levels, the European Environment Agency (2014) states that EU waters are being particularly affected by climate change. Higher surface temperatures, hypoxia and acidification are the main effects of climate change. These have led to wide ranging extinctions in the past (EEA, 2014).</p> <p><b>Spain:</b> coastal erosion is expected to affect Spain (IPCC, 2014). Additionally, in 2010 Spain was the third-largest fish importer worldwide and the ninth biggest exporter of fish and fish products in 2010, in value terms (FAO, 2012). Hence, Spain should pay special attention to the effects of climate change in this area.</p>
<b>Water</b>	<p><b>Global:</b> in terms of mean annual precipitation, changes vary depending on the region. In many mid-latitudes and dry regions, mean precipitation is likely to decrease. Additionally, extreme precipitation will become more intense as global mean surface temperature increases. The area encompassed by monsoon systems will increase over the 21st century. There will also be a potential lengthening of the monsoon season in many regions. Countries located in the Mediterranean region are likely to suffer more severe climate change impacts than other EU nations (Bates et al., 2008). Droughts could become more intense and frequent, and rivers' run-off may decrease (Fischer et al., 2007; Lorenzo-LaCruz et al., 2012).</p> <p><b>Spain:</b> a study was commissioned by the OECC for a regional assessment on the likely impacts of climate change on water resources for different climate scenarios at the regional scale for Spain (1Km<sup>2</sup>resolution). The mean annual precipitation is likely to decrease by up to -0.88 mm/year under an A2<sup>3</sup> scenario and -0.18 mm/year under a B2 scenario (CEDEX, 2012).</p>

3 See IPCC (2000) for a description of the scenarios.

Area	Climate change impacts and effects
<b>Ecosystems, food and agriculture</b>	<p><b>Global:</b> ecosystems could lose up to 30% of plant and animal species for temperature increases ranging from 1.5°C to 2.5°C according to the IPCC's Fourth Assessment Report (AR). The structure and function of ecosystems are expected to be impacted. This could imply, among other things, reductions in the capacity of forests to absorb CO<sub>2</sub>, impacts on coral reefs, and polar, glacier and alpine ecosystems disappearing. Adaptation of species is agreed to be increasingly difficult and costly beyond 2°C. Food security could be threatened globally if temperature increases are above 4°C (Potsdam Institute, 2012).</p> <p><b>Spain:</b> according to Araújo et al., (2011) half of the EU's biodiversity is found in Spain. Habitat modification is currently the main threat to Spain's biodiversity. Climate change is an additional factor driving biodiversity losses, with further impacts expected in the future. A contraction of species from the south or south-west of Spain to the north or north-east is expected and over 70% of the species studied could require adaptation and conservation measures. Related to the effects on ecosystems, as regards agriculture and food security, the Met Office (2011) foresees an increase in wheat production in Spain but a decrease in the area suitable for agricultural production.</p>
<b>Health</b>	<p><b>Global:</b> according to the WHO, 'Climate change affects the social and environmental determinants of health –clean air, safe drinking water, sufficient food and secure shelter–. Many of the major killers such as diarrhoeal diseases, malnutrition, malaria and dengue are highly climate-sensitive and are expected to worsen as the climate changes'<sup>4</sup>.</p> <p><b>The EU and Spain:</b> on average, 2% of heat related deaths in key EU cities could be attributed to climate change by 2030. This is especially relevant for cities in countries like Spain where the effects could be even greater (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2013).</p>
<b>Security</b>	<p><b>Global:</b> climate change is expected to be one of the variables<sup>5</sup> that might ignite or aggravate future conflicts. The intelligence community has furthermore warned that climate change will have a significant geopolitical impact worldwide. This implies 'contributing to poverty, environmental degradation, and the further weakening of fragile governments. Climate change will contribute to food and water scarcity, will increase the spread of disease, and may spur or exacerbate mass migration' (DoD, 2010, p. 85).</p> <p><b>Spain:</b> countries in the Sahel region and other countries in the Sub-Saharan area are of paramount interest for Spain in terms of security linked to climate change (Gómez de Ágreda, pers. comm.)</p>
<p>Sources: Araújo et al., (2011), Bates et al. (2008), CEDEX, (2011), DoD (2010), EEA (2014), Fischer et al. (2007), Garrido et al. (2012), IPCC (2014), IPCC (2013), IPCC (2007), Lorenzo-LaCruz et al. (2012), Met Office (2011), NIC (2009), Potsdam Institute (2012).</p>	

4 Climate change and health. Fact sheet N°266. Reviewed November 2013, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs266/en/>.

5 Other variables include: cultural tensions, resource scarcity, disease and rapid urbanisation of coastal regions.

The consequences of climate change, depicted in Table 1 above, provide Spain with strong reasons to pursue decisive action to mitigate GHG emissions and to adapt to the unavoidable effects of a changing climate.

### **(3) A vision: actions, goals, values, and interests in Spain's climate diplomacy**

#### **Vision and actions: revisiting the European hot-house**

The EU has historically pursued a leadership role in climate policy. The decision on a new policy framework for energy and climate will be made no later than October 2014 (European Council, 2014). Should the Commission's proposal for a 2030 framework for climate and energy policies be endorsed by the European Parliament and the Council, this would mean a 40% GHG emission reduction for the EU by 2030, a 27% target for renewable energy consumption<sup>6</sup> and the structural reform of

the European Emissions Trading System (EU ETS). The reform would imply the establishment of a market stability reserve post 2021 and provisions aimed at smoothing the process between trading phases, building on the experience gained in the transition from phase 2 to phase 3 of the EU ETS.<sup>7</sup>

According to the Spanish Climate Change Office (OECC in its Spanish acronym), Spain is currently wholeheartedly aligned with the EU's climate policy, especially as regards the revised post 2020 framework. At the international level, this implies trying to ensure that the 2°C goal is met, supporting multilateralism, striving for full participation in future climate agreements and ensuring that commitments made by the various parties involved are transparent, quantifiable, comparable, verifiable and ambitious. The EU (and Spain) will also push for a strengthening of the multilateral rules-based

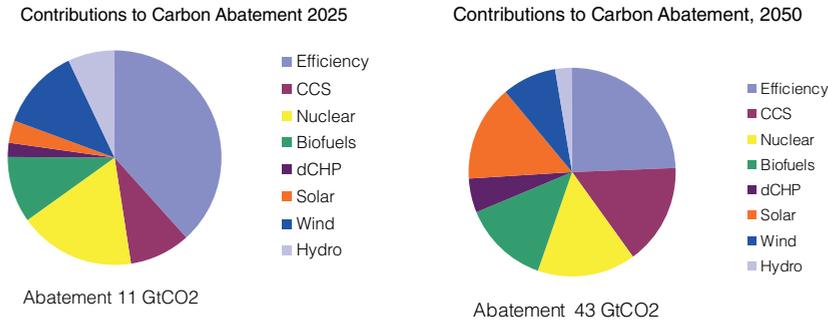
regime (a robust set of rules on Monitoring, Reporting and Verification - MRV), accounting and compliance) and will support adaptation and implementation as a key part of the 2015 agreement. Additionally, Spain argues that we should build on existing institutions and processes, strengthen linkages and avoid inefficient duplication of efforts at the international level. In this regard, Spain welcomes the establishment of the Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate-change impacts, aimed at enhancing knowledge, coordination and support on this issue.

But achieving the 2°C target is becoming increasingly difficult, if not impossible, given the current GHG reduction efforts. The task, in terms of mitigation, will require globally, at least three distinct and interconnected energy-related strategies. First, increase energy efficiency; a potentially low-cost option that can take

<sup>6</sup> For the whole of the EU (but freedom for member states to set their own targets) and with a wait stance on efficiency targets until the Commission Directive 2012/27/EU on energy efficiency is reviewed.

<sup>7</sup> According to the EU Commission proposal for the establishment and operation of a market stability reserve, the reserve 'represents potentially a significant change to the design and operation of the EU ETS. Early lessons from operating the reserve rules may prove valuable and allow for improvements in the design of the reserve rules. At the same time predictability and stability are important for a successful carbon market. In order to strike the right balance the proposal foresees a review with particular focus on certain reserve parameters by 2026. The proposal also contains provisions aimed at smoothening auctioning supply in the years around transitions between trading phases in cases where the default would otherwise have resulted in sharp changes ([http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com\\_2014\\_20\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com_2014_20_en.pdf)).

### Graph 1. Distribution of emission savings by technology



Source: Stern (2007), p. 230.

us over a third of the way to the carbon reductions needed by 2025 and less than a quarter of the way to the GHG reductions needed by 2050. Secondly, reduced energy demand. Third, and particularly important for Spain, ensure renewable energy sources make a significant contribution to the energy mix. Graph 1 below illustrates how different technologies can contribute to mitigating CO2 emissions for given amounts of energy demand, using Anderson’s bottom-up analysis undertaken for the Stern Review (2007).

In Spain, the OECC has been entrusted, by way of article 3.1 of Royal Decree 401/2012, with representing the Ministry of Agriculture, Food and the

Environment in international forums, especially at the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the IPCC. The rationale for the OECC’s policies is that climate change is a global public bad that can threaten key sectors in Spain.

A key economic sector as regards climate-related foreign policy is the energy sector. In addition to the contribution that renewable energy sources (RES) can make to the reduction of greenhouse gas emissions, issues of energy dependence and energy security –which affect industrial production costs across the economy– are cited as reasons to promote renewables. Spain is already well positioned in terms of renewable targets.

As Escribano (2014) outlines, Spain already surpassed the interim target set by the EU, reaching 15% in 2011. The most important strategy for Spain in terms of climate diplomacy arguably lies in ensuring energy security, an adequate level of interconnection with the EU and the establishment of a European energy market, which would increase competition, lower energy prices and allow consumers to enjoy greener energy. Pro-active policies in this area mean Spain could become an energy hub due to its geographical position, capitalising on its gas and renewable capacities (Ibid.).

In terms of Spain’s geographical focus regarding climate diplomacy, Latin America can be a prime area

of interest through the Ibero-American Network of Climate Change Offices (RIOCC<sup>8</sup> in its Spanish acronym). The RIOCC network was created in 2004 by the Ibero-American Ministries of Environment Forum. The RIOCC's main goals include exchanging experiences and information, and identifying priorities, challenges and opportunities. It also fosters the implementation of the UNFCCC decisions, especially as regards mitigation and adaptation and promotes the inclusion of climate action within Official Development Aid (ODA) strategies.

Climate change is increasingly considered a transversal goal for development projects in Spain (Corrales, 2008). In fact, the current plan (Plan Director 2013-2016)<sup>9</sup> includes climate change as one of its transversal goals. This inclusion of climate considerations in ODA projects in Spain is aligned with the Paris Declaration, the Accra Agenda (OECD,

2008) and the EU goal of policy coherence for development, which also sees climate change as a key global challenge (EC, 2007). In terms of funding climate-change initiatives within ODA, Spain contributed over €125 million in 2011 and €60 million in 2012 (MAGRAMA, 2013). As regards potential business opportunities, Spain's National Climate Change Adaptation Plan (PNACC) has meant the development of important transferable knowledge and know-how for cooperation.<sup>10</sup> In fact, many Spanish institutions and businesses have considerable expertise in the evaluation of impacts, vulnerability and adaptation, particularly in areas such as coastal and water resources management, among others.

The opportunity to strengthen the integration of climate change and poverty is also emerging internationally. At the global level, and for the first time in 15 years, the Millennium Development Goals are being revised.

These are now going to be renamed Sustainable Development Goals. It is currently being debated how and to what extent climate change will be included in these goals. The agreements to be reached for the Sustainable Development Goals and the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC COP21), could provide a unique opportunity to reinforce global governance in poverty reduction and climate change.

## Goals

The recently approved Law for Spain's Foreign Action and Service<sup>11</sup> (LAESE) recognises climate change as one of its objectives in Article 2. Additionally, Article 29 states that Spain's foreign policy as regards climate change will foster international climate agreements, strive for sustainable production and a sustainable energy model and protect ecosystems. It will also engage in capacity-

8 Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC) [www.lariocc.es](http://www.lariocc.es).

9 Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, La Integración del Cambio Climático en la Cooperación Española al Desarrollo, [http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/proyectos-de-cooperacion/cooperacion-internacional/la-integracion-del-cambio-climatico-en-la-cooperacion-al-desarrollo/Copy\\_2\\_of\\_default.aspx](http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/proyectos-de-cooperacion/cooperacion-internacional/la-integracion-del-cambio-climatico-en-la-cooperacion-al-desarrollo/Copy_2_of_default.aspx).

10 Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Proyectos de cooperación, <http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/proyectos-de-cooperacion/>.

11 See Congreso de los Diputados, Proyecto de Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-51-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-51-1.PDF).

building activities and render technical assistance to develop regulatory instruments and non-economic instruments such as awareness raising.

### Interests and values

This subsection reflects on some of Spain's main environmental concerns, economic interests, key stakeholder values and demands as regards climate-related foreign policy. While Spain's climate diplomacy is largely embedded in the EU position, Spain's key interests and values regarding the environment sometimes differ from those of other EU countries. The northern EU countries have traditionally been concerned primarily with pollution issues. The focus of environmental concerns in southern countries such as Spain has been on water scarcity, wildfire soil erosion (Costa, 2006) and maritime pollution (Lázaro-Touza & Atkinson, 2013).

As regards climate-related foreign policy, according to Fride (2012), countries such as the UK, France and Germany, have a much

greater involvement of their Ministries of Foreign Affairs in climate-change issues than Spain. Spain's leading role in renewable energies in a carbon-constrained world, along with the impacts of climate change on the tourist sector,<sup>12</sup> the wine and the milk industries, among others, are examples that serve to illustrate the powerful reasons for the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation (MAEC in its Spanish acronym), in its commercial diplomacy capacity, to increase its interest and actions regarding climate change.

Concerning the values held by Spanish citizens interviewed by the European Commission, they are (self-reportedly) among the most concerned in the EU with climate change (EC, 2011),<sup>13</sup> although concern has significantly decreased as a result of the economic crisis (EC, 2014). However, the actual behaviour of citizens (or lack thereof) in Spain towards climate change is still seen as a barrier to success in the climate-change arena. There is thus a gap between the concerns and actions of

Spanish citizens as regards climate change. Pilot projects that demonstrate the co-benefits of climate-conscious behaviour (eg, money saved in energy efficiency) could help bridge the gap between stated concern regarding climate change and behaviour.

The business sector, through its main association in Spain (Confederación Española de Organizaciones Empresariales, CEOE), is highly organised and cohesive in terms of voicing its demands as regards national and international climate policy. These demands include: first, to ensure there is a balanced agreement that includes both developed and developing countries. The business association hence opposes the current EU 2030 framework for climate and energy and will continue to do so until an inclusive, balanced and legally-binding international climate agreement is negotiated. The reason for this opposition according to the CEOE is that the industry's competitiveness may be severely damaged. Recent literature on the

<sup>12</sup> Tourism significantly contributes to Spain's GDP (10.9% in 2012) and employment (11.9% in 2012), see INE (2013).

<sup>13</sup> Note that the Eurobarometer on climate change also affirms that 57% of Spanish interviewees saw the national government as the institution responsible for addressing climate change (EC, 2011). Additionally, Spanish citizens also recognise their knowledge regarding climate change is low (Arto et al., 2013).

existence of competitiveness losses and industrial flight provides some support for the intense lobbying on behalf of the CEOE as it has found a statistically significant effect on relocation partially derived from environmental regulations (Levinson, 2008). The pollution-haven hypothesis exists primarily for carbon-intensive industries like coal, oil, gas, cement, iron and steel, among others, which are heavily exposed to international trade. However, other variables such as labour costs, investment climate, regulatory stability and distance to markets, arguably have more weight in relocation decisions (Cole, 2004). Secondly, Spanish industries should be treated fairly. Third, subsidies to immature technologies should be limited. Fourth, greater attention should be paid to adaptation. And fifth, it should be ensured that there is regulatory stability that is conducive to long-term investments.

On the renewable energy front, the APPA (the renewable energy association for Spain) has demanded at the EU level, ambitious renewable energy targets

(30% by 2030), expressing regret that the Spanish government did not support, and that the EU Commission did not adopt this target proposed by the European Parliament. Initiatives that facilitate decentralised energy production according to EU Directives are also demanded. Domestically, the APPA is eager to work alongside the government in the development of a long-term strategy for the power sector that can transcend political terms (ie, an Energy State pact). This strategy would have RESs play an increasingly important role subject to environmental, social and economic sustainability criteria. Further demands from the renewable sector include ensuring regulatory stability and avoiding retroactive measures which reduce investor confidence, and thus increase the risk of lower investments in renewables globally (Schoenberg, 2014) at a key point in the transition to low-carbon economies. For the transition to materialise the APPA demands a coherent energy policy that promotes RESs not only internationally, but also nationally.

There are a wide variety of environmental organisations in Spain. There is, to our knowledge, no common position that provides the Spanish government with Environmental Non-governmental Organisations' (ENGOS) demands on Spain's climate-related foreign policy. The requests, however, are fairly consistent. ENGOS' demands from the Spanish government (both nationally and abroad) include: further emission reductions, increases in forest protection initiatives and a climate-sensible energy policy (promoting decentralised renewable energy generation, saving energy and backing energy efficiency policies).

The ultimate goal of these demands is that the international climate negotiation process abides by the 2°C average temperature increase in accordance with the scientific consensus. The above demands by ENGOS should be met taking into account the different responsibilities and capabilities of developed versus developing countries.

14 Just Transition refers to 'the notion that the transition process to a greener economy has to be inclusive of all stakeholders, and that the unavoidable employment and social costs of the transition have to be shared by all' (Cunniah, 2010, p. 122).

A just transition<sup>14</sup> towards a low-carbon energy model both nationally and internationally is also seen as paramount. The transition implies not only moving away from fossil fuels but also embracing renewable alternatives. National policies should be integrated across government levels and stakeholders. Private firms should be part of the GHG abatement solution and should be transparently monitored. Citizens, in turn, should change their consumption patterns to reduce GHG emissions nudged by the ‘choice editing’<sup>15</sup> role of governments (Assadourian, 2010). Equity is another key concern for ENGOs. This implies a fair burden-sharing agreement, making adaptation a priority and ensuring additional and adequate funding is disbursed to less developed countries by the international community. Additionally, technology transfers should be fostered to ensure the ‘climate Kuznets Curve’ can be tunnelled by rapidly developing countries. Table 2 below summarises some of the specific demands from

the business sector and from civil society.

It is therefore in Spain’s interest (in particular regarding the tourist sector, renewable energies and the agricultural sector), and in accordance with Spanish citizens’ values, to foster action to curb GHG emissions and to adapt to changes that are already occurring.

#### **(4) Spain’s strategic climate alliances**

Considering the goals of the recently-approved law (LAESE), as well as the interests and values described above, this section provides a brief analysis of the key geographical areas where Spain could focus its climate diplomacy efforts.

##### **Strengthening the Latin climate connection**

Spain can further contribute to the EU objective of cooperating with Latin American and Caribbean (LAC) partners to integrate climate change into development processes and strategies. The EU has adopted a relatively proactive stance under its EUROCLIMA

project. Spain can continue to build on these initiatives, reinforcing the synergies and complementarities with the RIOCC network and other regional initiatives promoted by Spanish Development Cooperation.

In addition to the RIOCC initiative, that has strong political support at the highest level, Spain can continue to build on a range of rich and well-established relationships across the Atlantic. Civil society, the private sector, NGOs, academics and think tanks can enhance traditional Spanish climate diplomacy. These institutions diffuse the power from the state, bringing civil societies on both sides of the Atlantic closer together. In fact, climate change can provide a ready-made lab to test the concept of an integral system.<sup>19</sup> Latin America could be a good testing ground because of the many shared values around fundamental rights and freedoms, all of which could enhance existing links between political parties, trade unions, regional climate expertise, the media and NGOs; a true mesh of rich experience from diverse actors.

<sup>15</sup> ‘Choice editing’ refers to ways in which government shapes behaviour by using different policy instruments, from removing ‘perverse subsidies and taxing unsustainable behaviours to outright bans of unsustainable technologies like the incandescent light bulb’ (Assadourian, 2010, p. 6).

<sup>16</sup> See Elcano (2014) for a definition and discussion of the integral system.

**Table 2.**  
Some key demands from Spanish stakeholders regarding climate policy and diplomacy

Topic	Business (CEOE)	Business (APPA)	ENGOS
GHG emission reductions	Further commitments should ensure a balanced agreement inclusive of developed and developing countries. No unilateral EU pledges are valid in the absence of such a balanced and inclusive agreement.	Further renewable energy targets are needed to meet climate-change targets.	Further commitments are needed to ensure average temperature increases are limited to 2°C above pre-industrial temperatures.
Subsidies	Limit subsidies for 'immature technologies'.	Support is still needed in some technologies. For technologies losing subsidies adequate adaptation time should be granted.	Eliminate fossil-fuel subsidies and facilitate decentralised energy production from renewable energy sources.
Regulatory stability	Ensure regulatory stability to facilitate long-term and low CO2 investment.		
Flexibility mechanisms	Use flexibility mechanisms <sup>17</sup> to increase efficiency. Limit the structural reform of the EU-ETS.	Flexibility mechanisms can potentially yield economic benefits (eg, through permits sold) if these mechanisms are designed and implemented carefully.	Abandon flexibility mechanisms. They have been ineffective in the past.
Climate governance	Pursue full participation. Commitments should be comparable for developed countries. Commitments should be 'adequate' for developing countries. Make greater diplomatic efforts at international climate conferences. Increase the involvement of Heads of State and Ministers.	Spain should keep supporting international negotiations under the UN framework. Spain should be more active in voicing its demands and should further push for a renewable future. The EU should continue to be a climate policy leader despite economic downturns.	Pursue full participation. Make commitments according to responsibilities and capabilities. Foster Environmental Policy Integration and multilevel climate governance.
Adaptation	Key nationally.	RES can also play a relevant role in national adaptation strategies (eg, providing low carbon electricity for future increases in energy demand in AC use associated with higher temperatures).	Key, especially in less-developed countries.

Source: Amigos de la Tierra, (2014), CEOE (2010), CEOE (2013a), CEOE (2013b), CEOE (2013c), Coalición Clima<sup>18</sup>, Ecologistas en Acción, (2013), Ecologistas en Acción (2014a), Ecologistas en Acción (2014b), NRDC, (2014), ODI, (2013) and Jaume Margarit (pers. Comm.).

<sup>17</sup> Flexibility mechanisms currently include three market-based mechanisms (Emissions Trading, Joint Implementation and Clean Development Mechanism) that conform the carbon market, and joint fulfilment. These mechanisms help countries meet Kyoto Commitments in an efficient way. See [https://unfccc.int/kyoto\\_protocol/mechanisms/items/1673.php](https://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/items/1673.php).

<sup>18</sup> Coalición Clima. Principios y propuestas <http://www.coalicionclima.es/quienes-somos/principios-y-propuestas>.

### Our southern Mediterranean neighbours: in the same climate boat?

Security, migration, shared environmental problems and business opportunities are the key axes along which Spain's climate-related foreign policy could further develop in the Southern Mediterranean region.

While climate change has not been a significant factor directly driving migration in the recent past, it is however anticipated to be a relevant factor in the future (IPCC, 2014). This is particularly important considering the Mediterranean is a climate hotspot already affected by scarce water resources, dependency on food imports, a political winter after the Arab spring and significant income differences between its northern and southern shores. Spain's aid and adaptation strategy abroad could help limit the adverse threat multiplier effect of climate change, which is expected to result in further resource scarcity, social unrest, possibly an upsurge in extremism and an increased demand for military support to respond to humanitarian crises (NIC, 2009). As Kofi Annan, the former UN Secretary General, said: We

will not enjoy development without security, and we will not enjoy security without development, and we will not enjoy either without human rights. Unless all causes are advanced, none will succeed'.

A further aspect that is inextricably linked to climate change in the Mediterranean region is food security (Luomi, 2012). This is so due to the fact that in these arid and semi-arid countries agriculture represents 80% to 90% of water consumption. Climate change implies a threat to the livelihoods of a population living in areas that are already some of the world's most water-scarce. Thus water, food and environmental security in the Mediterranean context are inextricably linked to climate change.

Concerning business opportunities, the Mediterranean region, in addition to being a hydrocarbon-rich area, also has significant renewable potential. This bodes well for Spanish expertise on renewables. Should energy markets be integrated across the Western Mediterranean, this could also help reduce Europe's energy dependence while also helping to

decarbonise its energy footprint. Initiatives like the DESERTEC project and the Mediterranean Solar Plan were, geopolitical and cost issues notwithstanding, potentially innovative solutions to improve conditions on the southern shores, ensuring security through shared development. Renewed political commitments on these projects would indicate Spain can develop a strategic vision for a key sector. This strategic vision seems particularly significant after the Ukrainian crisis and the energy opportunities opening up in Spain due to its geographical position in the Mediterranean. Spain is already actively engaged with Morocco and Algeria in bilateral relations (Elcano, 2014) and with the 5 + 5 initiative in the Western Mediterranean, where the 10 countries involved have included climate change as a thematic priority.<sup>20</sup>

It can therefore be argued that Spain's climate diplomacy with its southern neighbours should further focus on the food-water-energy-aid nexus, perhaps through a regional network of climate change offices à la RIOCC as well as through innovative initiatives in the renewable energy arena.

20 See [www.remoc.org](http://www.remoc.org) for more information on the first meeting held on 26 February 2014.

## Looking East

The world axis of economic power continued shifting East in the aftermath of the 2008 economic crisis. Sixty per cent of the world population, three of the five biggest world economies and the second and third largest global investors are in Asia (Elcano, 2014). Asia will also be severely impacted by climate change, mainly because of its large population (much of it located in vulnerable areas such as deltas or cities in coastal regions) as well as by the economic consequences of climate change (Piao et al. 2010). Spanish foreign policy interests in this region remain mainly economic (Elcano, 2014) and this also applies to climate diplomacy. As for mitigation, for example, the Chinese market provides an opportunity for Spain's renewable energy technology, and as regards adaptation, through water resource management (López-Gunn & Stucker, 2014), Spain has considerable relevant experience and know-how.

## (5) Conclusions and recommendations

Spain's future climate policy is likely to continue working towards an inclusive, ambitious and legally-binding international climate agreement that would aim to

limit maximum global average temperature increases to 2°C compared with pre-industrial levels. Spain will also back the use of flexibility mechanisms and will promote efficiency in the use of existing institutions at the international level. The above are all in line with the EU's climate policy. Independently of the EU, Spain will continue to nourish the Ibero-American Network of Climate Change Offices (RIOCC), building on our historical ties while contributing to the advancement of international climate negotiations.

As discussed throughout this paper, if the climate challenge is to be tackled decisively, the deployment of renewable energy en masse will be of paramount importance. The reasons for supporting the renewable energy sector in Spain include: its renewable endowment, past investments and leadership in renewables, the increase in energy independence brought about by a high penetration of renewable energy sources in the energy mix, the reduction in GHG emissions, the contribution of the renewable energy sector to Spain's GDP and its potential future contribution to economic growth.<sup>21</sup> In sum, Spain's past efforts in renewable energy development should

not be wasted, a climate (and commercial) diplomacy strategy that would align Spain's values and interests.

The pending challenges for Spain's climate-related foreign policy as regards its geographical outreach include further coordinating national institutions such as the Spanish Climate Change Office with the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, and developing new networks à la RIOCC with its North African neighbours, to minimise threats such as climate change-related migrations and conflict. These new networks could support existing efforts in terms of Spain's security policy and humanitarian response. Additionally, regions where Spain has traditionally had less ties, such as countries across Asia, are likely to be looking for potential solutions, technologies and lessons learnt on the management of extreme events, coastal areas, water resources management, migration, etc. Spain can provide significant experience, technology and know-how to these regions, a strategy that could bring much needed business opportunities.

**Table 3. Suggestions for Spain's future on climate related foreign policy**
**Vision: Global Climate Governance**

- Deepen the institutionalisation of climate-change policy, particularly in the area of climate-change adaptation, ensuring policy coherence between national and foreign policy actions.
- Strengthen international law to develop the right institutional scaffolding to help cope with hydrological variability (eg, 1997 Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses).
- Foster emerging third-generation rights like peace, prosperity and a clean and healthy environment, which are distinct as collective rights.

**Policy opportunities, instruments and policy actors**

- Create additional opportunities to export knowledge and know-how taking advantage of the strong technical expertise of some Spanish infrastructure firms in drought management and drought management plans.
- Establish additional partnerships with other cities to further climate action.
- Pursue opportunities for scientific and technical diplomacy (see, for instance, the Antarctic Treaty).
- Increase knowledge of potential scenarios (not just for climate change but also for impacts on water, food and energy) as well as increase the information on no-regret strategies in terms of adaptation.
- Analyse climate change-related human security impacts (migration, social instability, etc) in already insecure regions.
- Map the potential for low-carbon growth and renewables in different regions to identify new business opportunities in the renewable energy and consulting sectors, among others.
- For adaptation, increase existing knowledge on the water stewardship of scarce water resources in water scarce regions, eg, value ecosystem services like groundwater storage, etc.
- Analyse food security implications of different climate-change projections and long-term strategic food-trade agreements.
- Plan and fund energy-saving demonstration projects to help bridge the gap between concern and behaviour.
- Reduce scientific uncertainty through research and/or develop systems that can operate under uncertainty.
- Increase the weight of climate change in foreign and security policy.
- Foster social capital in civil society as a fundamental, and often underestimated, element of adaptive capacity.

**Table 3. Suggestions for Spain's future on climate related foreign policy (cont.)**

<b>Strategic Areas and Objectives:</b>	Global	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establish ties à la RIOCC with other key partners in North Africa and Asia that can help appease energy security concerns, engage in future climate agreements and provide Spain with much needed business opportunities.</li> <li>• In line with current political processes on the SDGs, Spain could identify climate-smart targets and policy coherence initiatives (Paris Declaration), with finance linked to the UNFCCC process (CDKN, 2014).</li> </ul>
	NENA region (North Africa and Near East region)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Support the development of adaptation measures in the NENA region.</li> <li>• Identify smart-climate policies, within a water-food-energy-aid security frame.</li> <li>• Develop infrastructure projects and water-treatment projects that will make both people and ecosystems healthier, one of the targets of the re-vamped Spanish foreign policy.</li> <li>• Ensure climate change features continue to be included in the on-going political initiatives in the region like the Barcelona process, the NATO Mediterranean Dialogue, the Union for the Mediterranean and the recently kick-started Initiative 5 + 5 on the Western Mediterranean.</li> </ul>
	LAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Further development of NAMAS with projects undertaken by the Spanish Foreign Commerce Institute (ICEX, in its Spanish acronym).</li> </ul>
	Other	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimulate mitigation measures in developing countries from 2020 onwards.</li> <li>• Diversify the current structure of the Clean Developing Mechanism (CDM), which is currently dominated by China, India, Brazil, Mexico, Malaysia, Indonesia and Korea.</li> </ul>
<b>Operational Objectives: Resources</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strengthen coordination between OECC and MAEC to integrate climate policy across all foreign policy areas.</li> <li>• Increase the funds and personnel at the OECC in order to develop networks similar to the RIOCC.</li> </ul>

## Bibliography

- Amigos de la Tierra (2014), 'España no quiere apoyar un objetivo vinculante de renovables para 2030',
- Araújo, M.B., F. Guihaumon, D. Rodrigues Neto, I. Pozoortego & R. Gómez Calmaestra (2011), 'Impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático de la biodiversidad española. 2. Fauna de vertebrados', Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, MNCN and CSIC,
- APPA (2012), 'Study of the Macroeconomic Impact of renewable Energy in Spain',
- Arto, M.P., F. Heras, L. Iglesias, J.J. Lorenzo & P. Montero (2013), 'La respuesta de la sociedad española ante el cambio climático', Fundación Mapfre, Madrid.
- Ashof, G. (2010), 'Triangular Cooperation: Opportunities, risks, and conditions for effective Development Outreach', World Bank Institute, p.22-26,
- Assadourian, E. (2010), 'Cultural change for a bearable climate', ARI nr 163/2010, Elcano Royal Institute,
- Bates, B.C., Z.W. Kundzewicz, S. Wu & J.P. Palutikof (2008), Climate Change and Water, Technical Paper of the Inter-Governmental Panel on Climate Change. IPCC Secretariat, Geneva, Switzerland.
- Bloomberg New Energy Finance (2013), 'Climate scope 2013'
- CEDEX (2012), Evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos en régimen natural, Madrid.
- CEOE (2010), 'Ampliación del compromiso de reducción de la UE más allá de 20%', Documento de posición.
- CEOE (2013a), 'Posición de CEOE sobre la comunicación de la Comisión. El acuerdo internacional de 2015 sobre el cambio climático: configuración de la política climática internacional después de 2020'.
- CEOE (2013b), 'Posición de los sectores industriales de CEOE en relación a la retirada de derechos del Mercado de CO2 (backloading)'.
- CEOE (2013c), 'Posición de CEOE sobre la revisión de la lista de sectores y subsectores expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono'.
- CEOE (2014), 'Posición de los sectores industriales de CEOE. Paquete clima y energía a 2030'.
- Cole, M.A. (2004), 'Trade, the pollution haven hypothesis and the environmental Kuznets curve: examining the linkages', *Ecological Economics*, nr 48, p. 71-81.
- Congreso de los Diputados, Proyecto de Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado,
- Corrales, M. (2008), 'Cambio Climático y Cooperación al Desarrollo', 23/VII/2008,
- CDKN (Climate Change and Knowledge Development Network) (2014), Integrating climate change in the post-2015 development agenda, march, <http://cdkn.org/wp-content/uploads/2014/03/Integrating-climate-change-into-the-post-2015-development-agenda.pdf>, last accessed 26/III/2014.
- Costa, O. (2006), 'Spain as an Actor in European and International Climate Policy: From a Passive to an Active Laggard?', *South European Society and Politics*, vol. 11, nr 2, p. 223-240.
- Council of the European Union - Environment. Environment Council - Public Debate. 3 March 3 2014,
- Cunniah, D. (2010), 'Preface. Climate change and labour: The need for a "just transition"', *International Journal of Labour Research*, vol. 2, nr 2, p. 121-123.
- Department of Defence (DoD) (2010), 'Quadrennial Defense Review Report', February,
- EEA (2014), 'Marine messages. Our seas, our future. Moving towards a new understanding', <http://www.eea.europa.eu/publications/marine-messages/>, last accessed 21/II/2014.
- EC (2007), 'EU Report on Policy Coherence for Development. Commission Working Paper COM(2007) 545 final and EU Report on policy Coherence for Development. Commission Staff Working Paper SEC(2007) 1202'
- EC (2011), 'Climate Change. Report. Special Eurobarometer 372'
- EC (2014), 'Climate Change. Report. Special Eurobarometer 409'
- EC, Climate Action.
- EC, Green Paper 2030: Main outcomes of the public consultation. Commission Services Non Paper.
- EC, Proposal for a decision of the European Parliament and the Council concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC.

- Ecologistas en Acción (2013), 'La cumbre COP 19 en Varsovia: el clima secuestrado'.
- Ecologistas en Acción (2014a), 'Petróleo pesado: el fin de los compromisos climáticos europeos'.
- Ecologistas en Acción (2014b), 'Objetivos 2030 de la UE: insuficientes y de espaldas a la urgencia climática'.
- Elcano Report (2014), Hacia una renovación estratégica de la política exterior española: elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado, Informe Elcano, March.
- Energy and Environmental Security.
- Escribano, G. (2014), 'La acción exterior española en un escenario energético en transformación', Estrategia Exterior Española 2/2014, Real Instituto Elcano, 6/II/2014.
- EUROCLIMA.
- European Council (2014), 'European Council Conclusions 20/21 March 2014'.
- FAO (2012), 'The state of world fisheries and aquaculture 2012'.
- Fischer, G., F.N. Tubiello, H. van Velthuizen & D.A. Wiberg (2007), 'Climate change impacts on irrigation water requirements: effects of mitigation, 1990-2080', Technol. Forecast Soc., vol. 74, nr 7, p. 1083-1107.
- Fride (2012), 'El cambio climático y la acción exterior de España: un necesario cambio de perspectiva'.
- Garrido, A., B. Willaarts, L. Rey & E. López-Gunn (2012), 'Climate Variability and Change in Spain', in Stefano & Llamas (Eds), Water, Agriculture and the Environment: Can we Square the Circle?, Taylor & Francis.
- Gómez de Ágreda, Á., (2010), 'Las variaciones en el clima y su influencia en la seguridad', Revista de Aeronáutica y Astronáutica, nr 794, June, p. 538-543.
- Harris, P.G. (2009), Climate change and foreign policy: case studies from East to West, Routledge.
- International Energy Agency (IEA), World Energy Outlook. Energy Subsidies.
- IPCC (2014), 'IPCC WGII AR5 Chapter 23. Europe'.
- IPCC (2013), 'Climate Change 2013. The Physical Science Basis. Summary for Policymakers'.
- IPCC (2007), 'Climate Change 2007: Synthesis Report'.
- IPCC (2000), 'IPCC Special Report. Emissions Scenarios. Summary for Policy Policymakers'.
- INE (2013), 'Cuenta Satélite del Turismo de España. Base 2008 Serie 2008-2012', Notas de prensa, 27/XII/2013.
- Lázaro-Touza, L., & G. Atkinson (2013), 'Nature, roads or hospitals? An empirical evaluation of sustainable development preferences', Ecological Economics, nr 95, p. 63-72.
- Lázaro-Touza, L., & E. López-Gunn (2012), 'Climate Change Policies – Mitigation and Adaptation at the Local Level: The Case of the City of Madrid (Spain)', in M. Tortora (Ed.), Sustainable systems and energy management at the regional level: comparative approaches, IGI Global, Hershey, p. 261-287.
- Levinson, A. (2008), 'Pollution haven hypothesis', New Palgrave Dictionary of Economics Online.
- Lopez-Gunn, E. (2009), 'Spain, Water and Climate Change in COP 15 and Beyond: Aligning Mitigation and Adaptation through Innovation', Working Paper nr 65/2009, Elcano Royal Institution, 24/XII/2009.
- López-Gunn, E., & D. Stucker (2014), 'An introduction to adaptation to climate change through water resources management', in S. Stucker & E. López-Gunn (2014), Adaptation to Climate Change through Water Resources Management: Capacity, Equity, and Sustainability, Earthscan Publishers, London.
- Lorenzo-Lacruz, J., S.M. Vicente-Serrano, J.I. López-Moreno, E. Morán-Tejeda & J. Zabalza (2012), 'Recent trends in Iberian stream flows (1945-2005)', Journal of Hydrology, p. 463-475.
- Luomi, M. (2012), 'Middle East Food Security and Climate Change emissions', 17/I/2012.
- Mabey, N., L. Gallagher & C. Born (2013), 'Understanding climate diplomacy. building diplomatic capacity and systems to avoid dangerous climate change', October, E3G.
- Met Office (2011), Climate: observations, projections and impacts.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2013), 'Sexta Comunicación Nacional de España. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático', December.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013), 'Impactos del Cambio Climático en la Salud. Resumen Ejecutivo'.
- National Intelligence Council (2009), 'North Africa: the Impacts of Climate Change to 2030. Geopolitical Implications'.

- Natural Resources Defence Council (NRDC) (2014), 'The Tar Sands Threat to Europe: How Canadian Industry Plans Could Undermine Europe's Climate Goals'.
- Overseas Development Institute (ODI) (2013), 'Time to change the game. Fossil fuel subsidies and climate change'.
- OECD (2008), 'The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action'.
- Pérez, F.F., & R. Boscolo (Eds.) (2010), 'Clima en España: pasado, presente y futuro. informe de evaluación del cambio climático regional, Red temática Clivar.
- Piao, S., et al., (2010), 'The impacts of climate change on water resources and agriculture in China', *Nature*, vol. 467, nr 2, p. 43-51.
- Potsdam Institute for Climate Impact Research and Climate Analytics (2012), 'Turn Down the Heat: Why a 4°C Warmer World Must be Avoided', World Bank .
- Richardson, K., W. Steffen & D. Liverman (2011), *Climate Change: Global Risks, Challenges and Decisions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sachs, J. (2013), 'From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals', *Lancet*, nr 379, p. 2206-2211.
- Stern, N. (2007), *The Economics of Climate Change: the Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Schoenberg, M. (2014), 'A call to arms on emissions', *Climate Change Capital*, 17/IV/2014.
- Schoenberg, M. (undated), 'The threat of wasted capital – why ETS reform needs to come into effect in 2017', *Think Tank Thought Pieces*, *Climate Change Capital*.
- Skinner, C.J., & R.J. Dear (undated), 'Climate and tourism – an Australian perspective'.
- United Nations framework Convention on Climate Change, The Mechanisms under the Kyoto Protocol: Emissions Trading, the Clean Development Mechanism and Joint Implementation.
- United Nations framework Convention on Climate Change (1992).
- World Health Organization (2013), *Climate change and health*, Fact sheet N°266. Reviewed November 2013.
- World Trade Organization (WTO), *The environment: a specific concern*.

---

# Las políticas públicas de acción cultural exterior de España

Ángel Badillo

*A la memoria de Jaime Otero Roth (1960-2012)*

*España no ha sido históricamente un país pionero en desarrollar una acción cultural exterior concebida y coordinada con el objetivo de mejorar su imagen en el mundo.*

España no ha sido históricamente un país pionero en desarrollar una acción cultural exterior concebida y coordinada con el objetivo de mejorar su imagen en el mundo. Sin embargo, siendo uno de los 15 mayores países del mundo, debe tener una acción cultural exterior acorde con su voluntad de presencia en la esfera internacional, que combine adecuadamente los compromisos y desafíos del país pero que permita al campo cultural afrontar en mejores condiciones los retos y oportunidades que ofrece la globalización.

## **Introducción: políticas públicas de acción cultural exterior, entre la diplomacia pública y la política cultural**

España no ha sido históricamente un país pionero en desarrollar una acción cultural exterior concebida y coordinada con el objetivo de mejorar su imagen en el mundo. Mientras las potencias europeas ponían en marcha proyectos de difusión internacional como la Fundación Humboldt (1860), la Alliance Française (1883) y el British Council (1934), los ejemplos de acción cultural española en el exterior son escasos y –peor aún– fragmentarios, reducidos en todo caso a

las últimas décadas. No pretendemos olvidar el papel de la cultura en los siglos anteriores –en los que la presencia internacional de España lo era como imperio y metrópoli– sino más bien entender las políticas públicas de acción cultural exterior hoy como parte de las relaciones horizontales entre países independientes vinculados de manera multipolar, en cuyas elites y opinión pública se pretende influir promoviendo a través de la cultura una visión positiva del país –lo que presupone la existencia de una opinión pública sobre la que influir, y un desarrollo democrático que haga que la influencia en la opinión pública de un país pueda condicionar la agenda política de éste–. En este sentido,

la acción cultural exterior entronca en ese conjunto de actividades no siempre contempladas desde las relaciones internacionales pero cuyo impacto sobre estas es determinante, como reconocía Willy Brandt al considerarlo “el tercer pilar” de las relaciones exteriores, o Joseph S. Nye al bautizarlo con el –celebrado y discutido– término “poder blando” (soft power). Este “poder blando” cuenta para Nye con tres recursos: la cultura y su atractivo para los otros, la coherencia de los valores políticos y la autoridad moral en las relaciones internacionales (Nye Jr, 2004, p. 11). En todo caso, son recursos que más que poseerse son otorgados o reconocidos por los demás.

Vamos a delimitar el concepto combinando dos niveles de análisis, el de la administración pública y el ámbito privado, con dos objetivos de la acción exterior en materia de cultura. Diferenciaremos así entre: (a) la acción pública exterior de los Estados en los que la cultura es la herramienta para producir atracción internacional, lo que tradicionalmente se ha denominado “diplomacia cultural”; (b) la acción pública destinada a promocionar e internacionalizar la economía cultural del país; (c) la acción privada que, encuadrada dentro de la Acción Social y Cultural de las empresas, promueve acciones que benefician la imagen de una marca, producto o empresa;

**Tabla 1. Análisis de los actores del sistema público/privado en el campo cultural exterior**

	<b>Niveles</b>	<b>Políticas públicas de acción cultural exterior</b>	<b>Promoción de la internacionalización de la economía y las industrias culturales</b>
<b>Sector público</b>	Administración estatal	Instituto Cervantes AE CID AC/E	ICEX ICAA INAE M DGPIC L AC/E
	Administraciones autonómicas	Institutos culturales, lingüísticos y delegaciones autonómicas en el exterior	Agencias autonómicas de promoción e internacionalización económicas
<b>Sector privado</b>	Empresas privadas	Fundaciones de grandes empresas	Empresas e industrias culturales

y (d) la promoción que el sector privado cultural hace en el exterior para favorecer sus intereses económicos.

## **Análisis**

### **La política de acción cultural exterior como diplomacia pública y comunicación del sector público**

El primer aspecto de las políticas de acción cultural exterior está constituido por lo que se conoce como diplomacia cultural, un término más complejo y polisémico de lo que puede parecer en principio: “one of the most confusing terms in modern diplomatic history”, como reconocen algunos especialistas en el tema (Gienow-Hecht, 2010, p. 3). Diversificada en acciones multisectoriales, destinada a alcanzar objetivos que resultan a veces inaccesibles desde la diplomacia tradicional, la diplomacia cultural ha sido esencialmente concebida como un modo de mejorar la imagen exterior de los países, como explicaba el Departamento de Estado estadounidense en 1959, reconociéndole la capacidad de “create a better climate of international trust and

understanding in which official relations can operate” (Gienow-Hecht y Donfried, 2010, p. 13). La conexión con las estrategias de propaganda características de la primera mitad del siglo xx es inevitable, si aceptamos que “the role of cultural diplomacy is to plant seeds –ideas and ideals; aesthetic strategies and devices; philosophical and political arguments; spiritual perceptions; ways of looking at the world– which may flourish in foreign soils” (Advisory Committee on Cultural Diplomacy, 2005, p. 172).

Si su principal objetivo es el de producir efectos de opinión pública en el exterior, la diplomacia cultural ha constituido siempre una parte esencial de la política comunicacional de los Estados. Como resume Noya, “la diplomacia pública es simplemente una estrategia de comunicación internacional que puede estar al servicio de cualquier fin de la política exterior” (Noya, 2007, p. 131). Aunque en España la política comunicacional de los distintos gobiernos

desde la recuperación de la democracia se ha preocupado más de promover un sistema de relaciones públicas con empresas e instituciones y proteger a las industrias culturales y comunicacionales afines a cada proyecto político, su importancia para conseguir la aprobación pública de las acciones de gobierno ha convertido a la comunicación política en un eje vertebral de todas las democracias del mundo desde hace más de medio siglo. El crecimiento demográfico, la alfabetización y la mejora de las condiciones de vida, el aumento del tiempo de ocio y su dedicación al consumo cultural, el crecimiento de la cultura política de los ciudadanos y la influencia de la construcción sociodiscursiva de la realidad sobre la percepción de ésta y sobre las actitudes políticas han convertido a la comunicación política en un nervio central de cualquier democracia contemporánea.

En su diseño interior, la política de comunicación dispone de innumerables instrumentos para conseguir



*La diplomacia cultural forma parte de lo que podríamos entender como política comunicacional exterior*

que determinados temas se instalen en la agenda pública: en primer lugar, la difusión y puesta a disposición información pública, pero también la influencia sobre medios públicos más o menos influidos por los gobiernos, fondos destinados a la publicidad institucional que sirven como mecanismo de presión a las empresas privadas de comunicación, estrategias de relaciones públicas con periodistas o comentaristas de actualidad y, en general, lo que en los últimos años se ha venido llamando “censura blanda”, es decir, mecanismos legales de influencia mediática y social formales e informales que convierten a los gobiernos en actores dominantes de

la opinión pública nacional. Por mecanismos cada vez más sofisticados y profesionalizados, los gobiernos son capaces de actuar sobre la agenda nacional. Sin embargo, influir en la esfera pública internacional o en una opinión pública extranjera es un proceso mucho más complejo. Los medios españoles de difusión mundial –históricamente los públicos TVE Internacional, Radio Exterior de España y la privada Antena 3 Internacional, hoy todos los que tienen presencia en internet– tienen audiencias muy reducidas; los medios transnacionales y las agencias de noticias con implantación internacional son frecuentemente

propiedad de conglomerados cuyos intereses comerciales o estratégicos no resultan fáciles de atraer; no hay plataformas publicitarias de alcance verdaderamente global y las estrategias de relaciones públicas se debilitan en un contexto comunicacional demasiado extenso y complejo. Es aquí donde surge la política de acción cultural como un mecanismo para construir la imagen exterior de un país acorde con sus intereses geoestratégicos.

Es en ese sentido en el que planteamos que la diplomacia cultural forma parte de lo que podríamos entender como política comunicacional exterior, que por esa orientación ha

recaído tradicionalmente en el Ministerio de Exteriores. Se trata así como una política pública que a través del producto de un ámbito de actividad social –la cultura– pretende generar una percepción del país que contribuya a modificar actitudes tanto en la opinión pública como en los tomadores de decisiones que beneficie los intereses geoestratégicos de ese país.<sup>1</sup> Se trata, por tanto, de una política de comunicación del sector público, destinada a que a través de contenidos culturales ciertos temas permeen las agendas públicas de los países sobre los que se actúa, con el objetivo de producir un efecto en la opinión pública y/o en los tomadores de decisiones de cada país que oriente las actitudes y acciones de sus ciudadanos en favor de los intereses del país, o más sencillamente, “a government’s communication with foreign audiences in order to positively influence them” (Mark, 2010, p. 66); “it is not government-to-government communication but, even in its strictest sense, communication between governments and

foreign people” (Gienow-Hecht y Donfried, 2010, p. 13).

### **Hacia un papel central de la cultura: la acción cultural exterior como política cultural**

Es en el aspecto de la permeabilidad de la agenda pública en el que la cultura desempeña el papel central que se le otorga en este campo. ¿Por qué es la cultura y no el deporte, la investigación científica o la industria, la que ha servido de base tradicionalmente para desarrollar esta diplomacia blanda? Mientras que en otros campos la permeabilidad de la agenda mediática es imprevisible, la cultura ofrece un ámbito a priori considerado como no conflictivo, asociado comúnmente a valores positivos, que dispone de espacios específicos en todos los soportes comunicacionales y genera un gran interés social. Es lo que en el campo de las relaciones públicas se conoce con el término *publicity*: una acción de relaciones públicas que consigue cobertura informativa –y por tanto impacto mediático–

sin necesidad de pagar por tiempo publicitario. Esta convergencia entre las relaciones públicas y la diplomacia ha sido ya estudiada desde las ciencias sociales (L’Étang, 2009; Signitzer, 2008; Yun, 2006), planteando que los avances en comunicación pública podrían ayudar a comprender y mejorar el modo en que “nation-states, countries or societies manage their communicative relationships with their foreign publics” (Signitzer y Coombs, 1992, p. 138), lo que se traducirá en los últimos años en las estrategias de marca país, sobre las que volveremos después.

Por lo tanto, estamos ante un ámbito en el que la cultura aparece como instrumento al servicio de un objetivo distinto de la creación, la producción o la recepción cultural. La diplomacia cultural es una forma de política comunicacional exterior de los Estados en la cual la cultura desempeña una tarea central, pero instrumental, subordinada a objetivos vinculados a la imagen exterior del país. Como explica Arndt

<sup>1</sup> El entonces director general de Relaciones Culturales y Científicas de AECID (2001-2004) Jesús Silva decía en 2004: “SEACEX [sustituida hoy por AC/E, véase más adelante] no tiene estrategias propias. La SEACEX es una sociedad instrumental, para hacer políticas públicas. Quien establece las políticas es el Ministerio de Asuntos Exteriores y la SEACEX se limita a ejecutarlas, como no puede ser de otra forma” (Marzo y Lozano, 2004, p. 137).

en su extenso estudio de la diplomacia cultural estadounidense, “cultural relations grow naturally and organically, without government intervention [...]; cultural diplomacy can only be said to take place when formal diplomats, serving national governments, try to shape and channel this natural flow to advance national interests” (Arndt, 2005, p. XVIII). Es importante tener en cuenta este aspecto para comprender tanto (a) el diseño institucional que se ha dado a este campo en España como (b) las acciones que se han desarrollado bajo ese marco en las últimas décadas. De manera simplificada, esta actividad se realiza a través de tres líneas:

(a) La difusión y enseñanza del idioma propio (Alliance Française, British Council, Goethe-Institut, Instituto Cervantes), tanto como valor en sí mismo como para fomentar el acceso de audiencias foráneas a contenidos culturales.

(b) La cooperación internacional para el desarrollo en el campo cultural (en el caso español, desarrollada por AECID).

(c) La difusión del patrimonio cultural y de la creación cultural contemporánea (en España, desarrollada sobre todo por AC/E y por la Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro del MECD), tanto si se trata de artes plásticas o escénicas como de industrias culturales, como ha ocurrido en el siglo xx con el estrecho vínculo entre la industria cinematográfica estadounidense y su política exterior.

¿Pertenece entonces la diplomacia cultural al campo de las políticas exteriores o a las políticas culturales? Aunque hay política cultural mucho antes de la constitución de Ministerios de Cultura, o departamentos en ministerios más amplios, las políticas públicas de cultura sólo pueden apreciarse como áreas independientes a partir de la segunda mitad del siglo xx, con la creación de los primeros ministerios en los países de nuestro entorno europeo: Italia lo crea con intenciones propagandísticas durante el fascismo en la década de los 20, para ser después desmontado en la posguerra; en 1946 nace

el Arts Council en el Reino Unido, y en 1966 se elabora un primer plan general de política cultural; en 1954, un Ministerio de Cultura se crea en la Alemania Democrática, mientras la Federal descentraliza en los länder las competencias en ese campo; Francia crea el Ministerio de Cultura en 1959, con André Malraux al frente; y en España hay que esperar a 1977 para la constitución de un primer Ministerio de Cultura en plena transición democrática, aunque ya su antecesor, el Ministerio de Información y Turismo, había considerado la cultura como un eje central de las políticas públicas durante la dictadura. No es este el lugar para profundizar en una cronología detallada,<sup>2</sup> pero como puede apreciarse, la política exterior aparece constituida y reconocida formalmente mucho antes que la política cultural. Y la promoción de la cultura propia es parte de la esencia de la acción exterior desde hace varios siglos, primero a través de órdenes religiosas –como, por ejemplo, la Compañía de Jesús en los casos italiano y francés– y más tarde con la creación de servicios diplomáticos específicos.

2 Para una revisión del modelo español de políticas culturales, recomendamos especialmente la lectura de Zallo (2011).

La actividad en materia de diplomacia cultural es anterior a la institucionalización de la cultura como un campo específico de las políticas públicas. Esta tradición explica, en parte, la razón por la cual la acción cultural exterior queda en manos del área diplomática. La emergencia de las políticas culturales en la segunda mitad del siglo xx y, su tendencia a ocupar un espacio cada vez más relevante en las agendas públicas –por ejemplo, al vincularse con el crecimiento económico o el empleo en el contexto de la sociedad de la información–, pone en discusión el área a la que pertenece la cultura exterior, como ha venido ocurriendo en España y se muestra en las siguientes páginas de este informe. La transformación de este campo desde una simple “diplomacia cultural” hasta un ámbito mucho más complejo, en el que convergen dos agendas de la acción del Estado, hace que nos refiramos a ella en este

documento como Políticas Públicas de Acción Cultural Exterior.

### **Las políticas públicas de internacionalización y promoción de la economía cultural**

Desde una segunda perspectiva, la política exterior en materia de cultura puede diseñarse también como herramienta para la promoción internacional de creadores o de industrias culturales para facilitar su acceso a los mercados exteriores, es decir, ubicando al campo cultural como objetivo de la política pública, y no como su instrumento.

En nuestro país, entidades como el Instituto Español de Comercio Exterior<sup>3</sup> (ICEX) tienen líneas de actuación específicas para la promoción de las industrias culturales en el extranjero, y lo mismo hacen otros organismos públicos como el Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales<sup>4</sup> (ICAA) y el Instituto Nacional de las Artes

Escénicas y de la Música<sup>5</sup> (INAEM), a los que hay que sumar los departamentos ministeriales encargados de la política cultural que tienden, de manera natural, a ocuparse también de acontecimientos internacionales y promover así los productos y servicios culturales fuera del país – particularmente, la Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro–. Además, la sociedad de Acción Cultural en el Exterior (AC/E) trabaja, en un espacio híbrido entre la diplomacia cultural tradicional y la promoción cultural, en la promoción exterior de la cultura, tanto mediante la movilidad de artistas y gestores culturales desde España a todo el mundo como trayendo a nuestro país a actores del sistema cultural internacional. En todo caso, AC/E se ocupa más del sector cultural no industrializado y en menor medida de las industrias culturales –aunque también–, lo que marca cierta diferencia

3 Creado en 1987 heredando al Instituto Nacional de Fomento a la Exportación, el último estatuto del ICEX aprobado por el Real Decreto 1636/2011 fija como sus fines “la promoción de la internacionalización de la empresa española y la mejora de su competitividad”. Las industrias culturales están englobadas dentro de la estrategia del ICEX en uno de los cuatro grupos sectoriales, en concreto el de “moda, hábitat e industrias culturales” (véase Memoria 2012 del ICEX), dentro del que se desarrollaron en 2012 un total de 23 planes sectoriales.

4 El artículo 2 del RD 7/1997, de 10 de enero, de estructura orgánica y funciones del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, fija como uno de sus fines “la proyección exterior de la cinematografía y de las artes audiovisuales españolas”.

5 El artículo 2 del RD 2491/1996, de 5 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música marca como uno de los fines del INAEM la “proyección exterior” de las artes escénicas y de la música.

entre este organismo y otros como ICEX, ICAA e INAEM.

Además, todas las comunidades autónomas tienen sus propios organismos dedicados a la internacionalización económica, tanto para exportar como para fomentar las inversiones internacionales en sus territorios: en algunos casos tratan la economía cultural como a cualquier otro sector, pero en otros se han creado organismos específicos de promoción e internacionalización de las industrias culturales en el exterior. Aunque todos ellos deben considerarse parte del campo que estamos revisando, es necesario diferenciar su actividad de la tradicionalmente vinculada a la “diplomacia cultural”, puesto que su objetivo central es la promoción económica. El Plan de Apoyo a la Internacionalización de las Industrias Culturales del ICEX, por ejemplo, mencionaba como una de las

razones para promocionar internacionalmente las industrias culturales “su capacidad de generar imagen país”, aunque su objetivo central no tiene que ver con la marca España, sino con “reforzar la imagen de las mismas [industrias culturales] en el exterior y potenciar su internacionalización”.

Pese a todo, separar estas funciones no es sencillo. Cuando un artista es invitado a participar en una actividad impulsada por la cancillería para mejorar la imagen de un país en la opinión pública de otro, ¿estamos ante una mera política de comunicación exterior? ¿Qué vinculación tiene la elección de uno u otro creador con la política cultural? ¿Qué consecuencias tiene para la promoción del artista, de todo un sector de la creación cultural, o de las industrias culturales? Y, en sentido inverso, cuando se promueve la difusión exterior de ciertos

creadores o productos culturales, por ejemplo a través de institutos de dinamización de exportación, ¿no es inevitable que produzca también efectos sobre la imagen exterior del país? Toda política cultural tiene consecuencias sobre la imagen del país, pero al tiempo la diplomacia cultural incide sobre la cultura cuando la difunde y la promociona, aunque sea con fines distintos a este.

### Sector privado y acción cultural exterior

El último eje de la acción cultural en el exterior complementa las estrategias del sector público con aquellas actividades impulsadas desde empresas privadas –frecuentemente sus fundaciones– para reforzar la identidad de éstas en otros países en los que operan o pretenden operar: “Las grandes empresas ven cada vez con más claridad el interés de colaborar en

Políticas Públicas en el Campo Cultural Exterior		
	Políticas públicas de acción cultural exterior	Política Pública de Promoción de la Internacionalización de la Economía y las Industrias Culturales
Administración (central) encargada	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio



la diplomacia cultural como asunto de Estado, entre otras cosas para la formación de una imagen exterior que contribuya al posicionamiento de sus marcas en el mercado internacional” (Marco y Otero Roth, 2010a).

A imagen de la diplomacia cultural pública, las grandes compañías transnacionales también desempeñan una verdadera “diplomacia cultural privada” a través de la cual tratan de reproducir las estrategias de la diplomacia cultural pública para obtener beneficios similares en

términos de imagen de empresa. La denominada Acción Social y Cultural de las empresas –comparable, con la lógica distancia, con la de los Estados–, consiste en acciones destinadas específicamente a consolidar la imagen de las compañías en determinados mercados, y por lo tanto puede equipararse a la diplomacia cultural pública, orientada no por políticas públicas sino por estrategias de relaciones públicas.

En España, compañías con una importante

presencia transnacional como Telefónica, BBVA, Banco Santander y Mapfre –por mencionar sólo algunas– desarrollan sus propias acciones culturales internacionales con ese tipo de objetivos, colaboran con las administraciones públicas contribuyendo a la financiación de actividades de acción cultural exterior o mantienen su propia agenda de colaboración en acciones culturales con las autoridades locales de los países en los que actúan.

### **Delimitando conceptos**

Hablamos, por tanto, de un ámbito específico, el campo cultural exterior, en el que distinguimos dos sectores distintos –el público y el privado, éste último cada vez con mayor peso– y dos ámbitos políticos distintos, uno híbrido entre la acción exterior y la política cultural que se ha llamado tradicionalmente “diplomacia cultural” y el de las políticas orientadas a la internacionalización y promoción cultural exterior. Esta distinción entre los objetivos de las políticas públicas nos debería permitir segmentar mejor el campo

–no es extraño que los estudios previos sobre este campo hayan encontrado un número muy elevado de actores implicados–, aun entendiendo la profunda imbricación que existe entre las dos políticas públicas implicadas. Si pensamos, por ejemplo, en la elección de un país al que el gobierno decide llevar una gran exposición, ¿cuáles son las razones para elegirlo? Indudablemente, existen tanto justificaciones diplomáticas como otras que inciden estrictamente en el sector cultural pero, ¿cuáles dominan? Cuando el Instituto de Cine y Artes Audiovisuales (ICAA) decide apoyar que una película española participe en un festival internacional, tiene una incidencia en la Marca España, pero las razones por las que lo hace no tienen que ver con la política exterior, sino con la política cultural; cuando el Instituto de Comercio Exterior (ICEX) apoya una muestra de editoriales españolas en la feria del libro de Guadalajara, lo hace sobre todo para fomentar las exportaciones del sector; y, del mismo modo, cuando el gobierno decide apoyar una exposición de Velázquez con fondos de

El Prado en otro país, lo está haciendo con la intención, por encima de todo, de producir efectos sobre la marca país.

Con distintos modelos, más o menos centralizados, concentrados en la lengua o en la creación cultural, la acción cultural exterior forma parte esencial de la actividad de los Estados. Como mostraba Tovell (Gienow-Hecht y Donfried, 2010; Tovell, 1985) en su estudio comparativo, Francia y Alemania han puesto tradicionalmente mayor peso en la lengua, el Reino Unido en la educación y la mutuality (véase Marco, 2008), Rusia en la reciprocidad, Canadá en exhibir la diversidad de su desarrollo cultural, cada uno con modelos organizacionales, como el centralista francés, el alemán que mezcla un sistema central con agencias privadas vinculadas a la estructura federal, y el Reino Unido cuyo British Council funciona como una institución independiente, aunque con objetivos fijados por el gobierno.

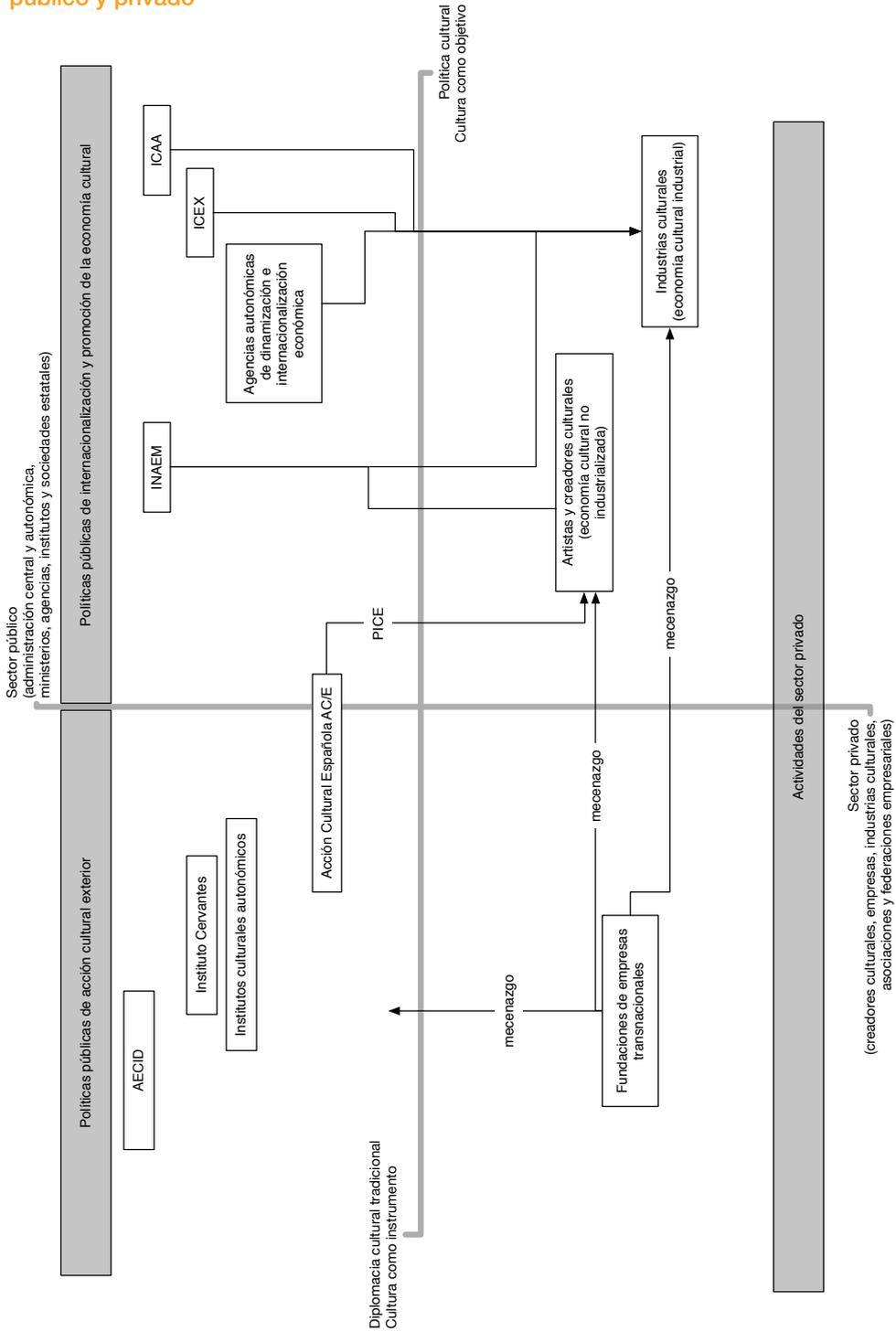
En ese sentido, hay que hacer notar que la acción

cultural exterior se ha venido apoyando más en productos culturales no industrializados –las artes plásticas, por ejemplo– que en la economía cultural industrializada, y frecuentemente más en el patrimonio histórico que en los contenidos contemporáneos. Por su parte, los productos comercializables, industrializados y que producen resultados económicos medibles son objetivos más claros de las políticas públicas de promoción e internacionalización cultural. Observamos, por tanto, dos ámbitos en las políticas públicas sobre el campo cultural exterior:

(a) Las que delimitaremos propiamente como políticas públicas de acción cultural exterior, que como hemos señalado corresponden a un campo de comunicación exterior de los Estados, articulado en un terreno intermedio entre las políticas culturales y las políticas exteriores a través de organizaciones de uno u otro ámbito administrativo, cuyo objetivo final es el de mejorar la imagen del país

Gráfico 1.

Delimitación conceptual de la acción exterior en materia de cultura de los sectores público y privado



promoviendo la difusión de sus valores culturales.

(b) Las políticas públicas de promoción de la internacionalización de la economía y las industrias culturales, orientadas a la expansión de los mercados de la economía cultural española, impulsadas desde organismos públicos –en forma de políticas públicas– en colaboración con organizaciones sectoriales –acciones coordinadas desde asociaciones de productores, asociaciones de derechos de autor, gremios de editores, etc.– o actores económicos individuales. A diferencia de las acciones privadas, el Estado es su promotor y tienen al sector cultural, industrializado o no, contemporáneo o histórico-patrimonial, en el centro de su actividad.

Cada una de ellas genera efectos sobre la otra, de manera reflexiva: la acción cultural exterior sirve a la difusión de creadores e industrias culturales, al tiempo que la promoción internacional de la economía cultural tiene efectos

directos sobre la imagen país.<sup>6</sup> El hecho de que los dos espacios sean tan inseparables explica –aunque sea en parte– los conflictos competenciales que se abordan en las páginas de este estudio. Para los defensores de una orientación cultural en este campo, la importancia creciente de la economía cultural –que supone alrededor del 3% del PIB español–<sup>7</sup> hace imprescindible que toda acción exterior que utilice la cultura lo haga contemplando siempre criterios que beneficien a ese sector, y sea coherente con la política cultural interna que se desarrolla en España; para los partidarios de una acción cultural exterior guiada por criterios diplomáticos, toda la presencia internacional de España debe estar orientada por una coherencia no interna, sino externa, con el resto de la actividad que el país desarrolla en cualquier ámbito fuera de sus fronteras –la conocida como unidad de acción en el exterior–.

Situamos así la políticas públicas de acción cultural exterior en un espacio

intermedio entre la tradicional diplomacia cultural y las políticas culturales, tratando de implicar tanto a instituciones públicas como a organizaciones privadas en la difusión de la cultura en el exterior, con el objetivo tanto de promover el desarrollo del campo cultural interna y externamente, en un sentido económico y también humanístico e intelectual, como el de influir en las opiniones públicas de otros países promoviendo una imagen positiva del país.

La sinergia entre política cultural y política exterior es la clave de este ámbito de las políticas públicas. ¿Existe una confrontación entre los objetivos de las políticas públicas culturales y la política cultural exterior, que justifique que ambas se encuentren en un terreno de competencia? Para ciertos cuadros funcionariales, no todos los ministerios obedecen a criterios de “política de Estado”, sino que en algunos casos sus objetivos son sectoriales; para otros, la utilización de la cultura como instrumento básico de la “diplomacia

6 De hecho, el artículo 25 de la recién aprobada Ley 2/2014 de la Acción y el Servicio Exterior del Estado aborda la acción cultural exterior planteándola en términos de integración de la promoción cultural, la cooperación y el conocimiento de España, junto a la potenciación de la internacionalización de las industrias culturales.

7 Véase el Anuario de Estadísticas Culturales que elabora el MECD/MCU; la contribución en 2011 de las actividades culturales fue del 2,7%, reduciendo ligeramente los datos de la década anterior, que oscilan entre el 3,0% y el 3,2%. Puede consultarse aquí.

blanda” supone enfrentar los objetivos de la política cultural con los de la política exterior, una batalla en la que las políticas culturales siempre salen perdiendo frente a las diseñadas explícitamente en torno a la imagen exterior del país.

No parece necesario justificar la relevancia de la política exterior en términos de política de Estado, ni tampoco que la cultura ha adquirido el mismo rango en las democracias occidentales. Si nos fijamos, sin ir más lejos, en el último plan estratégico cultural español (2012-2015), observaremos una diversidad de objetivos: acceso a la cultura, vertebración de ciudadanía, cooperación entre administraciones, proyección internacional, participación de la sociedad civil, innovación y protección de derechos de propiedad intelectual. Sin detenernos en el hecho de que, en un sentido omnicompreensivo del término, toda política es cultural, la política en materia de cultura ha conseguido ser reconocida como

medular en las democracias contemporáneas, una vez que en las últimas décadas ha pasado de concentrarse en las bellas artes y el patrimonio a promover todas las formas de expresión cultural, y en particular a estimular las características de cada país y de las comunidades culturales que lo componen.

Es en ese plano en el que la política cultural entronca con los derechos de libre expresión y de derecho a la comunicación. No puede entenderse, entonces, la democracia contemporánea sin una política cultural que promueva, sostenga y compense los desequilibrios de la expresión cultural en el contexto del mercado global.

La coherencia entre la política cultural que un Estado desarrolla dentro o fuera del país es tan imprescindible como en cualquier otro ámbito de política pública. Y, al tiempo, la “unidad de la acción exterior” tan imprescindible en el campo de las políticas públicas de acción cultural como en todas las demás. ¿En quién recae la responsabilidad de

afrontar el diseño de política cultural exterior? Durante los últimos años, como se revisa en este documento, tanto el Ministerio de Exteriores como el de Cultura han creado herramientas diversas que componen una constelación de instituciones encargadas de la acción cultural exterior, combinando en ellas la presencia de ambos ministerios y desarrollando una agenda en la que se ha tratado de encontrar – no siempre con éxito– la coordinación interinstitucional, mientras reivindicaban para sí las competencias exclusivas sobre el campo, subrayando unos la incoherencia de desarrollar dos agendas –una interior y otra exterior– sobre un ámbito social y los otros la capacidad incomparable de sus estructuras para conseguir unidad de acción. Como parte de los trabajos realizados en el marco del documento “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española” (Molina, 2014), este estudio se detiene sólo en el modelo español de políticas públicas de acción cultural exterior en el nivel estatal. Para elaborarlo se han tomado como base

tanto documentos políticos, como informes económicos, anuarios de las instituciones vinculadas al campo, y se ha realizado una veintena de entrevistas con responsables políticos actuales y anteriores de esta tarea, especialistas en cultura exterior y funcionarios de la administración pública. Los resultados que se muestran reflejan, en buena medida, el consenso existente entre todos los informantes en torno a la necesidad de afrontar una reforma de la política pública de acción cultural exterior tanto para que no constituya más objeto de diseño interno en los gobiernos como para que sus objetivos puedan consensuarse en sede parlamentaria para que vertebrén un programa estratégico de actuación a medio plazo.

Que este documento sirva de acompañamiento a otro de propuesta de Estrategia de Acción Exterior no debe hacer pensar que haya sido propuesto, ni elaborado, con la intención de posicionar al Real Instituto Elcano en la discusión en torno a quién debe asumir la competencia

exclusiva de este campo de las políticas públicas, pero sí como parte de la responsabilidad de nuestra institución en el estímulo de debates centrales en las políticas públicas de nuestro país. En cualquier caso, como se concluirá al final de la revisión empírico-histórica del proceso de construcción del modelo español en este tema, sí que parece recomendable encomendar a futuras acciones interinstitucionales una planificación estratégica de la acción cultural exterior que permita consensuar tanto las líneas de actuación prioritarias como los instrumentos idóneos para cada una de ellas.

### **La construcción del modelo español de políticas públicas de acción cultural exterior**

#### **Una (pre)historia de la acción cultural española en el exterior**

Antes de la Guerra Civil, la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (1907), la Oficina de Relaciones Culturales Españolas (1921) y la Junta de Relaciones Culturales

(1926) constituyen los primeros intentos de desarrollar una política cultural exterior, con el objetivo de “promover la enseñanza española en el extranjero por medio de la financiación de diversos organismos donde se justifique por herencia cultural hispánica, territorios y colonias de súbditos españoles, la creación de cátedras y centros de cultura superior en el extranjero, intercambio científico, literario y artístico mediante conferencias, exposiciones y otras manifestaciones, con especial interés por aquellas culturas con arraigados vínculos con la cultura española” (Herrera de la Muela, 2008).<sup>8</sup> La coordinación de la actividad cultural de las embajadas aparece con la creación en 1945 de la Dirección General de Relaciones Culturales<sup>9</sup> (DGRC) y el Instituto de Cultura Hispánica (1946) con la mirada puesta en América Latina. En los años 50, se abren centros culturales españoles en Londres, Roma, Nápoles, París, El Cairo, Alejandría, Beirut y Múnich, una tendencia que continuaría

8 Para una revisión de las primeras décadas de acción en este campo pueden revisarse especialmente los trabajos de Ignacio Herrera de la Muela (2008), Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla (1992), Ana Vázquez Barrado (2013) y José Luis Marzo (2010).

9 Ley de 31 de diciembre de 1945, sobre organización de los servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores.

en las siguientes décadas, marcadas por una política cultural exterior basada en la creación de nuevos centros y la celebración de acuerdos bilaterales, antes de que se pueda considerar que existen políticas públicas de acción cultural exterior.<sup>10</sup>

Con la recuperación de la democracia, tanto la cultura como las relaciones exteriores son redefinidas. En el modelo de Estado que diseña la Constitución, el “fomento de la cultura” es una de las competencias autonómicas del artículo 148, mientras que el art. 149 matiza que “sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial”. La cuestión queda resuelta en este reparto competencial que permite a Estado y Comunidades Autónomas

intervenir en el campo cultural. Por su parte, las competencias en materia de política exterior están fijadas por la Constitución de 1978 en el artículo 97 (“el Gobierno dirige la política interior y exterior”), explicitado en la competencia sobre “relaciones internacionales” que recoge el artículo 149.1.3 del texto constitucional. Sin embargo, la acción exterior de las Comunidades Autónomas españolas se ha desarrollado mucho en los últimos años: la creación de selecciones deportivas autonómicas, políticas comerciales exteriores, la apertura de oficinas de representación fuera de España, etc. La tensión fue resuelta por el Tribunal Constitucional (STC 165/1994, de 26 de mayo) reconociendo la capacidad de las Comunidades Autónomas para realizar actividades de proyección exterior,<sup>11</sup> mientras reservaba

la política exterior al Estado. La Constitución de 1978 supone también un completo rediseño de la administración pública central: durante la legislatura que redacta la nueva Constitución se crea, por primera vez en nuestro país, un Ministerio de Cultura, que tendrá rango de tal hasta su concentración con Educación en 1996 y durante los sucesivos gobiernos del Partido Popular. El Real Decreto 1558/1977 que rediseña toda la administración central crea el Ministerio de Cultura y Bienestar, que recibe casi todas las competencias del Ministerio de Información y Turismo, más las de Patrimonio que tenía el Ministerio de Educación y Ciencia, aunque ninguna en el ámbito de la acción exterior, más allá de la relación con los organismos internacionales en materia de cultura.<sup>12</sup> A partir de 1985, con la creación de la Dirección

10 Un análisis pormenorizado de la diplomacia cultural durante el primer franquismo puede revisarse en la tesis doctoral de Delgado Gómez-Escalonilla (1991, 1992).

11 Desde entonces, algunas comunidades autónomas han potenciado su actividad internacional. En el “Plan de Acción Exterior del Gobierno de Cataluña 2010-2015”, por ejemplo, se habla de la lengua y la cultura catalanas como “un instrumento clave de diplomacia pública en el ámbito cultural que proporciona al país espacios de reconocimiento difíciles de alcanzar por la diplomacia tradicional”, tanto a través del Instituto Ramon Llull como mediante el fomento de la internacionalización de las industrias culturales catalanas. También el País Vasco ha desarrollado una activa acción exterior en materia de cultura, diseñada desde tres planes estratégicos distintos en los últimos años, y diversificada tanto en la promoción de su lengua propia como en la proyección internacional de sus creadores culturales. El caso vasco puede revisarse con detalle en los meticulosos estudios de José Luis de Castro y Alexander Ugalde (Castro Ruano y Ugalde Zubiri, 2004, 2011).

12 Real Decreto 2258/1977. El Real Decreto 132/1978 corrige esa primera atribución para puntualizar que el Gabinete del Servicio Exterior y Relaciones con los Organismos Internacionales Culturales, “actuará de acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores y en él [...] se integra el Servicio de Acción Exterior”. En 1980, esta unidad pasa a denominarse Gabinete de Cooperación Internacional (Real Decreto 129/1980), Subdirección General de Cooperación Internacional (Real Decreto 442/1981), Dirección General de Cooperación Cultural (Real Decreto 565/1985, Real Decreto 2045/1994).

**Tabla 2. Presupuesto de las sociedades estatales de acción cultural exterior (2010)**

Año	SEACEX	SECC	SEEI	TOTAL
2010	9,30	7,99	24,00	41,29

General de Cooperación Cultural, encontramos explicitada la función de “difusión y proyección exterior de la cultura española”,<sup>13</sup> siempre “en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y las Misiones Diplomáticas en el Extranjero”.<sup>14</sup>

Al tiempo se va produciendo, de manera lenta y progresiva, la articulación de organismos que desarrollan la acción cultural exterior, “de una forma tal vez más inconsciente y menos sistemática que otros países, pero igualmente ligada a su transformación política interna y a la evolución de sus relaciones exteriores” (Marco y Otero Roth, 2010b, p. 158). Desde los primeros años de la dictadura existía, como hemos dicho, una DGRC en el MAE. El Decreto 2764/1967 la eliminó entre un conjunto de medidas

de reorganización de la Administración Civil del Estado para reducir el gasto público, pero poco después, el Ministerio de Asuntos Exteriores se reorganiza recuperando la DGRC, “para dar un mayor impulso a la expansión de la cultura española en el exterior y abrir nuevos cauces a las relaciones culturales”.<sup>15</sup> Durante la transición, el rediseño del Ministerio de Exteriores mantiene la DGRC,<sup>16</sup> y así también en el primer rediseño después de la Constitución, aprobado por Real Decreto 984/1979, y después en el Real Decreto 629/1983. Esta Dirección General de Relaciones Culturales constituye la primera herramienta sobre la que se articula la acción cultural exterior, junto con los institutos culturales, el de Cultura Hispánica refundado como Centro Iberoamericano de Cooperación en

1977, y enseguida como Instituto de Cooperación Iberoamericana,<sup>17</sup> y el Hispano-Árabe de Cultura, que irán progresivamente formando parte orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores. En 1985, con la creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI),<sup>18</sup> se adscribe a ella la Dirección General de Relaciones Culturales.

El RD 1527/1988 creó la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), adscrita a la SECIPI del MAE,<sup>19</sup> otorgándole entre otras las funciones de “propiciar el crecimiento económico y el progreso social, cultural, institucional y político de los países en vías de desarrollo”, a través de la promoción y coordinación de “programas y proyectos de cooperación para el

13 Real Decreto 565/1985.

14 Real Decreto 2045/1994, art. 7.

15 Decreto 179/1970.

16 Decreto 804/1976, Orden de 26 de enero de 1977.

17 Real Decreto 2305/1977, Real Decreto 2411/1979.

18 Real Decreto 1485/1985.

19 El RD 2492/1994 agregó a AECI las áreas de Cooperación para el Desarrollo, Cooperación con el Mundo Árabe y Cooperación con Iberoamérica, suprimiendo los institutos preexistentes. En ese sentido, debemos reconocer a AECI como heredera del Instituto Hispano-Árabe de Cultura, Instituto de Cooperación Iberoamericana y, por tanto, del Instituto de Cultura Hispánica de 1945.

desarrollo en el campo económico, cultural, científico y técnico”. Unos años después, los gobiernos del Partido Popular convertirán a la AECl en el centro de la acción cultural exterior.

A diferencia de la AECl, concentrada en áreas geográficas que son objetivo de la cooperación, el segundo actor de relevancia creado en ese mismo contexto temporal se orienta hacia la promoción del activo cultural por excelencia: la lengua española. Una Comisión tripartita de los ministerios de Educación, Cultura y Exteriores dio forma a finales de la década de los 80 al Instituto Cervantes, creado con la Ley 7/1991 como ente de derecho público sin ánimo de lucro adscrito al MAE y presidido por el titular de la SECIPI. La norma que crea el Cervantes deja claras sus dos funciones: la enseñanza, estudio y uso

del español, y “la difusión de la cultura en el exterior en coordinación con los demás órganos competentes de la Administración del Estado”. La transferencia al Instituto Cervantes de los Centros Culturales creados desde los años 50 y las casas de España impulsadas por el Instituto Nacional de Emigración dio a la institución una primera red, constantemente remodelada desde entonces con cierres y nuevas aperturas.

Al finalizar el periodo de los primeros gobiernos del PSOE (1982-1996), España contaba ya con las primeras herramientas en materia de políticas públicas de acción cultural exterior creadas en democracia: una DG de Relaciones Culturales, una agencia de cooperación internacional que integraba la cultura y un instituto de difusión de la lengua española en el mundo. En

los tres casos, se trataba de instituciones vinculadas al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la SECIPI.

### Expansión y vertebración de la acción cultural exterior: los gobiernos del Partido Popular (1996-2000/2000-2004)

La victoria electoral del Partido Popular en 1996 supone la integración del Ministerio de Cultura, primero en un Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en la primera legislatura, más tarde en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) en la segunda. De él dependerá una Secretaría de Estado encargada de la política cultural.

El RD 1660/1998 crea, específicamente, la red de Centros Culturales en el exterior de la AECl,<sup>20</sup> a los que se atribuye la función de “preparación, coordinación y realización de actividades

**Tabla 3. Aportaciones de capital de Patrimonio del Estado a AC/E (2011-2014)**

Año	Aportaciones de capital (€ millones)
2011	7,5
2012	33,29
2013	9,9
2014 (previsto)	9,9

Fuente: AC/E.

20 En concreto los de Buenos Aires (Argentina), San José (Costa Rica), Asunción (Paraguay), Lima (Perú) y Santo Domingo (República Dominicana), a los que luego se añadieron otros siete hasta conformar la actual red, más siete centros asociados, véase

de cooperación cultural”, mediante la “identificación de los temas susceptibles de promocionar la presencia cultural de España”, la programación de actividades culturales o el apoyo a otras instituciones españolas en la realización de este tipo de actividades. Los centros, orgánicamente integrados en las misiones diplomáticas nacionales, dependen de la AECE tanto en su organización interna como en su financiación. La Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, obliga a una reestructuración de la agencia (RD 3424/2000), y fija sus prioridades en dos ejes: “(a) Geográficas, orientadas a las regiones y países que serán objeto preferente de la cooperación española; (y b) Sectoriales, dirigidas a determinados ámbitos de actuación preferente” fijados cuatrienalmente y vinculados a la política exterior española (art. 5).

En 2001, a través de una ley omnibus de acompañamiento a los

presupuestos generales,<sup>21</sup> se añade una Disposición Adicional a la Ley 23/1998 que confiere a la AECE “las funciones y competencias atribuidas al Ministerio de Asuntos Exteriores para la promoción y el desarrollo de las relaciones culturales y científicas con otros países en estrecha colaboración con los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y de Ciencia y Tecnología y sin perjuicio de las competencias de otros Departamentos”.

Se concretaba así lo dispuesto por el Estatuto de la AECE (RD 3424/2000), al transformar la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas (DGRCC),<sup>22</sup> dependiente de la SECIPi desde el RD 1527/1988, en una de las tres nuevas DG de la AECE, encargada de fomentar, tramitar y dar seguimiento a los convenios culturales y científicos con otros países.<sup>23</sup> Este período de expansión y vertebración conoce también la publicación del Reglamento del Instituto Cervantes<sup>24</sup> en 1999, que además de

insistir en su función como organizador de actividades de difusión cultural, vincula estructuralmente el centro al MAE adscribiendo sus centros en el exterior “a las Misiones Diplomáticas o, en su caso, a las Oficinas Consulares de España en el extranjero”. El punto 20.5 del Reglamento es muy explícito: “Los centros del Instituto Cervantes en el exterior ajustarán sus actividades a las directrices de la acción exterior del Estado, se someterán a la coordinación del Jefe de la Misión Diplomática en el Estado en que se encuentren y colaborarán con los servicios de la Administración en el exterior a fin de garantizar la unidad de actuación en la gestión de los intereses nacionales”.

La expansión de la acción cultural exterior produce entonces los primeros problemas notorios en torno a las competencias. Los enfrentamientos en el seno de los gobiernos presididos por José María Aznar por la política cultural exterior

21 Véase el art. 65 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

22 La Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas (RD 3424/2000, art. 10.1), pasará a ser simplemente la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas con la transformación de la AECE en la AECID (RD 1403/2007, art. 17.1).

23 La DGRCC se mantiene en la actualidad, después de la última reforma de su estatuto RD 941/2010, como una Dirección General dependiente de AECID, no directamente del MAEC.

24 Real Decreto 1526/1999.

Gráfico 2.

Composición del Consejo de Administración de AC/E Acción Cultural Española (2014)

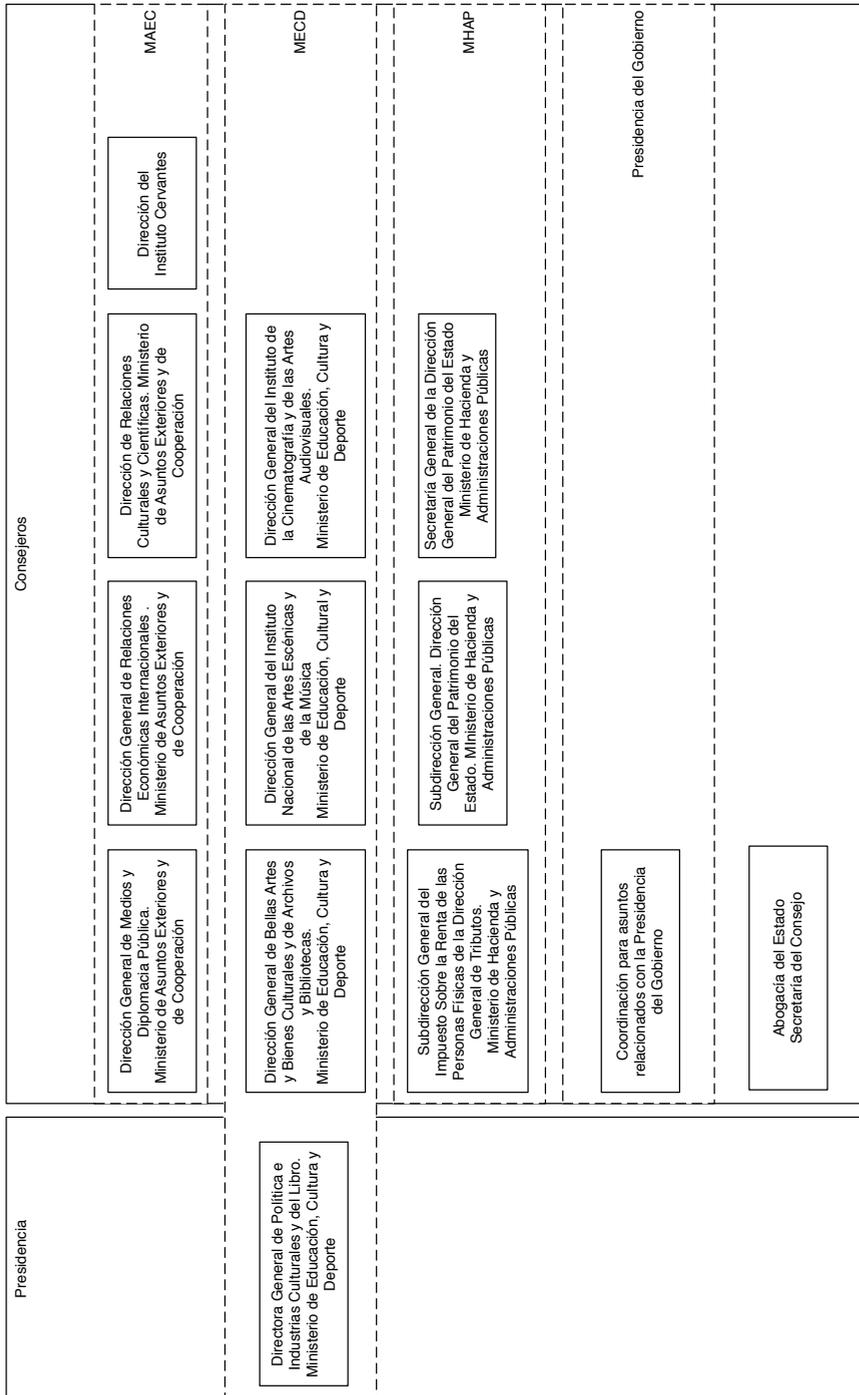
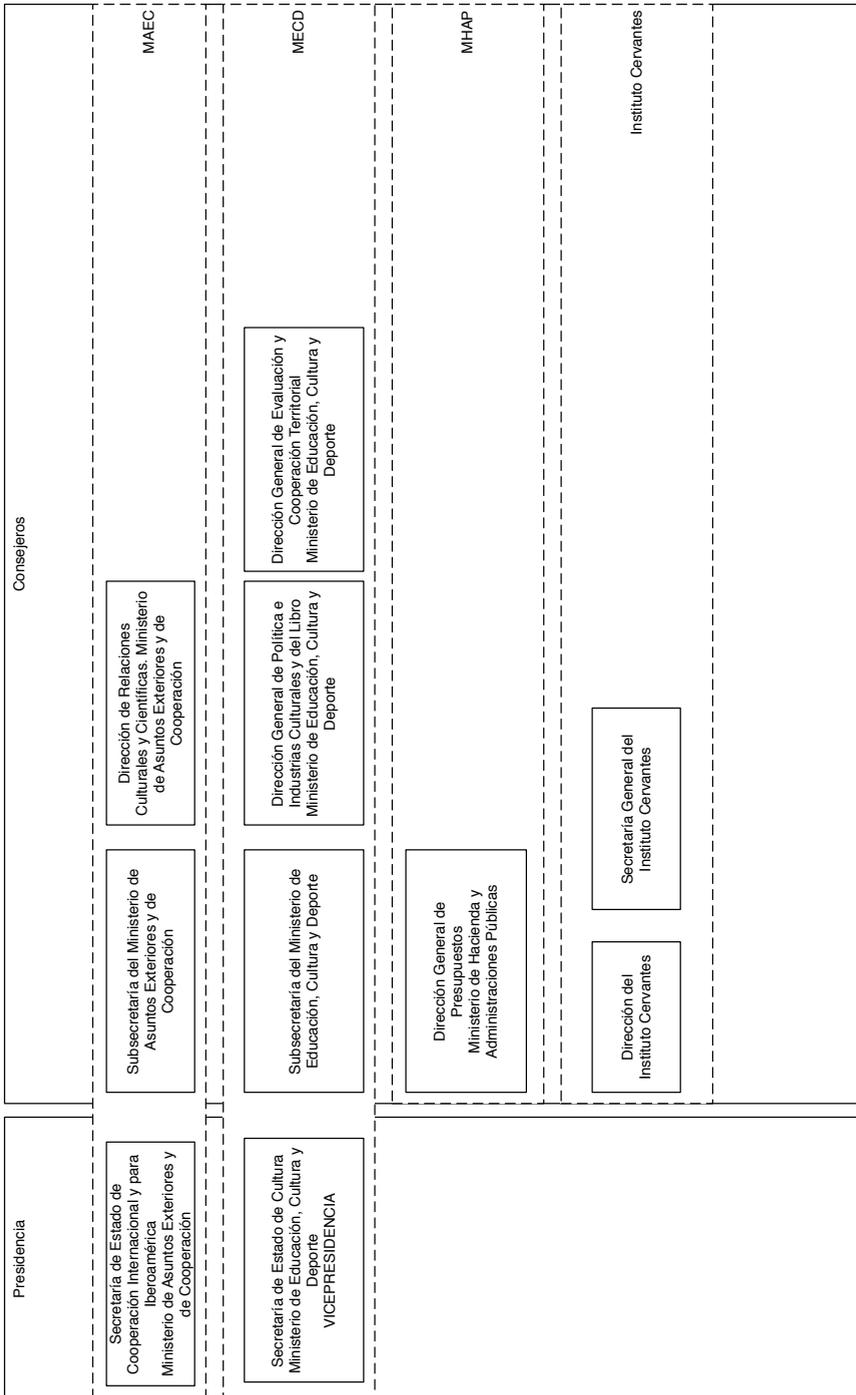


Gráfico 3.

Organigrama del Consejo de Administración del Instituto Cervantes



fueron bien conocidos, particularmente el que mantuvieron el secretario de Estado de Cultura (MEC), Luis Alberto de Cuenca, y el titular de la SECIPI (MAE), Miguel Ángel Cortés.<sup>25</sup> El desarrollo de una política exterior vertebrada desde el MAEC y vinculada a los objetivos de posicionamiento internacional de España va a traer, además, una progresiva convergencia de instituciones finalistas en torno a la acción cultural

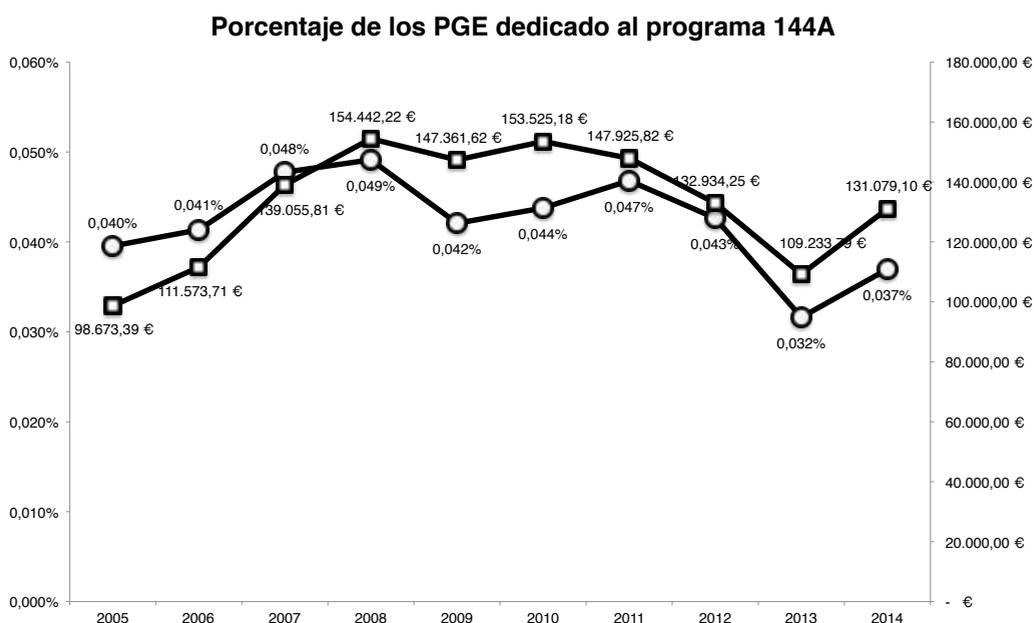
exterior, que comienza a producirse entre 2000 y 2002 y afecta a tres sociedades públicas,<sup>26</sup> separadas por sus campos de actuación en torno a acciones generales, conmemoraciones nacionales y exposiciones internacionales:

a) Al finalizar la actividad de la Sociedad para la Conmemoración de los Centenarios de Carlos V y Felipe II –heredera ésta de la Sociedad Estatal Goya '96–,

sus recursos se reorganizan en torno a la Sociedad Estatal de Acción Cultural en el Exterior (SEACEX) en diciembre de 2000. Se trata de una decisión de relevancia, porque se crea una sociedad estatal no orientada a un evento concreto, sino a la acción cultural de España en el exterior, cuyo nacimiento produjo cierta preocupación por los posibles solapamientos con el Instituto Cervantes,<sup>27</sup> y generó un

#### Gráfico 4.

#### Volumen total y proporción de los PGE destinado al programa 144A



Sobre el eje izquierdo, proporción de los PGE dedicado al programa 144A; sobre el derecho, volumen total del programa en euros corrientes.

Fuente: elaboración propia sobre datos de los PGE.

25 Véase, por ejemplo, El Mundo, 20/III/2001, y ABC, 13/II/2001, p. 14.

26 Adicionalmente, en 2000 el gobierno Aznar crea la Fundación Carolina, gestionada desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI).

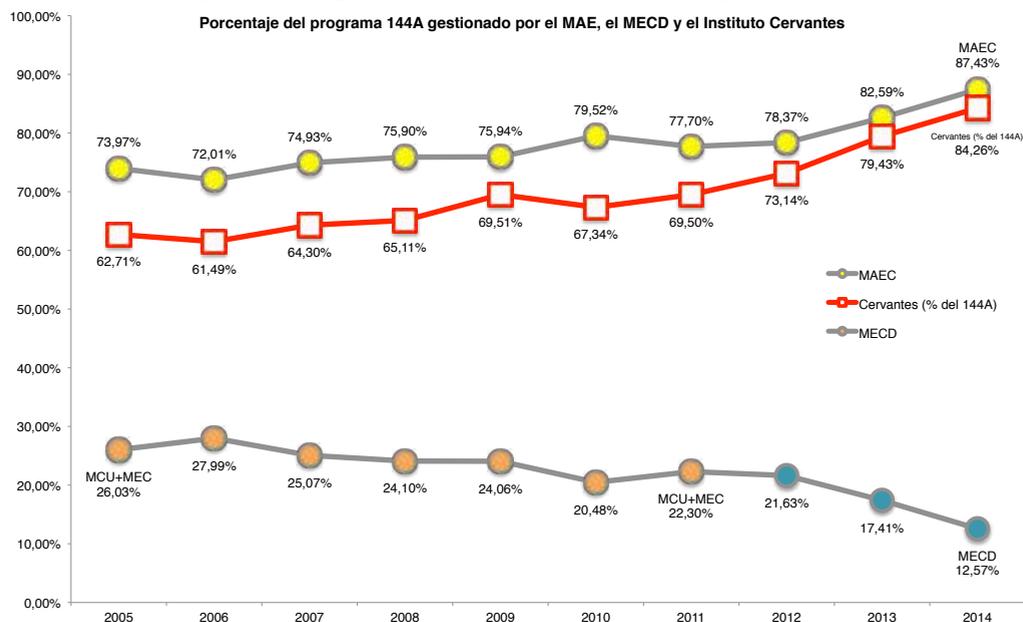
fuerte enfrentamiento entre la SECIPI y la Secretaría de Estado de Cultura por entender que había una invasión de las competencias de esta última.<sup>28</sup> Un hito relevante de este período es el Programa de Arte Español en el Exterior (PAEE), impulsado por la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas de la AECID con SEACEX en

2002, para dar continuidad al programa de exposiciones realizado con motivo de la Presidencia española de la UE (enero-junio 2002), con un perfil orientado al arte contemporáneo. En su voluntad de estructurar una programación estable de artistas españoles en el exterior, el PAEE parece imbricarse bien en la integración y normalización

institucional de la cultura exterior de los gobiernos Aznar. Como explicaba Miguel Ángel Cortés en 2004, “un programa que por primera vez es coherente, no una acción aislada o una gran exposición [...], sino un programa” (Marzo y Lozano, 2004, p. 120).

### Gráfico 5.

#### Porcentaje del programa 144A gestionado por el MECD, el MAEC y el Instituto Cervantes.



El dato del MAEC incluye al del Cervantes, que se desglosa por su interés. El porcentaje que figura en el Cervantes es sobre el total del programa 144A.

Fuente: elaboración propia sobre datos de los PGE.

27 ABC, 17/XII/2000.

28 En una entrevista en prensa, Miguel Ángel Cortés justificaba la decisión y negaba el conflicto: “En la difusión de la cultura española en el extranjero participan diversos organismos: Hacienda, Exteriores y el Instituto Cervantes, el Ministerio de Fomento, por supuesto el de Cultura, y también el de Defensa. Todos estos organismos forman parte de la Comisión Delegada de Cultura. La Sociedad Estatal que se ha constituido dependerá, como ya le he dicho, de la Dirección General de Patrimonio y se dedicará a la organización de ‘determinadas’ exposiciones. En todo caso, el Instituto Cervantes es un organismo que depende del Ministerio de Asuntos Exteriores. Es ontológicamente imposible que entremos en contradicción con nosotros mismos, como así lo sería que entraríamos en colisión con el Ministerio de Cultura” (ABC, 16/XII/2000).

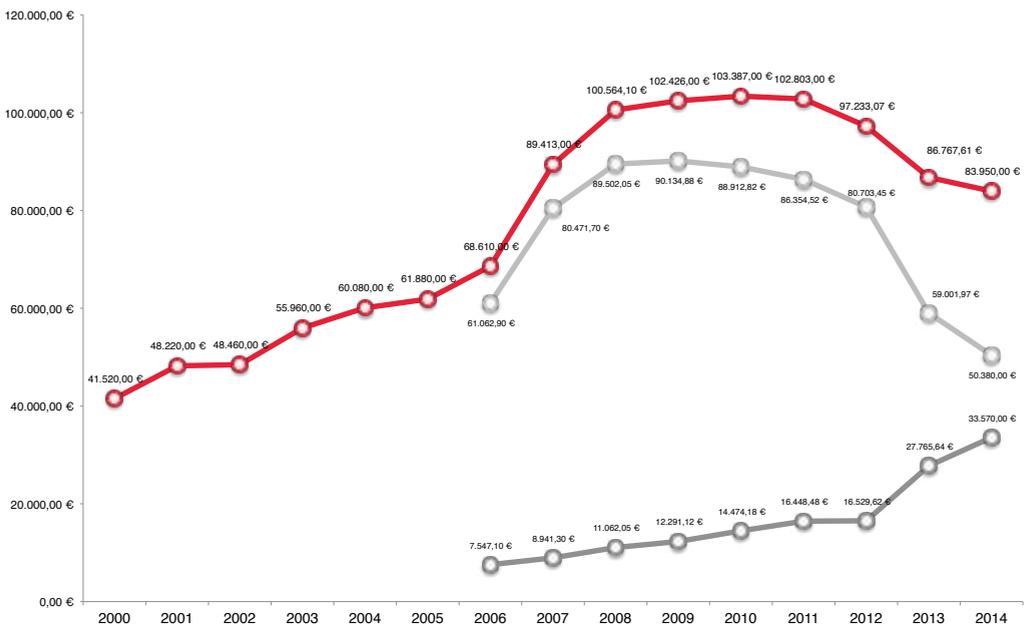
b) La Sociedad Española de Conmemoraciones Culturales (SECC), anteriormente Sociedad Estatal España Nuevo Milenio, se crea en 2002 y se reconvierte a partir de la discusión en torno a cómo articular la conmemoración de la publicación de la primera parte de El Quijote y las siguientes celebraciones. Quedará en los años siguientes bajo el control del MECD.

c) En 2001 se crea la Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales (SEEI). En 1993 se habían liquidado las sociedades de conmemoración del Quinto Centenario y de la Exposición Universal de Sevilla '92, y después las sociedades que gestionaron las exposiciones universales de Lisboa '98 y de Hannover '00. En palabras de Luis Enciso, se requería una institución específica

para este campo, “porque ese tipo de celebraciones requieren una organización muy específica, al no ser puramente culturales, sino también de carácter político, diplomático, económico, comercial, industrial, esto es, de presencia” (ABC, 28/VIII/2002). Su control corresponderá en los años siguientes al MAE.

La elección del modelo de sociedades estatales

**Gráfico 6.**  
**Presupuesto del Instituto Cervantes (2000-2014)**



Las líneas inferiores muestran la aportación pública (en gris claro) y la aportación propia (en gris oscuro) al presupuesto, a partir de los datos de los PGE.

tiene que ver con la rapidez y flexibilidad en la toma de decisiones que ofrece una institución sujeta al derecho privado frente al derecho administrativo – pensando en concursos, contrataciones de servicios o de personal, por ejemplo–, aunque también supone un modelo en principio menos

transparente de su gestión y cuentas, aunque estas están sometidas a permanentes auditorías y a las directrices generales sobre gasto público. Las sociedades, con capital totalmente público, quedan adscritas al Ministerio de Hacienda, dentro del área conocida como “Sociedades del Grupo Patrimonio” –al que

pertencen las sociedades públicas de actividad no industrial. Su financiación viene, así, de los fondos que cada año los PGE atribuyen al Patrimonio del Estado, y es la Dirección General del Patrimonio del Estado quien determina la cuantía que se destina a cada una de las sociedades.

**Tabla 4. Centros del Instituto Cervantes (2014)**

	Centros	Aulas Cervantes
<b>Europa</b>	Atenas, Belgrado, Berlín, Bremen, Bruselas, Bucarest, Budapest, Burdeos, Cracovia, Dublín, Estambul, Estocolmo, Fráncfort, Gibraltar, Hamburgo, Leeds, Lisboa, Londres, Lyon, Manchester, Milán, Moscú, Múnich, Nápoles, Palermo, París, Praga, Roma, Sofía, Toulouse, Utrecht, Varsovia, Viena Total: 33	Bratislava, Liubliana, Zagreb, Nicosia Total: 4
<b>África</b>	Aleandría, Argel, Casablanca, El Cairo, Fez, Marrakech, Orán, Rabat, Tánger, Tetuán, Túnez Total: 11	Dakar Total: 1
<b>Asia/Pacífico</b>	Ammán, Beirut, Manila, Nueva Delhi, Pekín, Shanghai, Sidney, Tel Aviv, Tokio Total: 9	Hanói, Kuala Lumpur, Seúl, Yakarta Total: 4
<b>América</b>	Albuquerque, Belo Horizonte, Brasilia, Chicago, Curitiba, Boston/Harvard, Nueva York, Porto Alegre, Recife, Río de Janeiro, Salvador de Bahía, São Paulo Total: 12	Boston, Calgary, Seattle Total: 3
<b>Total centros</b>	65	12

Fuente: Instituto Cervantes, 2014.

### Guerra (ministerial) y PACE: los gobiernos del PSOE (2004-2008/2008-2011)

La victoria electoral del PSOE en 2004 supone la recuperación del Ministerio de Cultura (MCU), su separación de Educación y por tanto la redefinición de su ámbito competencial: “el impulso de las acciones de cooperación cultural y, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de las relaciones internacionales en materia

de cultura”.<sup>29</sup> La titular del MCU, Carmen Calvo, explicaba su posición sobre la política de acción cultural exterior en una entrevista poco después de asumir el cargo: “La proyección exterior de los artistas españoles tiene que estar vinculada a las programaciones de los museos españoles. No puede ir una cosa por un lado y otra por otro. Eso es una barbaridad.

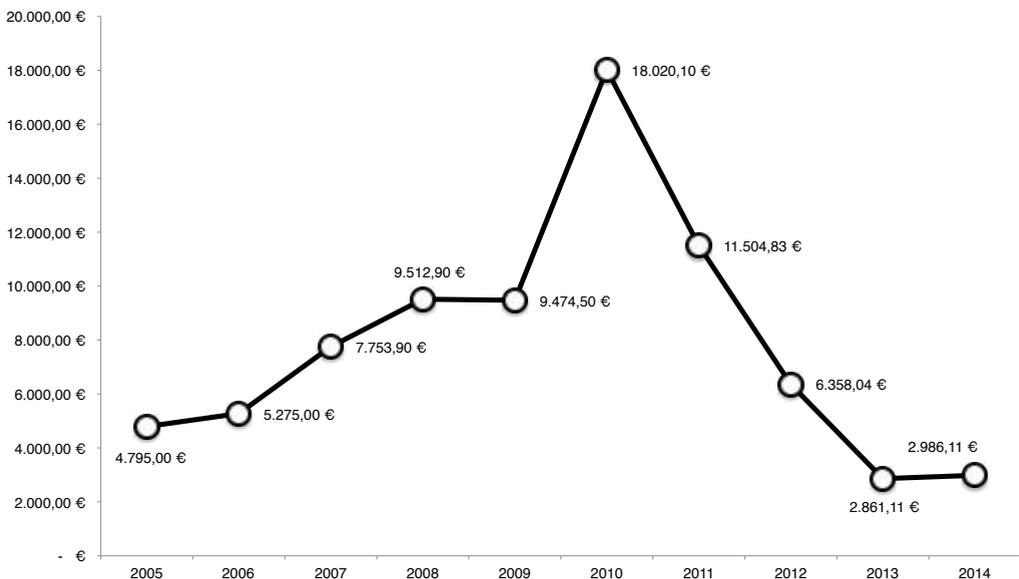
Creo que no es de recibo que haya un grueso tan importante de verdadera política cultural, que la había, en ese Ministerio [de Asuntos Exteriores]”.<sup>30</sup>

Pese a la posición inicial de Carmen Calvo, esta etapa no produce cambios orgánicos, ni de regulación del reparto competencial. La coordinación de los dos ministerios produce una cierta calma institucional en el

### Gráfico 7.

#### Fondos del programa 144A de los PGE gestionados por AECID (2005-2014)

Fondos del programa 144A gestionados por AECID



Fuente: elaboración propia sobre datos de los PGE.

29 Real Decreto 553/2004.

30 ABC, 29/V/2004.

funcionamiento de SEACEX, que impulsó la participación de las comunidades autónomas y diversificó la actividad de la Sociedad. Tras relevar a Calvo al frente del MCU, el ex director del Instituto Cervantes César A. Molina explicitó en diciembre de 2008 su oposición al modelo, defendiendo que la coordinación de la acción cultural exterior estuviera en manos del MCU. Al día siguiente, M.A. Moratinos le replicó en los medios de comunicación que esa competencia debía mantenerse en manos del MAEC porque se enmarca dentro de una “estrategia global de proyección exterior”,<sup>31</sup> en línea con la concepción del ministro de que “la cultura forma parte

indisociable de la acción y la política exterior española”.<sup>32</sup> La posición de Molina señalaba una contradicción en el diseño institucional: “¿Se imaginan un Ministerio de Industria, Trabajo o Defensa diferente para el exterior y para el interior? Pues el Ministerio de Cultura lo es. Es una constatación real”.<sup>33</sup>

El respaldo del Partido Popular a la posición de Molina es manifiesto, y se verá concretado enseguida en dos enmiendas a los PGE de 2009 y en la Proposición de Ley de Racionalización de la Acción Cultural Exterior y Reforma del Instituto Cervantes,<sup>34</sup> presentada en julio de 2010, que pretendía “unificar todas las

intervenciones de la Acción Cultural Exterior de España bajo la coordinación y gestión del Instituto Cervantes [...] que es el máximo exponente de la cultura española en el exterior y cuenta con una consolidada experiencia como agente de política cultural”, adscribiéndolo al MCU. La Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular era muy clara al afirmar que la política de Estado en acción cultural exterior “debe pasar a manos del Ministerio de Cultura y del Instituto Cervantes como organismos especializados en materia de cultura”, lo que en la propuesta incluye la Acción Cultural Exterior de España y las políticas de la Marca España.

**Tabla 5. Red de centros culturales dependientes de AECID (2014)**

	Centros Culturales	Centros asociados
<b>América</b>	Asunción, Buenos Aires, Lima, México, Montevideo, San José de Costa Rica, San Salvador, Santiago de Chile, Santo Domingo, Tegucigalpa Total: 10	Ciudad de Panamá, Córdoba, Guatemala, La Paz, Managua, Miami, Rosario Total: 7
<b>África</b>	Bata, Malabo Total: 2	
<b>Total centros</b>	12	7

Fuente: AECID, 2014.

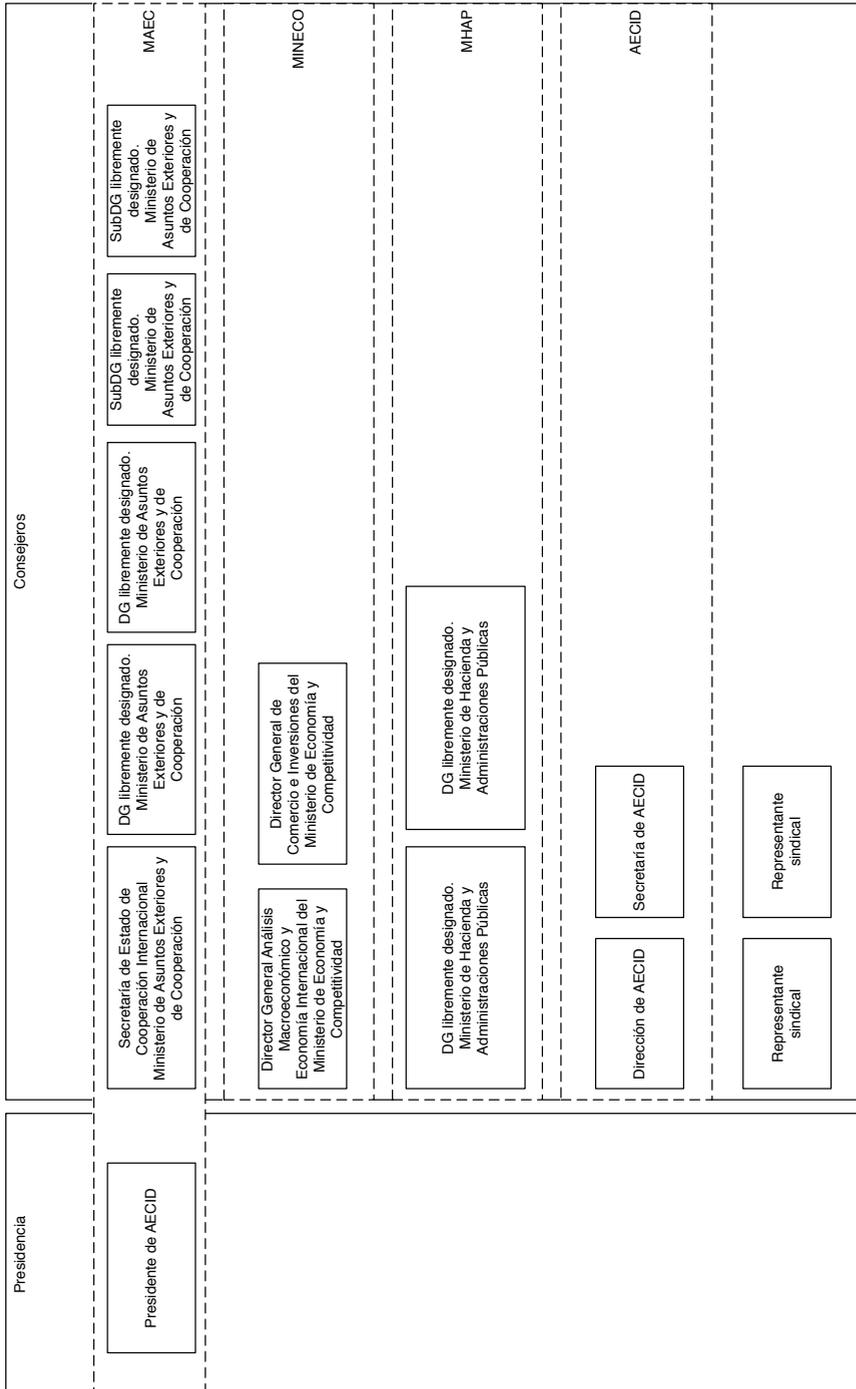
31 El País, 18/XII/2008.

32 Europa Press, 9/I/2008.

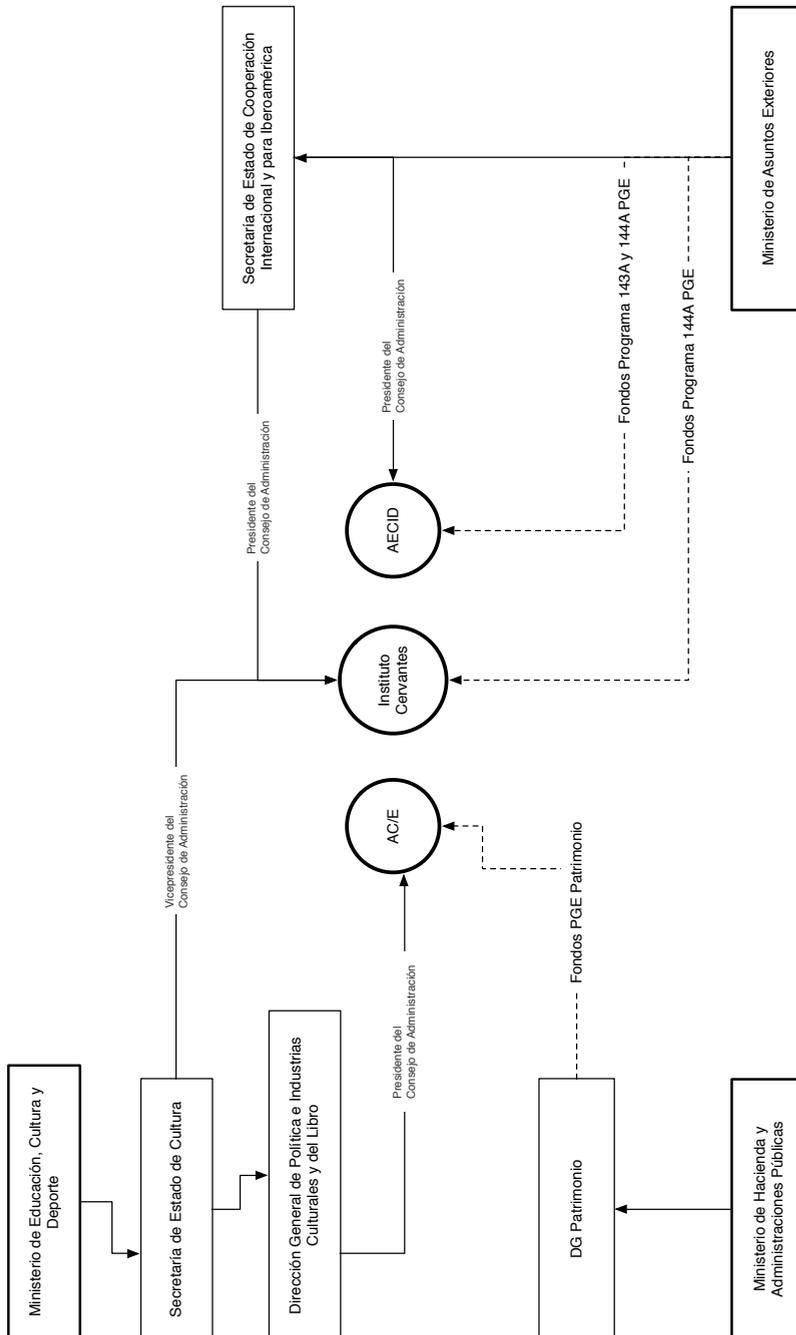
33 Europa Press, 17/XII/2008.

34 BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 267-1, de 23/VI/2010. Enmiendas 235 a 239 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso a la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2009, destinadas a centralizar en el MCU la acción cultural exterior del Instituto Cervantes y la SEACEX.

Gráfico 8.  
Organigrama del Consejo Rector de AECID (2014)



**Gráfico 9.**  
**Vinculación entre ministerios y organismos autónomos en las políticas públicas de acción cultural exterior (2014)**



En líneas continuas, los vínculos institucionales de gestión; en discontinuas, los de financiación.  
 Fuente: elaboración propia.

Las desavenencias entre los ministros Moratinos (MAEC) y Molina (MCU) terminaron tras la salida del segundo del gobierno en abril de 2009, y la llegada al MCU de Ángeles González Sinde. El acuerdo entre el MCU y el MAEC pone en marcha en noviembre de 2009 una Comisión de Trabajo conjunta que concluye con la elaboración de un Plan Nacional de Acción Cultural Exterior (PACE) bienal para coordinar la actividad de ambos ministerios.<sup>35</sup> El PACE planteaba la creación de:

- (a) un Consejo de Acción Cultural Exterior, presidido por ambos ministros y con representación de “todas las instituciones y administraciones que tienen competencia en política cultural exterior o la llevan a cabo” (PACE, p. 11) que elaboraría bienalmente el PACE, revisaría su aplicación y aprobaría planes sectoriales o regionales;
- (b) una Secretaría Permanente del Consejo de Acción Cultural Exterior presidida de manera rotativa por un representante nombrado por cada Ministerio; y
- (c) el Grupo de Trabajo de Acción Cultural Exterior, que

se reuniría mensualmente, además de grupos de trabajo por países coordinados por los respectivos embajadores españoles, con reuniones dos veces por año. En el reparto de tareas, los proyectos sectoriales quedarían en manos del MCU y las estrategias regionales en el MAEC. El PACE consiguió el consenso interministerial pero no el del Grupo Parlamentario Popular, que seguía abogando por centralizar en el MCU y el Instituto Cervantes la acción cultural exterior.

En un contexto de agudización de la crisis, reestructuración de la administración y retracción del gasto público, el último gobierno de Rodríguez Zapatero reorganiza sus departamentos ministeriales en un Consejo de Ministros<sup>36</sup> del que saldrá el “Acuerdo sobre racionalización de estructuras en la Administración General del Estado, reducción de altos cargos y reordenación del sector público empresarial”, que redujo de 24 a nueve las sociedades públicas en 2010. En el “Grupo Patrimonio”, esta medida supone la

fusión de SEACEX, SECC y SEEI a partir de 2011 en la nueva Sociedad Estatal Acción Cultural SA (SEACSA), abreviada como Acción Cultural Española (AC/E). En ese proceso de unificación se produce también una reducción de la plantilla a través de un expediente de regulación de empleo en diciembre de 2012 que afectó al 40% de los trabajadores –y que puede apreciarse en un presupuesto anormalmente alto, de más de 33 millones de euros en ese año para afrontar los costes de la regulación de personal–. De hecho, cuando se produjo la fusión de las tres entidades en AC/E, se hizo público que 16 de los 27 millones de euros de presupuesto del primer año correspondían sólo a los gastos de personal.<sup>37</sup>

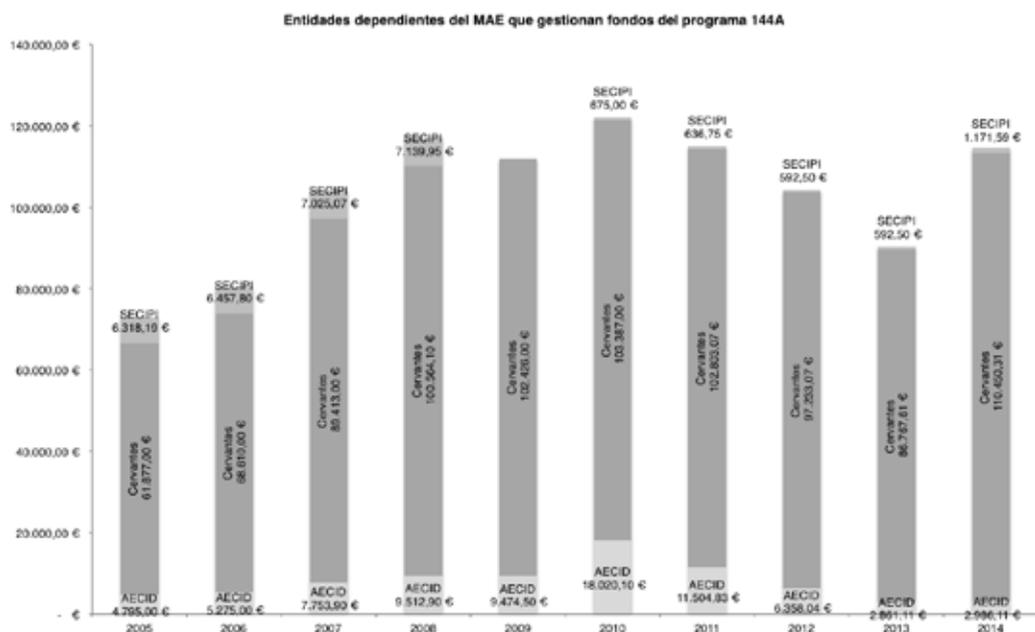
Por último, este período supone también la transformación de la AECl en la AECID (RD 1403/2007), que mantiene como una de sus funciones la de “ejecutar las funciones y competencias atribuidas al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para la promoción y desarrollo de

35 Puede consultarse en [http://www.cervantes.es/imagenes/File/prensa/PlanNacAccCult\\_baja.pdf](http://www.cervantes.es/imagenes/File/prensa/PlanNacAccCult_baja.pdf).

Gráfico 10. Distribución del gasto público del programa 144A entre ministerios (2005-2014)



Gráfico 11. Distribución del gasto del programa 144A en el Ministerio de Asuntos Exteriores (2005-2014)



las relaciones culturales y científicas con otros países”.<sup>38</sup> Como parte de esa refundación, se elabora la Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española (2007), que trata de concretar los objetivos generales del Plan Director de Cooperación 2005-2008 en el campo cultural a través de tres ejes: potenciar la proyección y la acción cultural en el exterior, el fomento de la cooperación cultural y el impulso de la cultura como herramienta para el desarrollo. El documento no ha sido revisado desde entonces.

### **La Marca España en el contexto de la crisis: el gobierno Rajoy (2011-)**

Tras las elecciones de noviembre de 2011, el RD 1823/2011 diseñaba el nuevo gobierno y recuperaba la fusión de Educación y Cultura en el MECD, que tendría como una de sus competencias (artículo 8.1) “la promoción y difusión de la cultura en español, así como el impulso de las acciones de cooperación cultural y, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores, de las relaciones internacionales

en materia de cultura”. Las informaciones en prensa hablaban del malestar que esto causó en el MAEC, que lo entendió como un nuevo intento de llevar el Cervantes al MECD. Pese a la propuesta del Grupo Parlamentario Popular en la legislatura anterior para centralizar en el Cervantes y el Ministerio de Cultura la acción cultural exterior –promovida por José María Lassalle, que asume en 2012 la Secretaría de Estado de Cultura–, esta reestructuración nunca llegó a producirse.<sup>39</sup> El ministro de Exteriores José Manuel García-Margallo declaraba públicamente en 2012 que “la adscripción del Instituto Cervantes a su departamento garantiza el principio de unidad de acción en el exterior y la coherencia de las iniciativas culturales con las comerciales, diplomáticas o de cooperación en un momento en que la acción del Estado está volcada en la lucha contra la crisis económica”.<sup>40</sup> Pocas semanas después, al desarrollar la estructura orgánica del MAEC, el RD 342/2012 mantenía a la SECIPI “la coordinación de la acción cultural exterior”.<sup>41</sup>

A cambio, se hicieron algunas modificaciones en el diseño institucional de los organismos del área: (a) se otorgó la presidencia de AC/E a la Dirección General de Industria y Políticas Culturales y del Libro del MECD,<sup>42</sup> mientras la SECIPI mantenía la Presidencia del Cervantes y la coordinación de la acción cultural exterior; (b) se modificó el Reglamento del Instituto Cervantes (RD 775/2012), para ajustarlo a la unificación ministerial del MECD y para otorgar la vicepresidencia del Consejo de Administración al Secretario de Estado de Cultura, y se incorporó al Instituto Cervantes una directora de Cultura –en este momento, Montserrat Iglesias– consensuada con el secretario de Estado de Cultura.

Se sustituye, por tanto, el PACE por un modelo en el que la SECIPI mantiene la competencia en coordinación, pero aumenta el peso del MECD en las instituciones encargadas de las políticas públicas de acción cultural exterior. El conflicto competencial queda, así, en un segundo plano

36 Real Decreto 495/2010.

37 ABC, 29/XI/2010.

38 Véase el art. 5.13 del Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

durante un período cuya característica más relevante para las políticas públicas es la crisis económica y la reducción del gasto y el déficit público.<sup>43</sup>

El mapa institucional ve aparecer un nuevo actor durante este último periodo: la “marca España”, consecuencia del auge que el enfoque de las relaciones públicas en la acción exterior alcanza en muchos países de nuestro entorno. El concepto de “marca país” (Noya, 2007) –nation branding o country image en la literatura científica anglosajona– procede del ámbito del márketing y se vincula a la imagen que los ciudadanos de todo el mundo tienen sobre cada país y el modo en el que esa imagen condiciona sus actitudes hacia, entre otros, el consumo de sus bienes y servicios. La estrategia de la Marca España había nacido en 2001 a iniciativa del ICEX,

la asociación de Directivos de Comunicación, el Foro de Marcas Renombradas Españolas y el Real Instituto Elcano. En mayo de 2003 se elabora el “Informe Proyecto Marca España” que propone la creación de un Plan Estratégico, un Comité de trabajo y un Observatorio sobre la proyección internacional de España, detectado el hecho de que “la imagen de España en el extranjero no se corresponde con la realidad” (ICEX, Real Instituto Elcano y Foro de Marcas Renombradas Españolas, 2003, p. 99).

Durante las dos legislaturas del PSOE (2004-2011), el proyecto queda en un segundo plano pero, con la victoria electoral del PP, el MAEC retoma el asunto con el RD 998/2012, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España (ACGME), al que con rango de secretario

de Estado dependiente del MAEC corresponde “la planificación, y el impulso, coordinación y seguimiento de la acción exterior española, pública y privada, en los ámbitos económico, cultural, social, científico y tecnológico”.<sup>44</sup> La acción cultural exterior queda inserta en el enorme encargo que, sin embargo, se integra sin generar nuevo gasto a la estructura del MAEC.<sup>45</sup> Hay dos cuestiones importantes que señalar aquí: la primera tiene que ver con el hecho de que se cree un Alto Comisionado sin dotarlo de presupuesto; la segunda, que pese a que se hable de sus competencias en materia de coordinación de la acción exterior en materia cultural, no se ha modificado después la estructura orgánica y funcional del MAEC, por lo que la SECIFI sigue teniendo esa misma responsabilidad.

39 Véase la nota 34.

40 El País, 12/1/2012.

41 RD 342/2012, art. 9.1.

42 La composición del Consejo de Administración de AC/E es, a día de hoy, la siguiente –como se resume en el Gráfico 2–:

(a) Un tercio de los miembros pertenece al MCU/MECD, cuya dirección general de Política e Industrias Culturales preside el Consejo; además se incorpora al otro director general del área de cultura, más los responsables del INAEM y el ICAA.

(b) Un tercio pertenece al MAEC, tres directores generales –en particular el de Relaciones Culturales y Científicas–, más el Director del IC.

(c) El último tercio corresponde a tres responsables del Ministerio de Hacienda, en particular la Dirección General de Patrimonio del Estado de quien depende orgánicamente, más un representante de la Presidencia del Gobierno.

43 Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011.

## Las políticas públicas de acción cultural exterior en los Presupuestos Generales del Estado

La financiación de la acción cultural exterior constituye un programa específico de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), el Programa 144A de Cooperación, Promoción y Difusión Cultural en el Exterior cuya finalidad es “difundir una imagen positiva y dinámica de España en el exterior, mediante el fomento de las relaciones culturales y científicas con otros países y organismos multilaterales mediante acciones de diplomacia pública”, tal y como se explicita en los últimos PGE para 2014. Pues bien, si calculamos la proporción del programa 144A respecto al volumen total de gasto público anual, podemos comprobar cómo las políticas públicas de acción cultural exterior ha pasado de suponer el 0,044% del gasto

público al 0,032% en 2013, o 0,037% en el presente ejercicio presupuestario –una subida que se explica por la redistribución contable que afecta a los organismos públicos autónomos en 2014–.<sup>46</sup> En la presente legislatura, la política cultural exterior sigue dividida entre el MAEC y el MECD, y articulada en torno al programa 144A de los PGE: para ello, el MAEC absorbe el 87,4% de los fondos del 144A, frente al 12,5% que se canaliza a distintos departamentos a través del MECD. El MAEC interviene en este campo con tres instituciones: la SECIPI –cuyo Gabinete tiene asignada la Real Academia de España en Roma–,<sup>47</sup> la AECID y el Instituto Cervantes. El Instituto Cervantes continúa con un modelo prácticamente inalterado, aunque con una aportación pública que se ha reducido casi a la mitad en los últimos años –de los 90 millones

de euros de 2009 a los 50 del ejercicio presupuestario 2014–. En su comparecencia parlamentaria<sup>48</sup> del 18 de abril de 2012, el director del Cervantes recordaba las dificultades económicas del centro, en comparación con los otros con los que con frecuencia se equipara: el Goethe, al que el Estado alemán aporta 215 millones de sus 290 millones de euros de presupuesto para mantener sus 150 centros; o los 211 millones de libras que el Estado aporta al British Council sobre un presupuesto de 705 millones y 242 centros, frente a los 65 centros que tiene el Instituto Cervantes –descontando las Aulas, véase Tabla 4–. Este contexto ha venido a reforzar la orientación del Instituto Cervantes a la colaboración con instituciones homólogas de América Latina para expandir el español en EEUU: “Únicamente si se unen todos los países iberoamericanos,

44 Como órgano principal de apoyo, el ACGME cuenta con un consejo en el que están presentes la Secretaría de Estado de Comunicación del Ministerio de la Presidencia, el Consejo Superior de Deportes, la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, la Secretaría General de Política de Defensa, el Comité Olímpico Español, el Instituto Cervantes, el Real Instituto Elcano, ICEX, TURESPAÑA, la Fundación Carolina y las Direcciones Generales de Relaciones Económicas Internacionales, de Medios y Diplomacia Pública, de Comercio e Inversiones y de Asuntos de Economía y Competitividad, la Agencia EFE y el embajador de España para la Diplomacia Cultural (Santiago de Mora-Figueroa y Williams, Marqués de Tamarón, nombrado por el Real Decreto 1153/2012).

45 Así se indica, literalmente, en la Disposición Final Primera del Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España: “La creación del Alto Comisionado del Gobierno, de su Oficina y del Director de esta, no supone incremento del gasto público, y los gastos derivados de su funcionamiento se imputarán al presupuesto de gasto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación”. El Real Decreto 1004/2012 nombra a don Carlos Espinosa de los Monteros responsable del Alto Comisionado.

podrá perfilarse un programa concreto de acción eficaz en EEUU, que es hoy el marco espaciotemporal en el que está en juego la consolidación del español como segunda lengua de comunicación internacional” (García de la Concha, 2013, p. 116).

En cuanto a la AECID, la actividad en materia de cooperación cultural exterior sigue presente, y aunque el descenso de los recursos públicos dedicados a este objetivo ha sido dramático en estos años –apenas se alcanzan los 3 millones de euros en este último ejercicio, frente a los 18 del año 2010–, en proporción sobre su presupuesto, la AECID sigue manteniendo un volumen equivalente al de la última década en esta partida (un 1,24% de sus fondos totales en 2014). La retracción del gasto público en cooperación cultural se aprecia en el último Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2013-2016,

que apenas se detiene en la acción cultural exterior, a la que dedica un espacio menor indicando que se aprovecha la experiencia de la Estrategia del año 2007, que ha quedado sin revisar desde entonces. Mientras tanto, la red de Centros Culturales en el Exterior también ha sufrido la reducción de gasto, cancelando la creación de algunos nuevos –como el de Bogotá, que había sido aprobado en 2007– y manteniendo en la actualidad la cifra de 12 Centros principales, tras la inauguración del de Panamá, más siete asociados.

### **Consideraciones finales: el modelo español de políticas públicas de acción cultural exterior**

La revisión histórica del modelo muestra una transformación lenta, pero que ha ido consolidando las instituciones dedicadas a la política de acción cultural

exterior entre gobiernos de distinto signo político con cierto consenso intergubernamental que, sin embargo, ha dejado sin resolver las disfunciones intragubernamentales que produce este diseño. Durante los días en que se elaboraba este informe, concluyó su trámite parlamentario la Ley de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado,<sup>49</sup> cuyo artículo 25, sobre la acción exterior en materia cultural, fija como objetivos la promoción, internacionalización y cooperación cultural, atendiendo “los objetivos establecidos en la política cultural y [...] los compromisos que se deriven de las estrategias europeas, las metas establecidas en el ámbito iberoamericano y en la UNESCO”. Como resumían Otero y Marco (2010b):

“Son recurrentes las discusiones en torno al lugar de la diplomacia cultural en el

46 En los PGE para 2014 se incorporan por primera vez los gastos e ingresos comerciales en los presupuestos administrativos, mientras que hasta ahora sólo se computaban los resultados comerciales previstos en el apartado de ingresos. En el caso del Instituto Cervantes, por ejemplo, esto supone que su presupuesto para 2014 es de 110,45 millones de euros, al incorporar 26,5 millones de euros del presupuesto comercial; descontando este efecto, el presupuesto administrativo del Instituto Cervantes para 2014, que es el que hemos incorporado a varios apartados de este análisis, es de 83,95 millones de euros. Como se explicita en el Preámbulo de la Ley 22/2013 de PGE, “debe mencionarse que en este ejercicio desaparece en los Presupuestos Generales del Estado la cuenta comercial de los Organismos Autónomos, que pasa a integrarse en los correspondientes estados de gastos e ingresos, de conformidad con lo establecido en la disposición final decimocuarta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013”.

47 La Real Academia de España en Roma fue fundada en 1873, para acoger a los numerosos estudiantes de arte que viajaban a la capital italiana durante su formación, como continuidad del programa de movilidad que había comenzado en 1746 la Academia de San Fernando.

48 Diario de Sesiones, Comisión de Asuntos Exteriores, 18/IV/2012, p.24.

conjunto de la política exterior como parte de una estrategia general de diplomacia pública; sobre la imagen que más conviene difundir de España y cómo la acción cultural puede actuar sobre los estereotipos con que nos perciben en el extranjero; acerca de la calidad de la producción cultural española y la capacidad del sector privado para exportarla; sobre el papel que deben tener las administraciones públicas en la proyección cultural exterior. Se debate si ha de ser la cultura –los contenidos– o la diplomacia –el vehículo– lo que marque la pauta en la planificación de la acción cultural exterior; sobre la articulación de los instrumentos institucionales que afectan a esta misión; si es preferible que el centro de gravedad de la acción exterior se apoye en la lengua española o en la producción artística, en el patrimonio o la creación contemporánea; sobre cuáles han de ser las áreas geográficas prioritarias o si el acento debe ponerse en la cooperación al desarrollo o en la promoción cultural”.

Como hemos visto, la conciliación de intereses entre el campo diplomático y el cultural no parece fácil. Pese a que el Partido Popular proponía en 2011 convertir al MECD en el centro de la política cultural exterior, tras su llegada al gobierno ha optado por mantener el equilibrio de reparto entre MAEC y MECD en la materia, y desactivar el PACE. El Plan Estratégico 2012-2015 de la Secretaría de Estado de Cultura (MECD), que sirve como marco cuatrienal de diseño de las políticas culturales, detallado en Planes Operativos Anuales, sustituye la coordinación formal de las políticas públicas de acción cultural exterior que establecía el PACE por una mayor imbricación entre MAEC y MECD en las distintas instituciones que desarrollan las políticas públicas de acción cultural exterior.

Uno de los rasgos distintivos del modelo cultural exterior español –en parte como lógica consecuencia del modelo de Estado de la Constitución de 1978– es el reparto de sus competencias entre un guero de

instituciones públicas estatales, autonómicas y locales, que suman más de una treintena, a las que hay que agregar además las organizaciones privadas como empresas y fundaciones que actúan en materia cultural fuera de España: en 2010, el estudio la Fundación Autor contabilizó hasta 11 instituciones estatales con actividad cultural exterior, más otras 25 autonómicas (Galindo Villoria, Granados Martínez, y Gutiérrez del Castillo, 2009). Mientras, por ejemplo, AC/E impulsa un programa de internacionalización de la cultura española, en manos de AECID siguen las becas de movilidad a varias instituciones internacionales; mientras AECID gestiona la presencia española en la Bienal de Venecia, la promoción internacional de las artes escénicas o cinematográficas está en manos de diversos departamentos del MECD; mientras el Instituto Cervantes gestiona la consolidación del español en centros de formación y universidades de todo el mundo, AECID se encarga del programa de lectorados en universidades

49 Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

extranjeras; mientras el Gabinete de la SECIPI gestiona la Real Academia de España en Roma, los centros culturales en el exterior son responsabilidad de AECID y se han implantado en países de lengua española, al tiempo que el Cervantes gestiona sus sedes, con una intensa programación cultural, en países de lengua no española; y todo ello sin olvidar las competencias que quedan en la Subdirección General de Promoción Exterior Educativa del MECD en cuanto a los centros docentes españoles de titularidad estatal en el extranjero.

La cuestión sigue siendo en qué medida la acción cultural exterior debe quedar en manos del MECD o del MAEC, y hasta qué punto sería beneficioso concentrar toda la política cultural exterior en una sola institución, como proponía el Partido Popular hacer en torno al Instituto Cervantes en 2011. No sólo se trata de una disputa de competencia, también es un batalla presupuestaria: tomando el promedio de la última década, el 77,8%

de los fondos del programa 144A son gestionados por el MAEC, y el restante 22,2% queda para el MCU/MECD. La situación se ha extremado a favor del MAEC de manera muy llamativa en los últimos tres años, hasta el punto de que en 2014 el MAEC ha gestionado el 87,4% de los 114,6 millones de euros del programa 144A, dejando al MECD el 12,5% restante. De manera imparable, el MAEC ha pasado de gestionar el 74% del presupuesto de acción cultural pública en el exterior en 2005 al 87,4% del presupuesto de 2014, creciendo tanto en el período de gobierno del PSOE (76% de media de esos años) como en los dos ejercicios en los que el presupuesto ha sido diseñado por los gobiernos del Partido Popular (85% de media de los dos ejercicios). El análisis en profundidad de los datos muestra que la razón última de este cambio es la concentración del gasto público exterior en cultura en el Instituto Cervantes, que si suponía un 63% del gasto total del programa 144A en 2005, ha pasado en 2014 a representar el 84,2% –una cifra que debe ponderarse

con la modificación contable de los PGE 2014, véase la nota 46. Por su parte, como ya se ha mencionado, AC/E recibe sus fondos presupuestarios –9,9 millones de euros anuales en los últimos dos ejercicios– de la Dirección General del Patrimonio del Estado. En un ministerio del tamaño del MAEC, los fondos del programa 144A no son proporcionalmente demasiado elevados, pero la evolución es notable: del 3,95% que suponían los fondos procedentes del programa 144A sobre el presupuesto total del MAEC de 2006 se ha pasado a casi doblarlo (un 7,17% en 2014). Esto se explica sobre todo porque la partida de financiación se ha mantenido en cifras similares a los años anteriores mientras el presupuesto global del MAEC ha seguido cayendo, en la línea de la reducción el gasto público del resto de los Ministerios.

¿Cuál es, por tanto, el modelo? El reparto funcional de las áreas competenciales entre el MAEC y el MECD, entre AC/E, Cervantes y AECID, parece más la

consecuencia de un proceso inacabado de constantes reestructuraciones parciales de los ministerios que el fruto de una planificación estratégica de las políticas públicas de acción cultural exterior.

Como adelantamos en el documento marco al que acompaña este informe, “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española” (Molina, 2014), el estudio diacrónico de este ámbito de las políticas públicas que hemos hecho en las páginas anteriores muestra que, aunque existe un fuerte consenso en torno a la necesidad de seguir profundizando en los mecanismos que refuercen la coherencia del sistema –en esencia, la “unidad de acción exterior” al que están sometidas todas las administraciones públicas–, no ocurre lo mismo sobre la centralización de la acción cultural exterior en un único organismo.

En un contexto de transformación sin precedentes de la cultura, la lógica de sus flujos, su papel en la transformación

del mundo contemporáneo, no parece justificable que España no haya afrontado aún la definición de una estrategia integral para sus políticas públicas de acción cultural exterior que aproveche su liderazgo como potencia cultural tanto para la mejora de la marca país como para el crecimiento de los sectores culturales y creativos en los mercados internacionales. Mientras el debate en torno a la presencia cultural en la red, la Internet diplomacy y la expansión de los sectores culturales a otros nuevos con importante valor añadido se asienta en los países de nuestro entorno, España ha dedicado dos décadas a una discusión interna y estéril en torno al reparto competencial, generando fuertes tensiones tanto en administraciones del PP como del PSOE. De mantenerse el modelo de reparto competencial entre el MAEC y el MECD/MCU, parece recomendable que se establezcan estrategias plurianuales para las políticas de acción cultural exterior, consensuadas dentro del ejecutivo y también entre las principales fuerzas políticas del país, diseñadas en coherencia tanto con

la política cultural como con la política exterior y las acciones de comunicación del Alto Comisionado para la Marca España. Y ello sin olvidar un actor fundamental para los próximos años: el sector privado. En un contexto de retracción del gasto público y de fomento de la participación del capital privado en la actividad cultural, debe reflexionarse en torno al encaje en el modelo estratégico que puedan tener (a) el mecenazgo cultural exterior en el marco de una futura Ley de Mecenazgo<sup>50</sup> y (b) la coordinación de las políticas públicas de acción cultural exterior con las actividades de las empresas transnacionales españolas. Toda estrategia futura en la acción cultural exterior debe contar, además, con el seguimiento y evaluación permanente de sus resultados que permita determinar periódicamente, con la mayor transparencia, el grado de cumplimiento de los objetivos fijados y el funcionamiento de cada uno de sus instrumentos.

Uno de los 15 mayores países del mundo debe tener una acción cultural

exterior acorde con su voluntad de presencia en la esfera internacional, que combine adecuadamente los compromisos y desafíos del país pero que permita al campo cultural afrontar en mejores condiciones los retos y oportunidades que ofrece la globalización. Para ello, este documento concluye con la recomendación de que se elabore una planificación estratégica a medio y largo plazo de objetivos, instrumentos, vías de financiación, colaboración de actores públicos y privados, que integre tanto los objetivos de la política exterior como los de la política cultural y, sobre todo, que refuerce y renueve la imagen mundial de España como referencia cultural mediante la apuesta por la innovación y la creatividad, la difusión del patrimonio cultural material e inmaterial y el estímulo a la creación cultural en español, por lo tanto que la Política Pública de Acción Cultural Exterior:

(1) Revise su diseño con criterios estratégicos en el medio y largo plazo, sus objetivos e instrumentos sean explícitos y evaluables,

y disponga del mayor grado de consenso entre actores políticos y sociales.

(2) Profundice en la combinación de los objetivos de marca país, política exterior y política cultural, de manera que potencie las sinergias entre todos los campos que participan de la acción cultural exterior.

(3) Continúe con la integración de las actividades del sector público, tanto central como autonómico, con la cada vez más numerosa e importante acción social y cultural de las empresas en el exterior.

(4) Disponga de una financiación estable y plurianual que garantice el cumplimiento adecuado de sus fines.

(5) Sea evaluable en términos de objetivos, instrumentos y medios.

***Uno de los 15 mayores países del mundo debe tener una acción cultural exterior acorde con su voluntad de presencia en la esfera internacional, que combine adecuadamente los compromisos y desafíos del país pero que permita al campo cultural afrontar en mejores condiciones los retos y oportunidades que ofrece la globalización***

## Referencias

- Advisory Committee on Cultural Diplomacy (2005), *Cultural Diplomacy: The Linchpin of Public Diplomacy. Report of the Advisory Committee on Cultural Diplomacy*, US Department of State, Washington DC.
- Arndt, R.T. (2005), *The first resort of kings: American cultural diplomacy in the twentieth century*, 1ª edición, Potomac Books, Washington DC.
- Castro Ruano, J.L.D., y A. Ugalde Zubiri (2004), *La acción exterior del País Vasco: 1980-2003*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- Castro Ruano, J.L.D., y A. Ugalde Zubiri (2011), *Anuario sobre la acción exterior de Euskadi 2008 y 2009*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- Delgado Gómez-Escalonilla, L. (1991), *Acción cultural y política exterior: la configuración de la diplomacia cultural durante el régimen franquista (1936-1945)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Delgado Gómez-Escalonilla, L. (1992), *Imperio de papel: acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC, Madrid.
- Galindo Villoria, F., P. Granados Martínez y R.N. Gutiérrez del Castillo (2009), *Informe sobre la acción cultural de España en el exterior*, Ediciones y Publicaciones Autor, Madrid.
- García de la Concha, V. (2013), "El español en la escena lingüística internacional", *Política Exterior*, vol. 27, nº 155, pp. 108-116.
- Gienow-Hecht, J.C.E. (2010), "What Are We Searching For? Culture, Diplomacy, Agents, and the State", en J.C.E. Gienow-Hecht y M.C. Donfried (eds.), *Searching for a cultural diplomacy*, Berghahn Books, Nueva York, pp. 3-12.
- Gienow-Hecht, J.C.E., y M.C. Donfried (2010), "The Model of Cultural Diplomacy: Power, Distance, and the Promise of Civil Society", en J.C.E. Gienow-Hecht y M. C. Donfried (eds.), *Searching for a cultural diplomacy*, Berghahn Books, Nueva York, pp. 13-30.
- Herrera de la Muela, I. (2008), *La promoción cultural española en el exterior la actividad cultural y promoción del cine del Instituto Cervantes (1991-2004)*, tesis inédita de la Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, Departamento de Comunicación Audiovisual, leída el 30/IX/2008.
- Icex, Real Instituto Elcano y Foro de Marcas Renombradas Españolas (2003), *Informe: Proyecto Marca España*, Asociación de Directivos de Comunicación, Madrid.
- L'Étang, J. (2009), "Public Relations and Diplomacy in a Globalized World: An Issue of Public Communication", *American Behavioral Scientist*, vol. 53, nº 4, pp. 607-626.
- Marco, E. (2008), *Una mirada al sistema británico de relaciones culturales internacionales: acción cultural exterior y diplomacia pública*, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Marco, E., y J. Otero Roth (2010a), "Colaboración público-privada en la acción cultural exterior", *DT nº 3/2010*, Real Instituto Elcano, Madrid, 26/1/2010.
- Marco, E., y J. Otero Roth (2010b), "La transformación de la diplomacia cultural española", *Política Exterior*, vol. 24, nº 134, pp. 155-164.
- Mark, S.L. (2010), "Rethinking cultural diplomacy: The cultural diplomacy of New Zealand, the Canadian Federation and Quebec", *Political Science*, vol. 62, nº 1, pp. 62-83.
- Marzo, J.L. (2010), *¿Puedo hablarle con libertad, excelencia? Arte y poder en España desde 1950*, CENDEAC, Murcia.
- Marzo, J.L., y A. Lozano (2004), *Política cultural del gobierno español en el exterior (2000-2004)*. Proyecto de investigación "Desacuerdos. Sobre arte, políticas y esfera pública en el Estado español", Arteleku, Diputación Foral de Gipuzkoa, Museu d'Art Contemporani de Barcelona, Universidad Internacional de Andalucía-UNIA.
- Molina, I. (ed.) (2014), *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Noya, J. (2007), *Diplomacia pública para el siglo XXI*, Ariel, Barcelona.

- Signitzer, B. (2008), "Public Relations and Public Diplomacy: Some Conceptual Explorations", en A. Zerfass, B. Ruler y K. Sriramesh (eds.), *Public Relations Research*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 205-218.
- Signitzer, B.H., y T. Coombs (1992), "Public relations and public diplomacy: conceptual convergences", *Public Relations Review*, vol. 18, nº 2, pp. 137-147.
- Tovell, F. (1985), "A comparison of Canadian, French, British, and German international cultural policies", en A.F. Cooper (ed.), *Canadian culture: international dimensions*, Canadian Institute of International Affairs, Toronto, pp. 69-82.
- Vázquez Barrado, A. (2013), "Aproximación a la política cultural exterior de España", *Portal Iberoamericano de Gestión Cultural*, pp. 1-26.
- Yun, S.-H. (2006), "Toward Public Relations Theory-Based Study of Public Diplomacy: Testing the Applicability of the Excellence Study", *Journal of Public Relations Research*, vol. 18, nº 4, pp. 287-312.
- Zallo, R. (2011), "Análisis comparativo y tendencias de las políticas culturales de España, Cataluña y el País Vasco", Documento de Trabajo nº 10/2011, Fundación Alternativas, Madrid.

ANALISIS DEL REAL INSTITUTO (ARI)

Germany and the crisis in Ukraine: divided over Moscow?

André Härtel  
ARI 24/2014 - 08/05/2014

The jihadist threat to France and its interests abroad

Philippe Migaux  
ARI 25/2014 - 9/05/2014

España y la OTAN: comienza la cuenta atrás para la Cumbre de Gales

Félix Arteaga  
ARI 26/2014 - 30/05/2014

Criminal y erróneo: el golpe militar en Tailandia

Juan Manuel López Nadal  
ARI 27/2014 - 02/06/2014

Histórica victoria electoral de Modi abre un nuevo ciclo político en la India

Rubén Campos  
ARI 28/2014 - 11/06/2014

Nuevo gobierno en Costa Rica: continuismo NO, cambio Sí

Constantino Urcuyo  
ARI 29/2014 - 3/06/2014

Cuba: los nuevos campos de la oposición política

Haroldo Dilla Alfonso  
ARI 30/2014 - 23/06/2014

Spanish direct investment abroad rebounds

William Chislett  
ARI 31/2014 - 24/06/2014

The EU and North Korea: stopping bombs, encouraging shops

Ramon Pacheco Pardo  
ARI 32/2014 - 26/06/2014

ARI 26/2014 26 de mayo de 2014



**España y la OTAN: comienza la cuenta atrás para la Cumbre de Gales**

Félix Arteaga | Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano.

**Tema**  
Los días 4-5 de septiembre de 2014 tendrá lugar la Cumbre de la OTAN en Gales. Lo que en principio parecía una reunión de trámite se ha convertido gracias a la crisis de Ucrania en una Cumbre donde los aliados tendrán que pronunciarse sobre algunas cuestiones fundamentales que planean sobre la Alianza desde hace tiempo sus miembros.

**Resumen**  
Las expectativas de la Cumbre de la OTAN en Gales cambian radicalmente por la crisis de Ucrania. Si antes de ella el problema de la agenda era encontrar un orden del día capaz de atraer la atención política y mediática en un clima político, económico y geoestratégico poco favorable a cuestiones relacionadas con la Defensa, ahora se trata de evitar que la crisis ucraniana acapare la agenda de la Cumbre. Inicialmente, la agenda se centrará en cubrir el vacío operativo creado tras el desplazamiento (tanto de EEUU a Asia-Pacífico, o encontrar un nuevo modelo de relación con los socios europeos). Pero, ahora, los Estados miembros deberán considerar la inclusión o no de cuestiones relacionadas con la defensa colectiva, el estado de la carga, el despliegue en los países del Este y las relaciones con Rusia, entre otros.

**La agenda se comenzará a discutir a partir de la reunión de ministros de Defensa aliados del 2 al 4 de junio en Bruselas, aunque algunos países ya han comenzado a reflexionar sobre las implicaciones que tienen para ellos las cuestiones candidatas. Con esta ARI el Real Instituto Elcano trata de estimular la reflexión y el debate en España sobre los desafíos actuales susceptibles de formar parte de la agenda de Gales, evaluar sus implicaciones y conocer las distintas posiciones existentes.**

**Análisis**  
Introducción  
Desde el final de la Guerra Fría, la OTAN ha seguido un proceso de transformación que le ha permitido pasar de ser una organización regional de defensa colectiva a una institución de seguridad con vocación global. Sin la percepción de una

ARI 29/2014 29 de junio de 2014



**Nuevo gobierno en Costa Rica: continuismo NO, cambio Sí**

Constantino Urcuyo | Director académico del Centro de Investigación y Asesoramiento Político Administrativo (CIAPA).

**Tema**  
Un nuevo partido político alcanza la presidencia de Costa Rica en una segunda vuelta electoral alcanzando el 70% de la votación. El deseo de cambio político, después de dos gobiernos del mismo partido, prevaleció y el electorado se pronunció mayoritariamente en contra del continuismo. Empero, el nuevo presidente no logró la mayoría en el parlamento y debe erigirse el gobierno en coalición. Intenta a establecer alianzas parlamentarias con la izquierda y los socialdemócratas. La debilidad parlamentaria obliga a puntar un debilitado diálogo entre las fuerzas del centro, las de la izquierda del Frente Amplio y los movimientos sociales. Un déficit fiscal del 6% del PIB, una mayor apertura en la generación eléctrica, las sociedades de riesgo de convergencia, la banca de desarrollo y la modernización de la infraestructura vial y portuaria constituyen los desafíos inmediatos que deberá afrontar el nuevo administración.

**Análisis**  
Luis Guillermo Solís Rivera, historiador y especialista en relaciones internacionales, asumió la presidencia de Costa Rica el pasado 8 de mayo, tras una campaña intensa y diferente. Solís, candidato del centroizquierdista Partido de Acción Ciudadana (PAC), emergió del marjón de error de las encuestas en diciembre, trascendiendo dos meses de incertidumbre la campaña electoral. En ese momento, el probable ganador era el candidato del partido de gobierno, Johnny Araya Monge, ex

ARI 32/2014 26 de junio de 2014



**The EU and North Korea: stopping bombs, encouraging shops**

Ramon Pacheco Pardo | Lecturer at the Department of European & International Studies, King's College London.

**Theme**  
With North Korea unwilling to halt WMD proliferation yet in the middle of an opening up process, the EU's policy has to carefully balance non-proliferation activities with economic engagement.

**Summary**  
There is no indication that North Korea is going to stop WMD proliferation any time soon, at least without substantial inducements. Meanwhile, the Kim Jong Un government has initiated a process of economic opening up and tentative diplomatic engagement. These two realities call for the EU to focus on two areas on which it has the potential to have considerable impact – WMD non-proliferation activities and economic reform support. The EU's approach should include both carrots and sticks. Making positive and positive measures would not undermine Brussels' normative agenda or support for peace and security in the Korean Peninsula. On the contrary, the EU could be perceived in East Asia as an independent and engaged actor with strong knowledge of regional dynamics and willing to engage when necessary.

**Analysis**  
The EU is facing a conundrum. North Korea has shown scant willingness to halt its nuclear programme and cease proliferation of weapons of mass destruction (WMD), as demanded by the United Nations (UN) and many in the international community. The EU is among those implementing sanctions and other measures to force the Kim Jong Un government to stop both. On the other hand, Pyongyang has accelerated implementation of economic reforms over the past few years. Presumably, Brussels would like to be at the forefront of efforts to support these reforms through economic engagement.

This dilemma between pressure and support is difficult to solve. Failure to apply sufficient pressure while openly backing economic change would signal that Brussels is willing to sometimes look the other way when dealing with economic engagement albeit would rather not to engage the UN and other partners would probably be critical of this approach. Meanwhile, too much pressure with economic engagement absent would weaken the EU's leverage in the region and its relations with North Korea. Furthermore, this approach would probably downgrade those working relations with the North Korean government.

## COMENTARIOS ELCANO

### **Australia, anfitriona del G20 en 2014**

Jane Hardy

Comentario Elcano

30/2014 - 05/05/2014

### **España en el World Energy Issues Monitor 2014**

Marta Camacho

Comentario Elcano

31/2014 - 06/05/2014

### **El acceso a la sanidad y la oscuridad estadística sobre migraciones**

Carmen González Enríquez

Comentario Elcano

32/2014 - 06/05/2014

### **Cómo sobrevivir a la era digital en el zoco de las ideas**

Cristina Manzano

Comentario Elcano

33/2014 07/05/2014

### **La globalización de Asia según el Índice Elcano de Presencia Global**

Mario Esteban

Comentario Elcano

34/2014 - 13/05/2014

### **Spanish economy: growing at last but hardly denting unemployment**

William Chislett

Expert Comment

35/2014 - 19/05/2014

### **Libia vuelve a agitar los mercados del petróleo**

Gonzalo Escribano

Comentario Elcano

36/2014 - 21/05/2014

### **El presidente Obama, su discurso en West Point y el Índice de Presencia Global del Real Instituto Elcano**

Félix Arteaga

Comentario Elcano

37/2014 - 30/05/2014

*Los comentarios Elcano son una respuesta rápida de los investigadores del Instituto a propósito de un acontecimiento de la realidad internacional relevante para España.*

# Perspectivas de cambio político en China 25 años después del movimiento de Tiananmen

Mario Esteban  
Comentario Elcano  
38/2014 - 02/06/2014

Comentario Elcano 58/2014  
2 de junio de 2014



**Perspectivas de cambio político en China 25 años después del movimiento de Tiananmen**

Mario Esteban | Investigador principal de Asia Pacífico del Real Instituto Elcano y profesor de Estudios de Asia Oriental en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

El 4 de junio se cumple el 25 aniversario de la represión del movimiento de la plaza de Tiananmen, que sacudió China en el primavera de 1989. Aunque se sabe desde de que se reabrirá la herida a engendrar furia de China, es la próxima más masiva a la que ha tenido que hacer frente el Partido Comunista Chino durante el periodo reformista iniciado a finales de los años 70 del siglo pasado. Esta amenaza no brinda una excelente oportunidad para reflexionar sobre la naturaleza de este movimiento, fuertemente mal interpretado, y sobre las perspectivas de cambio político en China.

**¿Qué pasó en 1989?**

Entre mediados de abril y principios de junio de 1989 se sucedieron por ciudades de toda China protestas contra los resultados de las reformas que estaban implementando el gobierno. El soporte del movimiento fue la plaza de Tiananmen, en Pekín, ubicada donde se reúnen por las manifestaciones, en su mayoría estudiantiles, que claman contra la corrupción, el deterioro de las condiciones de vida y la falta de libertad de prensa y de expresión.

Fuera de China temen a idealizar el movimiento de Tiananmen, que es representado generalmente como un intento de establecer un régimen democrático en China. El gobierno chino, por el contrario, lo denunció y lo condena como un levantamiento anticomunista iniciado desde el extranjero, antes de que ha prohibido cualquier forma de discusión y comunicación. Como de costumbre, la realidad se bastaría más compleja y se aleja de esto que de esas interpretaciones.

No ha un atenuamiento placificado, sino una nueva agitación, heterogénea y bastante desorganizada, que aspira a reformar el sistema de gobierno existente, no a sustituirlo por otro. En el contexto de desaceleración económica, alta inflación, desmantelamiento de los servicios públicos y corrupción generalizada, las estudiantes chinas insisten con ahínco a los cambios que se estaban negociando en la Unión Soviética y la preparación ¿cómo está el 'Duchovny effect'?

Durante las primeras semanas, la actitud constructiva de los manifestantes chocó con la intervención de las autoridades, planeando de forma sistemática el camino en un edificio del Cuartel del Pueblo en la zona A y en la prohibición de la ley marcial el 20 de mayo. Esto condujo a los estudiantes hacia el punto de hacer repugnante al movimiento, lo que acabó con cualquier posibilidad de entendimiento entre las partes. Una de las últimas actividades más importantes consistió en la formación de una guardia voluntaria de las protestas que se alzó contra los estudiantes de la ser provocar una matanza por parte de las autoridades. Solo así se podría obtener un levantamiento popular matanzoso que acabase con el régimen.

La matanza trató de ser silenciada en la noche del 3 al 4 de junio cuando la cúpula del partido movió al ejército para apagar la revuelta en Pekín. En los días y semanas

# Elecciones al Parlamento Europeo: ¿y ahora qué?

Salvador Llaudes  
Comentario Elcano  
39/2014 - 03/06/2014

# PISA falla en la resolución de problemas

Julio Carabaña  
Comentario Elcano  
40/2014 - 04/06/2014

# Spain's flourishing tourism: the mainstay of the economy

William Chislett  
Expert Comment  
41/2014 - 04/06/2014

# Cambios recientes en la caracterización social y las conexiones internacionales del terrorismo yihadista como amenaza para España

Fernando Reinares /  
Carola García-Calvo  
Comentario Elcano  
42/2014 - 05/06/2014

Comentario Elcano 42/2014



**Cambios recientes en la caracterización social y las conexiones internacionales del terrorismo yihadista como amenaza para España**

Fernando Reinares | Investigador principal de Terrorismo Internacional en el Real Instituto Elcano | GF\_Reinares

Carola García-Calvo | Ayudante de investigación en el Real Instituto Elcano | @carolacg

Castro español e residente en España que dentro o fuera del territorio nacional se adhiere al islamismo yihadista y trata por base de apoyo a un país donde cuenta con bases de apoyo de las actuales organizaciones terroristas involucradas en esa ideología, bien sea para recibir entrenamiento o para ejecutar actividades de violencia como integrantes de esas entidades, es por definición un peligro. Cuando no una amenaza efectiva para el conjunto de nuestros ciudadanos e intereses.



Es en el país el permanente flujo de nuestros turistas y trata a participar en la designación de blancos españoles contra los que cometen actos de terrorismo o, desde luego, por su propia cuenta en el exterior. Pero qué o más lo es, desde luego, si estos, ya sea con o sin intención terroristas para el margen de la entidad con la que hubiera estado relacionado o con la autorización de un país o de la población musulmana en España y la movilización que ocurre en el seno de la población musulmana en España y la movilización que de individuos afectados por estos procesos hacen determinadas organizaciones yihadistas operativas en el exterior.

En el caso de los yihadistas que han viajado desde nuestro país a otro para recibir entrenamiento o contribuir a campañas mediante las cuales trata de imponer violentamente dominios islámicos de tipo totalitario, se observan dos dimensiones fundamentales de la amenaza del terrorismo global que se agudizan, considerando el declive desde el 11-M. Estas dos dimensiones son los procesos de radicalización violenta que ocurre en el seno de la población musulmana en España y la movilización que de individuos afectados por estos procesos hacen determinadas organizaciones yihadistas operativas en el exterior.

A este respecto, la más reciente operación antiterrorista en España, llevada conjuntamente a cabo el 20 de mayo en Madrid por la Comisión Central de Información del Consejo Nacional de Policía y el Servicio de Información de la Guardia Civil, demuestra que en el ámbito de esta ideología, el primer y segundo momento de más dimensión –empieza la prensa y alcanza la segunda– sitúan a los riesgos y la amenaza asociada con el terrorismo yihadista en relación con nuestro país.

# Irak se rompe: la insurgencia suní se aprovecha del desgobierno de Maliki

Félix Arteaga  
Comentario Elcano  
43/2014 - 11/06/2014

Comentario Elcano 43/2014  
11 de junio de 2014



**Irak se rompe: la insurgencia suní se aprovecha del desgobierno de Maliki**

Félix Arteaga | Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano | @farteaga

Irak está pasando de la descomposición a la fragmentación. La insurgencia suní acaba de ocupar Mosul, la segunda ciudad de Irak, tras ocupar y retener otros ciudades como Falluja, Ramadi y Baajira bajo el mando de un grupo de 200 combatientes según el gobierno del presidente Nuri al-Maliki para controlar el territorio. Ha de ser de esperar porque en sus legislaturas, su gobierno ha sido incapaz también de llevar la reforma política de los últimos años, el primer paso para la normalización. No ha sabido reconciliar a los combatientes tras una guerra que le permitió el ascenso nacional de prestigio, con lo que ha crecido la deslealtad al gobierno, primero, y al Estado después. Por el contrario, su desgobierno ha agudizado al terrorismo, las matanzas, la corrupción, la violencia y el deterioro de las libertades humanas. La falta de gobierno y la inseguridad han creado una situación de violencia estructural que se ha multiplicado con la creciente violencia de la oposición política, el terrorismo yihadista y el separatismo kurdo, conduciendo a Irak en uno de los peores momentos de su historia: 20-30 millones en 2013 –por encima de los 1.000 de Pakistán y de los 144 de Afganistán–.

En la insurgencia confluyen diversos grupos por motivos distintos. Los más agresivos son las milicias yihadistas del Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIL o ISIS) en sus países originarios que controlan bajo el mando de unos 2.000 combatientes según el Departamento de Estado de EEUU (Country Report on Terrorism 2013). Su mayor ventaja es su capacidad militar y su existencia en Siria desde los que están día tras día. Aunque también han establecido centros de entrenamiento en Irak y combinado las acciones terroristas con las armadas para dispersar el control territorial del oeste y norte del país, especialmente en las regiones adyacentes de grandes ciudades como Kirkuk, Tikrit, Bagdad y Mosul.

Los yihadistas no son los únicos que forman parte de la insurgencia suní –aunque el presidente Maliki insiste en hacer a todos en el mismo saco calificándolos de terroristas– ya que también se han incorporado a ella las milicias de autodefensa de los Corrientes Nacionales, a las que hay que unir a los antiguos basmallas (FIS de Irak y Ansarudín).

Frente a estos se encuentran las Fuerzas de Seguridad de Irak, los cuerpos de milicia de combatientes suníes a sueldo del gobierno de Bagdad y una cantidad similar de combatientes kuwaitíes (unos 25.000 de los que más de la mitad están pagados del presupuesto iraní). Junto, pero no reunidos, con los anteriores se encuentran los combatientes chiíes que, independientemente de sus actitudes o posiciones, se han visto alentados a la lucha armada para defender a sus compatriotas en Siria en los últimos años o en Irak en los últimos meses frente a las agencias suníes.

El presidente Maliki se los ha dividido hasta 2013 para contener el yihadismo a costa de delegar la lucha contra el yihadismo en las milicias locales (Corrientes

# América Latina ante el TPP y el TTIP

Federico Steinberg  
Comentario Elcano  
44/2014 - 30/06/2014

## ESTRATEGIA EXTERIOR ESPAÑOLA

**“España después de Europa”: la proyección marítima como elemento de la renovación estratégica española**

Luis Simón  
Estrategia Exterior Española  
14/2014 - 14/05/2014

**La evaluación de la acción exterior española: reflexiones a partir de la experiencia de evaluación en la política de cooperación internacional para el desarrollo**

José Manuel Argilés Marín  
Estrategia Exterior Española  
15/2014 - 19/05/2014

**¿Qué se puede aprender de la cooperación al desarrollo para el diseño de un sistema de acción exterior?**

Iliana Olivé  
Estrategia Exterior Española  
16/2014 - 19/05/2014

**¿Qué horizonte estratégico a 10 años para las relaciones hispano-turcas?**

Eduard Soler i Lecha  
Estrategia Exterior Española  
17/2014 - 26/05/2014

**Climate change diplomacy in Spain's future foreign policy**

Lara Lázaro-Touza and  
Elena López-Gunn  
Estrategia Exterior Española  
18/2014 - 09/06/2014

**Las políticas públicas de acción cultural exterior de España**

Ángel Badillo  
Estrategia Exterior Española  
19/2014 - 16/06/2014



*La estrategia exterior española abarca entre otras cuestiones la cooperación al desarrollo, el cambio climático o la acción cultural exterior.*

**Entrevista con...**



# Entrevista con Ignacio García Bercero

*Andrés Ortega*

*Ignacio García Bercero (Madrid 1958) es un español que ocupa un puesto clave en la Comisión Europea: negociador en jefe de la UE para el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión, más conocido por sus siglas en inglés TTIP. Es la estrella de los planes exteriores de la Unión. Ya se ha superado la fase preparatoria y exploratoria de la negociación para entrar en propuestas concretas, con el objetivo de terminar a finales de 2015 o principios de 2016, antes de que EE UU entre en la fiebre de las elecciones presidenciales.*



**Pregunta:** Tras las elecciones europeas, y el ascenso de algunos extremos desde la derecha y la izquierda, ¿va a haber más ruido contra el TTIP?

Respuesta: El acuerdo ha sido uno de los temas de estas elecciones. Hay grupos en los extremos que están presentando una contestación. Y también hay algunas cuestiones que provocan debate e inquietud en la opinión pública. Pienso

que aún existe una mayoría clara, tanto en el Parlamento Europeo como en los parlamentos nacionales, favorable al acuerdo, pero en un contexto político más difícil y complejo en el que va a ser necesaria también una labor de pedagogía para explicar por qué alguna de las preocupaciones que se suscitan en la opinión pública no corresponden a la realidad de lo que se está negociando.

**P.: Hay temores (organismos genéticamente modificados, hormonas, etc.) en materia agrícola.**

R.: Desde antes de empezar esta negociación hemos dejado muy claro que no estamos dispuestos a transigir en los temas que se refieren a la legislación europea en materia de seguridad alimentaria. EEUU tienen una legislación en materia fitosanitaria estricta, en algunos aspectos más que la europea, y por tanto tampoco van a plantear que esta legislación se modifique como consecuencia de este acuerdo.

**P.: ¿Es éste un acuerdo que va a favorecer esencialmente a las multinacionales?**

R.: No. Los costes de una duplicación reglamentaria son mucho más elevados para una pequeña y mediana empresa que para una gran multinacional que normalmente está establecida tanto en EE UU como en la Unión Europea. Con lo cual todos los temas que tengan que ver con cómo superar la duplicación de reglamentaciones son de interés mayor para las pymes que para las grandes multinacionales. Lo mismo ocurre con la simplificación de los procedimientos aduaneros.

**P.: ¿Se van a quedar fuera los servicios financieros, como pretende EE UU?**

R.: Un objetivo fundamental del TTIP es establecer un marco sólido para la cooperación reglamentaria. Desde el punto de vista europeo, dicha cooperación es esencial en el sector de los servicios financieros. Se trata de que los reguladores examinen de forma sistemática la posibilidad de desarrollar regulaciones compatibles o equivalentes. En modo alguno se trata de debilitar o retrasar la implementación de la legislación europea o americana en materia de supervisión financiera.

**P.: ¿Es el mejor momento para un acuerdo de este tipo cuando hay un desnivel entre EE UU y Europa en términos de coste de la energía y de tipo de cambio?**

R.: Si el acuerdo no lo hacemos ahora, no lo haremos nunca. Porque hay unas condiciones económicas y políticas que permiten negociar este tipo de acuerdo sobre una base de equilibrio, y también teniendo en cuenta que EE UU y la UE representan un gran peso conjunto en la economía mundial, pero que

cada vez va a ser menor. Las tasas de cambio están continuamente fluctuando. En lo que se refiere a las diferencias del coste energético, hay una ventaja competitiva importante para Estados Unidos, que se debe a muchos factores. Un acuerdo de libre cambio así podría contribuir a reducir esta diferencia a través de un compromiso claro por parte de EE UU de aliviar las restricciones a sus exportaciones de gas y de petróleo a Europa.

**P.: ¿Desde un punto de vista geopolítico, es el TTIP una manera de frenar o invertir la desoccidentalización del mundo?**

R.: Los cálculos de esta negociación son fundamentalmente económicos. Más que geopolíticos yo diría que geoeconómicos. Lo que está claro es que si EE UU y la UE siguen yendo cada uno por su parte, va a ser muy difícil tener una influencia real en la definición de las reglamentaciones técnicas. Aunando nuestros esfuerzos tenemos una capacidad de influencia muy superior a la de cada cual por separado. Y esto es un poco la reflexión estratégica que está detrás del lanzamiento de esta negociación.



*Un reconocimiento mutuo de las reglamentaciones técnicas implicaría un ahorro de costes muy significativo que favorecería a las exportaciones españolas*

**P: ¿Cómo va a afectar el TTIP a países de América Latina que interesan mucho a España, como Brasil, México u otros?**

R.: En el caso de México la situación es más compleja porque el acuerdo con la Unión Europea es de primera generación, muy antiguo, razón por la que México quiere actualizarlo. En el caso de Brasil, como de otras economías emergentes, el problema fundamental es que esos países tienen que aceptar que, si quieren integrarse de una forma más intensa en la economía mundial, han de estar dispuestos a asumir compromisos mayores que hasta ahora. En el caso de Brasil y Mercosur hay una negociación abierta con la

UE, en la que no hemos podido aún encontrar el buen punto de equilibrio. Quizás el hecho de que estemos negociando este acuerdo con Estados Unidos puede aumentar los incentivos para que Brasil y otros países de la zona vean con interés una negociación a un nivel suficiente de ambición.

**P: ¿Qué tiene España que ganar?**

R.: Hay muchos temas en esta negociación en los que España tiene un interés económico exportador claro. Llámense textiles, calzado, cerámica, conservas de atún, etc. En estos sectores, simplemente el hecho de eliminar los aranceles tendría un efecto económico claro para las exportaciones españolas. O sectores

en los que los aranceles son bajos, pero donde la simplificación reglamentaria podría tener un valor especialmente significativo, como los automóviles o los productos farmacéuticos. Un reconocimiento mutuo de las reglamentaciones técnicas implicaría un ahorro de costes muy significativo que favorecería a las exportaciones españolas. España es, además, uno de los países competitivos en materia de compras públicas, con lo que prácticamente todo el sector de infraestructuras, de transportes, que en EE UU está cerrado a las compras públicas extranjeras, tendría un gran valor económico para España si logramos tratarlo en esta negociación.

# Actividades



# Actividades

## Mayo - Junio

*Mención destacada merece la celebración del Patronato presidido por SAR el Príncipe de Asturias, y la presentación del Informe Elcano España - Brasil que tuvo lugar en la Secretaría General Iberoamericana y contó con la presencia de la secretaria general iberoamericana, Rebeca Grynspan, y con Jesús Gracia, secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.*

- Jornada conmemorativa del **10º aniversario de la mayor ampliación de la Unión Europea** (6 de mayo de 2014).

- **Asamblea General y IV Conferencia Internacional RIBEI**, organizado por el Real Instituto Elcano y el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad de São Paulo (7 de mayo de 2014).

- Desayuno con el embajador **Eugenio Bregolat**, que habló sobre “La reemergencia de China y el orden internacional” (7 de mayo de 2014).

- Presentación en Madrid del informe **“How to Fix the Euro: Strengthening Economic Governance in Europe”** elaborado por Chatham House, el Real Instituto Elcano y AREL-Italia. La presentación contó con la asistencia de Román Escolano, presidente del ICO y de la Fundación ICO; Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano; Emilio Ontiveros, presidente de AFI; y los investigadores principales del Real Instituto Elcano Federico Steinberg y Miguel Otero-Iglesias (7 de mayo de 2014).





- Desayuno de trabajo con **Michel Barnier**, comisario de Mercado Interior y Servicios de la Unión Europea, que habló sobre “Après 5 ans de crises, quelle nouvelle ambition commune pour l’Europe?”. La reunión fue presidida por Marcelino Oreja, exministro de Asuntos Exteriores (9 de mayo de 2014).

- Presentación en Bruselas del informe “**How to Fix the Euro. Strengthening Economic Governance in Europe**”, elaborado por Chatham House, el Real Instituto Elcano y AREL-Italia. La presentación contó con la participación de los investigadores del Real Instituto Elcano Federico Steinberg y Miguel Otero-Iglesias (14 de mayo de 2014).

- Almuerzo de trabajo con **Manuel Montobbio**, diplomático, bajo el título “El ascenso global de China y la reconfiguración de la Teoría de las Relaciones Internacionales” (14 de mayo de 2014).

- Presentación del informe “**How to Fix the Euro. Strengthening Economic Governance in Europe**” en la European Business Summit que tuvo lugar en Bruselas. Participaron Federico Steinberg y Miguel Otero-Iglesias, investigadores del Real Instituto Elcano (15 de mayo de 2014).

- Conferencia de **Zhou Hong**, directora del Institute of European Studies de la Chinese Academy of Social Sciences (CASS), sobre “After the Crisis: Taking Stock

of EU-China Relations”. La conferencia contó con la asistencia de Charles Powell, director del Real Instituto Elcano, y Miguel Otero-Iglesias, investigador del Real Instituto Elcano (19 de mayo de 2014).

- Almuerzo de trabajo con **Benjamin G. Cohen**, Louis G. Lancaster Professor of International Political Economy, University of California, que habló sobre “The coming global monetary disorder” (19 de mayo de 2014).

- Seminario “**Inversiones y desarrollo: aproximación desde la coherencia de políticas para el desarrollo**” (21 de mayo de 2014).



- Presentación a la prensa de los resultados de la **35ª oleada del BRIE** (22 de mayo de 2014).

- Presentación del **Informe Elcano nº 16, “Relaciones España-Brasil”**, que contó con las intervenciones de Rebeca Grynspan, secretaria general iberoamericana; Paulo C. de Oliveira Campos, embajador de Brasil en España; Jesús Gracia, secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica; Alejandro Álvarez von Gustedt, representante en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano y Carlos Malamud, investigador principal y coordinador del Informe (30 de mayo de 2014).

- Desayuno con **Antonio Brufau**, presidente de Repsol, que habló sobre “Energía y geoestrategia” (6 de junio de 2014).

- Desayuno de trabajo con una **delegación de miembros del Consejo de Estado de la RCP**, think-tank del gobierno chino dedicado a temas de políticas públicas (10 de junio de 2014).



- Reunión con **María Herminia Tavares**, Universidad de Sao Paulo, Brasil, que habló sobre “Brasil frente al Mundial y las elecciones” (10 de junio de 2014).

- Cuarta convocatoria del **Foro de Análisis Latinoamericano del Banco de España**, que tiene

como objetivo aprovechar la presencia en España de analistas, empresas e instituciones públicas e internacionales con interés e intereses en la región para establecer un diálogo e intercambio de ideas en un foro informal de expertos en Latinoamérica. La primera parte de la reunión estuvo dedicada a la revisión de

los procesos de integración comercial en América Latina, y la segunda al análisis de la situación de la economía argentina (17 de junio de 2014).

- Presidida por SAR el Príncipe de Asturias, tuvo lugar la reunión del **Patronato del Real Instituto Elcano** al que se incorporaron los



expresidentes José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero, así como Enrique V. Iglesias, ex secretario general iberoamericano (18 de junio de 2014).

- Almuerzo con **Susana Malcorra**, jefa de Gabinete del secretario general de Naciones Unidas que habló sobre “Actuales tareas y retos de las Naciones Unidas” (23 de junio de 2014).

- Almuerzo con **Youssef Amrani**, encargado de misión en el Gabinete de Su Majestad el Rey Mohammed VI, y con **Bernardino León**, enviado especial de la UE en Libia, que hablaron sobre “Continuidad y cambio en las relaciones hispano-marroquíes” (24 de junio de 2014).

- Desayuno con **Stephen C. Calleya**, director de la Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, que hablará sobre “Maltese perspectives on the Mediterranean” (25 de junio de 2014).

- Visita de una delegación del **Ministerio de Asuntos Exteriores de Indonesia** para hablar sobre la visión que tanto España como la Unión Europea tienen de Asia (26 de junio de 2014).



*El Real Instituto Elcano recibió a Susana Malcorra, Youssef Amrani, Bernardino León y Stephen C. Calleya.*

# Conectados



# Conectados

## Elcano en Twitter

### STORIFY

*El pasado viernes 30 de mayo el Real Instituto Elcano presentó en la SEGIB el Informe bilateral España-Brasil, ejercicio colectivo del equipo de investigadores del Instituto bajo la coordinación de Carlos Malamud, Investigador Principal especializado en América Latina. El acto se pudo seguir, además de en la sede de la SEGIB (previa confirmación de asistencia), vía twitter y en streaming.*

 **TEIb**  
@TEIb\_   Seguir

A las 12h tendrá lugar la presentación del [#InformeBrasil](#) de [@rielcano](#) en [@SEGIBdigital](#) Podrás seguirlo en directo [nci.tv](#)

 **Fundacion CD**  
@fundacioncd   Seguir

Comienza presentación [#InformeBrasil](#) a cargo de [@carlosMalamud](#) y [@EmilioLamo](#) de [@rielcano](#) con la bienvenida de [@RGrynspan](#) vía [@SEGIBdigital](#)

 **SEGIB**  
@SEGIBdigital   Seguir

A imagem do Brasil na Espanha é muito favorável, no ano 2012 foi o país melhor valorado pelos espanhóis [@RGrynspan](#) [#InformeBrasil](#)

 **Real Inst. Elcano**  
@rielcano   Seguir

Emilio Lamo: Necesario bilateralizar más para potenciar lo multilateral y lograr mayor latinoamericanización de [@SEGIBdigital](#) [#InformeBrasil](#)

 **Diana Barrantes**  
@DianaBarrantes   Seguir

A. Álvarez von Gustedt, repres. en Europa del [@el\\_BID](#), recuerda retos de pobreza, urbanización y baja productividad en región [#InformeBrasil](#)

 **Juan Luis Manfredi**  
@juanmanfredi   Seguir

[#informeBrasil](#) Si ESP quiere atraer a Brasil tiene que tratarlo en pie de igualdad, resaltando su carácter influyente en el mundo global

 **Alejandro Montoya**  
@ajmonroya

ESPAÑA [#InformeBrasil](#) [@rielcano](#) "España pertenece al bloque de [#UE](#) Si Brasil ve el mundo dividido en bloques es porque existen" Emb de Brasil

 **José A. Llorente**  
@jallorente   Seguir

Muy buen trabajo. Felicitaciones. Retransmisión en directo del [#InformeBrasil](#) de [@rielcano](#) en [@SEGIBdigital](#) [nci.tv/index.php?opti...](#)'''

## TUITS DESTACADOS



"#España en el mundo durante 2014: perspectivas y desafíos": Policy Paper @rielcano coordinado por @\_ignaciomolina [ow.ly/vk95c](https://ow.ly/vk95c)



#Visions4Europe Interesante conferencia sobre el futuro de Europa hoy en @rielcano. Síguela en directo en su web [ow.ly/vhsHk](https://ow.ly/vhsHk)



Un lujo trabajar con el equipo @rielcano. ¡Cuánto talento junto! Aquí tenéis a buena parte, sus investigadores [ow.ly/vw6ES](https://ow.ly/vw6ES) #ideas



Mañana: conferencia de relaciones entre #Grecia-#España en #CaixaForumMadrid #gres2014 @eliamepgr @rielcano @UEmadrid [eliamep.gr/wp-content/upl...](https://eliamep.gr/wp-content/upl...)



#Agenda Este jueves participo en #Elcanotalks sobre transparencia en las instituciones Gracias a @rielcano Un honor y un reto al tiempo



Join report with @ChathamHouse & AREL: "How to Fix the #Euro. Strengthening Economic Governance in #Europe" [ow.ly/vYrA8](https://ow.ly/vYrA8)



In an increasingly interconnected world, it is now more useful to think in terms of presence than power: [realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connec...](https://realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connec...)



@rielcano @UEmadrid celebrando el décimo aniversario de la mayor ampliación de la UE. Un evento importante y histórico.



Fruto de una labor colectiva, @CarlosMalamud coordina el Informe sobre las relaciones bilaterales España-Brasil [ow.ly/wBKV6](https://ow.ly/wBKV6)



IV Conferencia Internacional de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales #RIBEI2014 8 y 9 mayo; streaming en: [bit.ly/liohfAX](https://bit.ly/liohfAX)



Investigadores del Real Instituto Elcano obtienen el Primer Premio de Investigación Francisco Javier de Landaburu [ow.ly/x2HLA](https://ow.ly/x2HLA)



The number of Spaniards who know about Marca España is increasing, according to the @rielcano barometer [ow.ly/xaXBe](https://ow.ly/xaXBe)

**Ignacio Molina** @\_ignaciomolina  

Algunas conclusiones #EP2014: Portugal y España se confirman como países desilusionados hacia la UE pero resisten la tentación eurófoba

**Real Inst. Elcano** @rielcano  

#Spain was the world's third most popular country for #tourists in 2013, after #France and the #US: @WilliamChislet3 [ow.ly/xMxD](http://ow.ly/xMxD)

**Real Inst. Elcano** @rielcano  

Reunión del Patronato del Real Instituto Elcano. Último acto de S.A.R. como Príncipe de Asturias [ow.ly/yaVcz](http://ow.ly/yaVcz)

**Real Inst. Elcano** @rielcano  

¿Quieres conocer la nueva Revista Elcano? Publicaciones, entrevista con Josep Piqué, actividades, conectados... [ow.ly/yBtvo](http://ow.ly/yBtvo)

**Rafael Estrella** @Estrella\_Rafa  

Think Tanks europeos. Top Five en Social Media (Klout) @CrisisGroup, 68; @rielcano, 65; @ChathamHouse, 64; @Bruegel\_org, 63; IISS\_org, 61

## TRENDING TOPIC

*Llegamos a los 10.000 seguidores* 

Buscar en Twitter    

**Trendinalia España** @trendinaliaES  

#ElcanoTalks acaba de convertirse en TT ocupando la 4ª posición en España. Más en [trendinalia.com/twitter-trendi...](http://trendinalia.com/twitter-trendi...) #trndnl

Madrid, Madrid

 Responder  Retweetear  Favorito  Más



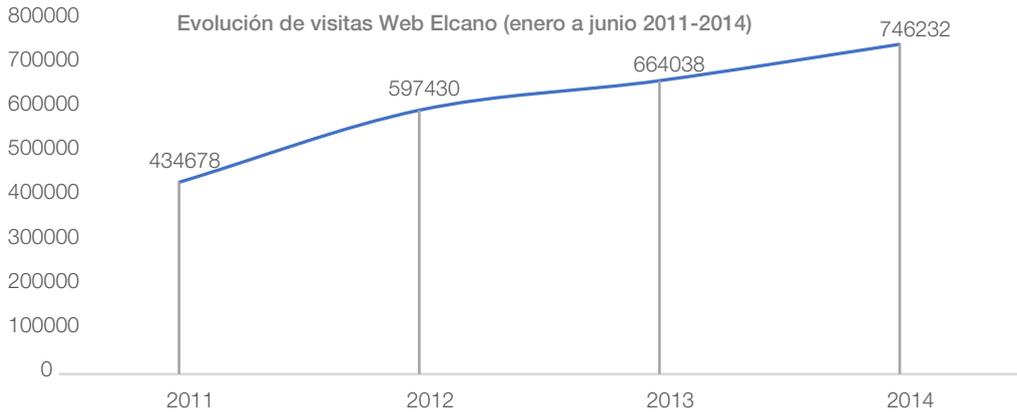
**Real Inst. Elcano** @rielcano  

Gracias a vosotros hoy escalamos la montaña de los 10K seguidores. Continuaremos trabajando y subiendo juntos.

# Web y blog elcano

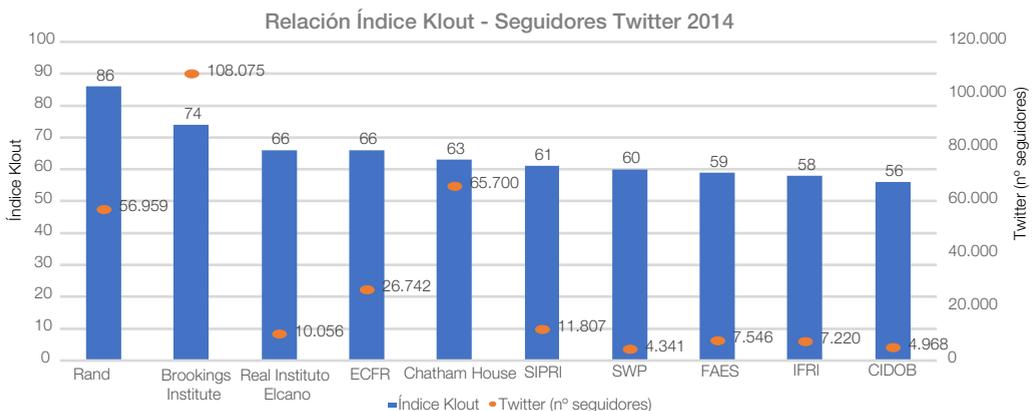
Durante los últimos tres años, nos hemos centrado en transformar el trabajo de comunicación mediante el uso de las redes sociales y el lanzamiento del Blog Elcano como plataforma de diálogo y experimentación.

Esta evolución se ha visto recompensada con un incremento de visitas en la Web del 26% entre 2011 y 2014 (comparativa de visitas totales del primer semestre de cada año), siendo 2013 el mejor de los 11 años de historia de la Web con un total de 1.378.130 visitas.



Respecto a las redes sociales, un dato de referencia es el Índice Klout que mide el promedio de influencia en dichas redes del 0 al 100; es decir, la capacidad de que tenemos para que nuestros seguidores nos mencionen y compartan nuestros contenidos en las redes sociales. Mientras más alto es el índice, más impacto y penetración tienen nuestros mensajes. A julio de 2014, el Instituto tiene un índice Klout de influencia de 66 con más de 10.000

seguidores en Twitter y más de 2.700 en Facebook, y entre febrero y junio de 2014 el índice ha subido 3 puntos. El siguiente gráfico muestra la relación entre el Klout y el número de seguidores en Twitter de diez think tanks, incluido Elcano. El Instituto tiene un índice a la par de organizaciones como ECFR o SIPRI que cuentan con más seguidores en Twitter, superando al de Chatham House que tiene seis veces más seguidores que Elcano en dicha red social.







REAL INSTITUTO  
**elcano**  
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos  
International and strategic studies

Número #02 Mayo - Junio 2014

**Real Instituto Elcano**

[www.realinstitutoelcano.org/wps/portal](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal)

[info@rielcano.org](mailto:info@rielcano.org)

Teléfono: 91 781 67 70

C/ Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid

[www.blog.rielcano.org](http://www.blog.rielcano.org)

