



# ESTRATEGIA DE ACCIÓN EXTERIOR



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

[www.exteriores.gob.es](http://www.exteriores.gob.es)



ESTRATEGIA  
DE ACCIÓN  
EXTERIOR



Febrero 2015  
[www.exteriores.gob.es](http://www.exteriores.gob.es)

NIPO edición en papel: 501-14-001-2  
NIPO edición en línea: 501-14-005-4

**EDITA**

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

**FOTOGRAFÍAS**

Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, AECID, Ministerio de Defensa, Secretaría de Estado de Turismo, Agencia EFE y [www.nolsom.com](http://www.nolsom.com)

**INFOGRAFÍAS**

[www.nolsom.com](http://www.nolsom.com)

**DISEÑO**

Oficina de Información Diplomática / [www.nolsom.com](http://www.nolsom.com)

## Una reflexión necesaria

1. España desde la Constitución hasta nuestros días .....	12
1.1. El reencuentro de España con el mundo .....	12
1.2. España y la Gran Recesión .....	14
1.3. La España de hoy, una identidad internacional bien definida. Debilidades y fortalezas .	15
2. El mundo globalizado .....	20
2.1. Las consecuencias de la globalización .....	20
2.2. De un mundo unipolar a un mundo multipolar .....	24
2.3. La crisis del multilateralismo .....	26
2.4. La crisis financiera mundial .....	26
2.5. Algunos cambios geopolíticos derivados de la globalización .....	30
3. La Unión Europea hasta nuestros días .....	33
3.1. Los albores de la Unión Europea .....	33
3.2. Del federalismo al funcionalismo .....	33
3.3. Del Tratado de Roma al Acta Única Europea .....	34
3.4. Del Tratado de Maastricht al de Lisboa .....	35
3.5. Del Tratado de Lisboa a nuestros días .....	37
3.6. Reflexión final .....	38

## Una nueva estrategia

4. Prioridades de acción exterior .....	42
4.1. Coherencia, eficacia y transparencia de la acción exterior .....	43
4.2. Promover y proyectar nuestros valores e intereses .....	43
4.3. Situar al ciudadano en el centro de la política exterior .....	44
4.4. Proyectarnos globalmente como país avanzado .....	44
5. Objetivos .....	46
5.1. El mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales .....	47
5.2. El fomento de instituciones multilaterales fuertes y legítimas .....	47
5.3. La promoción del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales y las libertades públicas .....	51
5.4. La lucha contra la pobreza y la solidaridad con los países en vías de desarrollo .....	52
5.5. La defensa del medio ambiente, la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático .....	56
5.6. Control de armamentos: Eliminación de las armas de destrucción masiva y limitación de los arsenales convencionales .....	57
5.7. La construcción de una Europa más integrada y más legítima, actor global de referencia .....	61
5.7.1. Reforzar la Unión Económica y Monetaria .....	61
5.7.2. Mejorar la capacidad de actuación interna y externa de la Unión .....	63
5.7.3. Fortalecer la eficacia y la legitimidad democrática de las instituciones .....	65
5.8. Fortalecer la Comunidad Iberoamericana de Naciones .....	67
5.8.1. España y América Latina, una relación renovada .....	67
5.8.2. Renovación de las Cumbres Iberoamericanas .....	68

5.8.3. Lengua y cultura .....	68
5.8.4. Relaciones económicas .....	69
5.8.5. Cooperación para el desarrollo .....	69
5.8.6. España, Unión Europea y América Latina .....	70
5.9. La seguridad de España y sus ciudadanos .....	71
5.10. La asistencia y protección de los españoles en el exterior .....	72
5.11. La promoción de los intereses económicos de España en el exterior .....	73
6. Acciones.	
6.1. Acción Exterior en materia de Defensa .....	75
6.2. Acción Exterior en materia de Derechos Humanos .....	76
6.3. Acción Exterior en materia de Cooperación para el desarrollo .....	77
6.4. Acción Exterior en materia tributaria .....	82
6.5. Acción Exterior en materia de Justicia .....	83
6.6. Acción Exterior en materia de Seguridad Pública y Asuntos de Interior .....	84
6.7. Acción Exterior en materia de investigación, desarrollo e innovación .....	86
6.8. Acción Exterior en materia económica, comercial, financiera y de apoyo a la internacionalización de la economía española .....	87
6.9. Acción Exterior en materia de emigración e inmigración .....	89
6.10. Acción Exterior en materia cultural .....	93
6.11. Acción exterior en materia educativa .....	96
6.12. Acción Exterior en materia de deporte .....	97
6.13. Acción Exterior en materia de turismo .....	98
6.14. Acción Exterior en materia de medioambiente y cambio climático .....	99
6.15. Acción Exterior en materia de salud .....	100
6.16. Acción Exterior en materia de energía .....	101
6.17. Acción Exterior en materia de infraestructuras y transporte .....	102
6.18. Acción Exterior en materia de empleo y seguridad social.....	103
6.19. Acción Exterior en materia agraria, alimentaria y pesquera.....	105
7. Espacios geográficos .....	106
7.1. Europa .....	106
7.2. Mediterráneo y Oriente Próximo .....	110
7.3. América Latina y Caribe .....	118
7.4. Relación Transatlántica .....	124
7.5. África Subsahariana .....	126
7.6. Asia-Pacífico .....	128
8. Instrumentos .....	132
8.1. Marca España .....	132
8.2. Diplomacia pública .....	133
8.3. Información diplomática y diplomacia digital .....	135
8.4. Diplomacia parlamentaria .....	137
9. El sistema de política exterior. Medios .....	138
9.1. Planificación estratégica .....	138
9.2. El Consejo de Política Exterior .....	138
9.3. Evaluación y control democrático de la acción exterior .....	140
9.4. Medios humanos y materiales. Un nuevo despliegue .....	141
10. Una reflexión adicional a modo de epílogo .....	144





# Una reflexión necesaria

Durante las cuatro últimas décadas, desde la aprobación de la Constitución, España se ha proyectado hacia el mundo con confianza en sí misma y un claro propósito: reencontrarse con la Europa integrada y recuperar su lugar en la Comunidad Internacional. Se trataba de una estrategia global, que impregnaba toda nuestra acción exterior, la de organismos públicos y la que llevaban a cabo entidades privadas y organizaciones sociales y económicas. Era en definitiva un empeño de toda la sociedad española: recuperar un lugar que sentía le pertenecía, por el que había que luchar y perseverar, en Europa y en el mundo.

Esta estrategia, nunca escrita, estuvo siempre presente y viva en la voluntad y el anhelo, en la cabeza y los corazones. Pocos ideales colectivos han conseguido movilizar a la sociedad española de forma tan unánime. Aunque casi nadie se preguntaba ya cuál era el problema, había una atronadora convicción de que la reinserción de España a la Comunidad Internacional era la solución. Ortega habría asistido con fascinación al espectáculo de una España segura de sí y remando al unísono hacia una meta común.

El objetivo se cumplió. España se reintegró en la Comunidad Internacional y pronto se convirtió en país de referencia. Volvió a Europa y apenas tres lustros después, la Unión no podía concebirse sin España. Se reencontró con América Latina para crear juntos una Comunidad Iberoamericana, que no ha hecho sino crecer. Miró al Atlántico y al Mediterráneo, y en ambos casos con ideas nuevas y fructíferas. Empezó a mirar hacia Asia y el Pacífico,

la región del mundo que más crecerá en el futuro. La acción exterior fue en definitiva un reflejo de la ambición y grandeza de miras de la Transición democrática.

La estrategia de reencuentro e integración llega entonces a su fin, se agota al cumplir sus objetivos. Si hay que buscar un momento emblemático, que representa a la vez el éxito resonante y el agotamiento del impulso, quizás sea cuando el euro llega, a la vez, al bolsillo de europeos y españoles. Ser país fundador del proyecto más importante desde el Tratado de Roma, la Unión Económica y Monetaria, simbolizó hasta qué punto la aspiración se había realizado. Misión cumplida. ¿Y ahora qué?

Una estrategia es un universo de ideas y convicciones, un marco general de referencia que debe guiar la toma de decisiones. Cuando se carece de ella, resulta patente la ausencia de un hilo conductor, de un criterio unificador de comportamientos, de una lógica común tras las decisiones tomadas en los ámbitos más diversos.

Por ello, el agotamiento de un modelo de proyección exterior es razón más que suficiente para reflexionar sobre uno nuevo que lo sustituya. Pero en este caso, hay una segunda razón, también muy poderosa, a favor de definir una nueva estrategia: la crisis financiera mundial afectó a España más que a otros países. La superación de la crisis exigió sentar las bases de un cambio de modelo. De un modelo económico asentado sobre una demanda interna hipertrofiada, se empieza a pasar a uno liderado por el sector exterior. Este cambio de

## POLÍTICA EXTERIOR Y ESTRATEGIA DE ACCIÓN EXTERIOR

La Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado define la acción exterior como el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior.

Este documento, con su anejo de actuaciones concretas, es una Estrategia de Acción Exterior en ese sentido. Pero como no puede ser de otra manera en un texto que, siendo el primero de esta clase, debe tener carácter programático, esta Estrategia presenta la política exterior de España, sus prioridades, las convicciones que la guían, los objetivos. Hacer política exterior es analizar la realidad, seleccionar opciones y de acuerdo con los principios e intereses, decidir cuáles de ellas son las mejores para España en un entorno internacional complejo y siempre incierto. Esta Estrategia presenta ese proceso. Hacer política exterior es definir qué relaciones bilaterales son prioritarias y cuáles no, o qué alianzas debe suscribir España. Las actuaciones, multitud de ellas, procedentes de los actores más diversos, públicos, y sobre todo y cada vez más, privados, vienen después, en el marco que diseña la política.

Así, la Ley citada define la política exterior como el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, con objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses de España en el exterior.

Esta es por tanto una Estrategia de Acción Exterior que incluye la política exterior que la inspira

modelo supone más presencia en el exterior, y un abanico más amplio de acciones desarrolladas por todos los sujetos – y son muchos – que actúan fuera de nuestras fronteras.

Si las circunstancias internas aconsejan redefinir la acción exterior, hay razones externas que aconsejan hacerlo con urgencia. La estrategia de integración y reencuentro con el mundo exterior cumple sus objetivos en un momento en el que el mundo empieza a cambiar, rápida y profundamente. Todos los actores internacionales, Estados, grandes corporaciones, organizaciones internacionales, grupos de presión de alcance y vocación global o regional, todos ellos se están viendo obligados a redefinir profundamente su papel, sus ambiciones, sus posibilidades en este mundo que emerge. España está haciéndolo también.

Tendencias como la globalización, cambios en los equilibrios de poder, ascenso en la capacidad de influencia internacional de grupos sociales y del individuo, un sistema multilateral que debe reformarse para proporcionar la gobernanza global que exigen los nuevos tiempos, una interdependencia sin precedentes, todas ellas apuntan a un nuevo modelo de Comunidad Internacional. Es un mundo todavía sin contornos precisos, ni definidos. Estamos en una época de transición, del paso de un sistema de dos superpotencias, con un breve interregno de hegemonía de una sola nación, a un mundo multipolar que puede adoptar múltiples configuraciones, cada una con consecuencias diferentes y que aún no ha terminado de precipitar.

Pero como siempre en las transiciones, este mundo emergente convive, y lo hará durante mucho tiempo, con el modelo tradicional de relaciones internacionales en el que el Estado era protagonista absoluto y casi único. Muchos conflictos no pueden entenderse sin esta visión; otros, así como la mayor parte de los desarrollos presentes en la vida internacional, carecen de sentido si no se interpretan a la luz de las nuevas tendencias. Las transiciones son siempre complejas, están llenas de riesgos y deben ser gestionadas desde una idea clara de los valores e intereses que están en juego, desde un marco general de referencia, desde una reflexión estratégica.

La transición se ha visto ¿acelerada?, ¿interrumpida temporalmente?, ¿desviada?, todavía no lo sabemos, por una crisis económica sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial. La Gran Recesión, la primera gran crisis de la globalización, pone en duda el modelo de gobernanza que el mundo se dio des-

pués de la Segunda Guerra Mundial, suscita dudas sobre la viabilidad del actual orden monetario internacional, golpea profundamente a España y hace más necesario y urgente pensar sobre un nuevo posicionamiento exterior que ayude a alumbrar lo que la recesión ha puesto dolorosamente de manifiesto: la necesidad de un nuevo modelo productivo.

A estas circunstancias internas y globales se une un factor de enorme trascendencia para España: la refundación de la Unión Europea. España está definitivamente integrada en una Unión que en los próximos cinco años estará inmersa en un proceso de refundación. No podemos ignorar este proceso que ya ha empezado, con integraciones como la Unión Bancaria, la Unión Fiscal, la Unión Económica y finalmente, la Unión Política.

La necesidad de una nueva estrategia de acción exterior es por tanto palmaria. Rara vez puede definirse un punto de partida para un proyecto tan ambicioso. De hecho, la redefinición estratégica de la política exterior española lleva ya varios años gestándose. Lo que sí va a ser nuevo en nuestra acción exterior es tratar de encuadrar la reflexión en un documento para hacerla más clara, delimitarla mejor y por tanto más susceptible de crítica, debate y reformulación. Ese es el objetivo de este documento.

Las páginas que siguen abordan primero el relato de la estrategia puesta en marcha con la Transición. A continuación, se analizan las principales tendencias, globales y regionales, que están definiendo un nuevo entorno estratégico y los efectos de la recesión en España y el mundo. La conclusión de ambas reflexiones aboga por un pensamiento estratégico renovado, con cuyos principios y propuestas se abre la segunda parte del texto.

# 1. España, desde la constitución hasta nuestros días

## 1.1. El reencuentro de España con el mundo

Es casi un lugar común decir que la Constitución de 1978 supuso un cambio histórico en nuestras instituciones internas. Pero también lo fue, y quizá de forma más marcada, en nuestras relaciones con el mundo.

España había sido durante casi cuarenta años una excepción política en Europa. Y esta excepcionalidad, en el exterior, fue devastadora. Se tradujo en aislamiento e irrelevancia. Buena prueba de ello es buscar una sola referencia a España en las monumentales Memorias de Jean Monnet. Esfuerzo inútil, España no aparece citada ni una sola vez.

En 1962, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella, pretendió romper esta dinámica. De ahí su carta de febrero de aquel año, solicitando a Bruselas “una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración”. Ese mismo año en la capital de Baviera y por iniciativa del Movimiento Europeo, se reunieron un buen número de opositores al régimen, del interior y del exterior, para hacer ver la incompatibilidad de la naturaleza del régimen con el ideal europeo. El episodio, conocido como “contubernio de Múnich”, demostró que, mientras España no fuese un país democrático, las puertas de Europa permanecerían cerradas.

El Congreso terminó con unas proféticas y hermosas palabras de Salvador de Madariaga: “Los que antaño escogimos la libertad perdiendo la tierra, y los que escogieron la tierra perdiendo la libertad, nos hemos reunido para otear el camino que nos lleve juntos a la tierra y a la libertad”.

Los españoles alcanzan la tierra soñada por Madariaga en 1975, cuando después de la muerte de Franco, se desencadenó un modélico proceso de Transición pilotado por el Rey Juan Carlos I. El pueblo español ratificó por abrumadora mayoría una Constitución en la que se estableció un marco de convivencia capaz de permitir el acomodo de todos los españoles.

Gracias a esa Constitución, España dejó de estar a la orilla del camino para volver a ser un actor relevante en la escena de la política mundial. Gracias a esa Constitución, España se reencuentra con el mundo.

La vuelta a la normalidad empezó muy pronto. El Gobierno del Presidente Suárez consiguió el ingreso de España en el Consejo de Europa cinco meses antes de celebrarse las primeras elecciones. Poco más de un año después, a principios de 1979, se iniciaban las negociaciones para la adhesión de España a la entonces Comunidad Económica Europea. En diciembre de 1981, el Presidente Calvo-Sotelo solicitó el ingreso de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

En octubre de 1982, el Partido Socialista Obrero Español consiguió un triunfo electoral histórico. El Presidente González concluyó las negociaciones que permitieron el reencuentro de España con Europa el 1 de enero de 1986. Ese mismo año, el Gobierno convocó un referéndum para ratificar la permanencia de España en la OTAN. España estaba así ya en la Europa política, la de los derechos humanos, la económica y la de seguridad, y en todas ellas como miembro de pleno derecho.

El proceso de normalización de la política exterior española no se agota con el ingreso en las organizaciones gubernamentales que se materializó en estos años. La proyección iberoamericana, el pro-



***S.M. el rey Juan Carlos sanciona con su firma la Constitución Española, ante el presidente de las Cortes, Antonio Hernández Gil, el 27 de diciembre de 1978.***

ceso de Barcelona para el Mediterráneo, la nueva relación con Estados Unidos, la participación española en las misiones de mantenimiento de la paz, la cooperación al desarrollo, la expansión de nuestras empresas multinacionales o la salida de estudiantes o profesionales al exterior son otros tantos hitos que ilustran el éxito de la política exterior española desde la recuperación de la democracia.

Este proceso de internacionalización se produjo además de manera paralela al desarrollo y asentamiento de la nueva estructura territorial del Estado, plasmado en el modelo constitucional de las Comunidades Autónomas. Éstas, como no podía ser de otro modo, se fueron incorporando al proceso de normalización de la política exterior, proyectando internacionalmente uno de los activos que nos define, la diversidad. En esa proyección han tenido asimismo ocasión de ejecutar de manera coherente sus competencias, desarrollando actividades de acción exterior en el marco de éstas.

El Gobierno del Presidente Aznar consiguió la incorporación de España a la Unión Económica y Monetaria en el primer momento. Por primera vez en

muchos años, España llegó a tiempo a su cita con la historia. En 1815, nuestra presencia en el Congreso de Viena fue irrelevante. No estuvimos entre los 49 Estados fundadores de las Naciones Unidas. Nos quedamos fuera del Plan Marshall y de la Organización Europea para la Cooperación Económica. No tuvimos voz en la creación de la Alianza Atlántica o en la del Consejo de Europa. No pudimos estar en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el primer embrión de lo que hoy es la Unión Europea. No estuvimos tampoco en la botadura de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE). Nuestro carácter de país fundador del euro rompe esa larga maldición de ausencias.

En una aparente paradoja, en el mismo momento en que España recupera el pulso internacional y camina ya inseparablemente con los países de nuestro entorno, se produce lo que el Real Instituto Elcano ha descrito como el “relativo agotamiento, por éxito, de la política exterior española desarrollada desde la transición y que consistía en una estrategia (no codificada pero relativamente clara e implícitamente consensuada) de plena inserción en Europa y en el mundo. Una vez conseguidos estos objetivos – algo que seguramente se produjo con el cambio de siglo – la acción ha quedado sin referentes estratégicos claros.”.

El corolario de esta historia es claro: necesitamos una estrategia, definida y consensuada entre las

distintas fuerzas políticas. Sólo así podrá España defender los principios y los valores que compartimos con el resto de naciones occidentales: el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia y el Estado de Derecho. Decía Rousseau en El Contrato Social que "Cuanto más graves e importantes son las deliberaciones, más debe aproximarse a la unidad la opinión que prevalece". Las deliberaciones en política exterior casi siempre cumplen esas dos condiciones, casi siempre son "graves e importantes" porque es nuestra seguridad, son nuestros intereses los que están en juego.

Así, en la definición de esta estrategia deben participar todos los actores que tienen un papel relevante en la defensa y proyección internacional de los valores e intereses de España. Eso incluye, en primer lugar, al Gobierno – a quien corresponde dirigir la política exterior- pero también a las Cortes Generales, a las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, a diversas organizaciones de la sociedad civil y, por supuesto, a los ciudadanos en general. Debemos debatir y proceder, en ocasiones, a un necesario sacrificio de posiciones partidistas en todos los rincones del espectro político. Merecerá la pena si el resultado es la coherencia estratégica en la acción exterior.

El consenso sobre las grandes líneas en el medio y largo plazo genera las otras dos cualidades básicas de una política exterior: ser una política estable y previsible. España es un actor relevante de la comunidad internacional. Tiene numerosos socios y aliados. Sólo podremos afianzar y aumentar este status si combinamos en nuestra política los tres elementos: consenso, estabilidad y previsibilidad.

## 1.2. España y la Gran Recesión

La crisis que ha asolado al mundo en los últimos años – y que se verá posteriormente más en detalle – afectó a España con más severidad que a otros países al concurrir en nuestro caso tres singularidades propias: un endeudamiento masivo de las familias y las empresas no financieras, una burbuja inmobiliaria importante y una notable pérdida de competitividad, derivada del aumento de los costes laborales unitarios por encima de los de nuestros competidores.

Al impacto de la crisis general sobre prácticamente todos los países del mundo, se sumó el efecto de estas tres singularidades españolas, con el resultado de que el PIB y el empleo cayeron con más fuerza, las cuentas públicas se deterioraron a más velocidad y el sistema financiero español sufrió un serio quebranto.

Para hacer frente a esta situación, se puso en marcha un programa basado en tres líneas de actuación: la consolidación fiscal, el saneamiento del sistema financiero y reformas estructurales para recuperar la competitividad perdida. Tres años después, la economía española se va recuperando, la productividad y la competitividad aumentan y mejora el equilibrio de las cuentas públicas.

El sector exterior – el más relevante para este documento - ve cómo las exportaciones de bienes y servicios en 2013 han supuesto el 34,1% del PIB - 10 puntos más que hace 10 años - superando a los que deben ser nuestros puntos de referencia: Italia (30,4% del PIB), Reino Unido (29% del PIB), o Francia (27,2% del PIB). Las empresas españolas están mucho más presentes en los mercados mundiales que en los años anteriores a la crisis.

Consecuencia del saneamiento de la economía española, y muy importante, es la recuperación de la confianza de los analistas, de los inversores y de los mercados internacionales. Así, vuelven los capitales extranjeros que habían huido en el momento más duro de la crisis, los mercados de deuda pública y privada nos exigen tasas de retorno mucho más bajas, es decir confían en nuestra solvencia y capacidad de generar riqueza. En definitiva, se ha alejado primero el peligro de un colapso y empezamos a dejar atrás la recesión.

El camino es todavía largo y es obvio que la recuperación todavía no ha alcanzado su velocidad de crucero. El principal indicador, el desempleo, sigue siendo muy alto, y las cicatrices que la crisis ha dejado son todavía profundas y visibles en nuestro tejido social.

Lo relevante de este relato, para pensar una estrategia de acción exterior, es que la crisis ha dejado en evidencia la fragilidad de un modelo basado excesivamente en el sector inmobiliario y el endeudamiento como motor del consumo y la inversión. España está ya cambiando de modelo, pero ese cambio sólo se consumará y afianzará mediante una mayor internacionalización de la economía y de la sociedad española.

Este cambio de modelo necesita una renovación estratégica de la política exterior, porque sólo así nos situaremos internacionalmente con una imagen y un proyecto de país atractivo, sólido, generador de confianza. Se dice, y es cierto, que la buena política exterior empieza con una sólida gestión interior; pero en nuestro caso, en la situación que vive España, una gestión que cree empleo, bienestar y confianza social sólo se podrá consolidar si nos proyectamos con decisión hacia el exterior.

### **1.3. La España de hoy, una identidad internacional bien definida. Debilidades y fortalezas**

La definición de una estrategia de política exterior exige conocer nuestra historia, y debe ser coherente con nuestro proyecto de país y con el peso real de España en el mundo. El punto de partida de este empeño es una identidad internacional bien definida, la de un país tan antiguo como la propia sociedad internacional. Sobre esa base debemos conocer nuestras posibilidades reales, seleccionar con rigor los escenarios que nos son más propicios y tratar de evitar aquellos que nos resultan menos favorables.

España está atravesando dificultades innegables, consecuencia de una crisis económica cuyas raíces vienen de mucho tiempo atrás. Al mismo tiempo, la España contemporánea es también el resultado de un proceso colectivo que nos ha permitido disfrutar de la época más larga de estabilidad política y prosperidad económica de nuestra historia. Para seguir consolidando este proceso, es necesario hacer un alto en el camino y conocer nuestras debilidades y fortalezas. Debilidades y fortalezas que condicionan la definición de una estrategia exterior realista y consistente.

#### **Debilidades**

##### **Debilidad demográfica**

España ocupa el lugar 28, en términos de población, entre los 193 países que forman parte de las Naciones Unidas. El problema, muy grave, es que somos uno de los países más envejecidos de Europa, fruto de la combinación de dos factores: un avance innegable, una tasa de esperanza de vida

de las más altas, y un problema de solución compleja, una de las tasas de fertilidad más bajas.

Si se mantienen los ritmos actuales, España perderá en torno a 2,6 millones de habitantes en los diez próximos años, el número de defunciones superará al de nacimientos en el 2017 y, lo que es más significativo, las personas mayores de 65 años representarán el 30% del total de la población en el año 2050 (frente al 11,8% en la Unión Europea).

Con estos datos parece obvio que, con independencia de las políticas activas de natalidad que haya que arbitrar, España debe abrirse al exterior y gestionar cada vez con mayor eficacia la gestión de los flujos migratorios. La mejor gestión deberá conjugar factores como las necesidades del mercado laboral y la capacidad de integrar dignamente a los recién llegados. A largo plazo, la inmigración va a jugar un papel fundamental en el mantenimiento del estado del bienestar y por ello debe ser planificada, pensada y coherente con las necesidades, no sólo en número, sino también en cualificación. De esta manera, conseguiremos las mejores consecuencias para España, como país de acogida, y para las personas que, legítimamente, buscan una nueva vida.

La política de inmigración debe orientarse de acuerdo con cuatro principios: (1) Organizar mejor la inmigración legal y promover una movilidad bien gestionada. (2) En paralelo, actuar contra la inmigración irregular, luchando con decisión contra las mafias que comercian con personas (3) Cooperar con las economías de los países emisores de emigrantes para mejorar su nivel de vida, haciendo así más atractiva para los emigrantes la permanencia en sus países de origen (4) Integrar a los emigrantes en condiciones de dignidad, lo cual facilitará la cohesión social.

Una de las pocas certezas en materia de inmigración es que la gestión de los flujos migratorios desborda las posibilidades del Estado nación y exige una respuesta europea, en la que estén implicados además los países de origen, los de tránsito y los de destino. Sólo la colaboración internacional permite gestionar de forma coherente la inmigración en la era de la globalización.

##### **Recursos naturales**

Los recursos naturales en España son escasos, especialmente en lo que se refiere al agua y la energía. España es un país de recursos hídricos irregu-

larmente repartidos en el espacio y en el tiempo y muy vulnerable a un cambio climático que puede provocar la desertización de buena parte de su territorio. Para hacer frente a esta debilidad, ha desarrollado una ambiciosa política hidrológica y ha estrechado la cooperación en gestión del agua con Portugal, convirtiendo esta colaboración en un ejemplo internacional.

Desde el punto de vista de los recursos naturales, la posición y el carácter peninsular, con casi 8.000 km de litoral bañado por aguas de diferentes mares y océanos, constituye, al mismo tiempo, una ventaja comparativa indudable y una debilidad por la fragilidad de estos recursos y por la amenaza que el cambio climático representa (aumento del nivel del mar, acidificación) para un medio litoral y marino de indudable valor estratégico.

Junto a ello, España es rica en los recursos naturales ligados a la biodiversidad, especialmente en comparación con el resto de países europeos

España carece también de los recursos energéticos que necesita para atender sus necesidades: el 70,8% de la energía que consumimos procede del exterior, muy por encima de la media de la Unión Europea.

Si Europa quiere dotarse de una auténtica política energética, España, conectada con Argelia por dos gaseoductos no utilizados en su totalidad, y que cuenta con siete estaciones gasificadoras – más que las instaladas en todo el resto de Europa – también claramente infrautilizadas, podría convertirse en un próximo futuro en una plataforma desde la que exportar gas al resto de los países de la Unión.

El transporte a través de España de la electricidad generada por estaciones solares, termosolares y eólicas situadas en el norte de África contribuiría también a asegurar las necesidades energéticas de Europa, y al desarrollo económico de los países del área, contribuyendo a afianzar su estabilidad política. Las interconexiones con Europa, y una conexión de nuevo cuño con el norte África, vuelven a ser condición necesaria para que estos proyectos lleguen a buen fin.

### **Presencia exterior**

La presencia económica española en el exterior es muy importante y ha crecido exponencialmente en las dos últimas décadas.

Las exportaciones españolas han aumentado mucho en los últimos años, hasta representar casi un 35 % del PIB en el año 2013 y el número de empresas exportadoras también ha crecido de forma considerable.

Sin embargo este fuerte proceso de internacionalización de la economía española tiene algunas debilidades, como es la concentración de las exportaciones en un número reducido de empresas y de PYMES exportadoras aunque esto también se va corrigiendo, la insuficiente aunque progresiva diversificación geográfica de las exportaciones, así como su insuficiente contenido tecnológico, aunque también en este apartado se ha experimentado una considerable mejoría.

Las inversiones españolas también han crecido mucho, encontrándose España entre los 15 principales países en IED..

Desde otro punto de vista, las inversiones españolas –singularmente en América Latina- se concentran en sectores estratégicos claves como el energético o en sectores que prestan servicios esenciales a los consumidores como servicios financieros o suministro de agua y energía.

### **Fortalezas**

Anotadas nuestras debilidades, conviene no olvidar nuestras fortalezas que son muchas y consistentes.

### **Posición estratégica**

España ocupa una posición estratégica, a caballo entre dos mares y dos continentes, que unida a su historia, le permite ser puerta de entrada en Europa y puente con África y América Latina. Es este carácter el que ha contribuido sustancialmente a que la Unión Europea haya suscrito acuerdos con un buen número de países de importancia especial para España.

Baste recordar los acuerdos de asociación suscritos con países latinoamericanos - Chile, México, Centroamérica, Ecuador -, los acuerdos comerciales con Perú y Colombia, y los acuerdos de asociación con los países de la vecindad sur - Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Líbano e Israel -, lo que abre nuevas posibilidades a España.

Los futuros acuerdos con Estados Unidos y Mercosur reforzarán esas posibilidades. La supresión de los obstáculos y barreras que dificulten la im-



***Imagen del puerto de Valencia, primero del Mediterráneo en tráfico de mercancías.***

plantación de las empresas multinacionales que quieran acceder a estos países y la intensificación de relaciones con los mismos, se configuran como asignatura obligada de nuestra política exterior.

### **Democracia avanzada**

Uno de nuestros principales activos es nuestro sistema político, basado en el respeto a la dignidad del ser humano, a sus derechos básicos y al Estado de Derecho. Una democracia avanzada, en definitiva, en la que los principios y valores inspiran la acción exterior y en la que los ciudadanos participan activamente en la formación de la voluntad exterior de España. La posibilidad de forjar una acción exterior que goce de gran consenso social es un activo que nos proporciona nuestro sistema constitucional.

España es además un país plural, integrado por comunidades con identidades propias muy marca-

das. Todas ellas encuentran acomodo en un marco constitucional respetuoso con las diferencias y garante de los derechos y obligaciones de los ciudadanos sin discriminaciones. La experiencia española demuestra que la convivencia es siempre posible cuando existe una voluntad colectiva para que así sea, dentro de la lealtad del sistema político y legal que entre todos nos hemos dado.

### **Economía abierta y diversificada**

España es la 4ª mayor economía de la zona euro, la 5ª de la Unión y la 13ª del mundo. España es el 7º exportador de servicios, el 11º inversor y el 11º receptor de inversión extranjera del mundo. España es el 2º país del mundo en ingresos por turismo y el primer destino de Europa. Somos, por tanto, una de las economías más abiertas del mundo y se están haciendo enormes esfuerzos para mejorar esta posición. La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, la identificación de las normas que obstaculizan el funcionamiento de las empresas y la simplificación administrativa son pasos importantes en esta dirección.



## MULTINACIONALES PUNTERAS

Las empresas españolas compiten en mercados maduros y en sectores tecnológicamente avanzados: infraestructuras, alta velocidad, energías renovables, sector biotecnológico entre otros.

La mayor constructora occidental es española, así como las dos primeras empresas en gestión de infraestructuras de transporte. Las empresas españolas gestionan cerca del 40% de las principales concesiones de transportes del mundo.

Un tercio del tráfico aéreo en el mundo se gestiona con tecnología española. En energías renovables, la primera empresa del mundo es española, así como, en depuración de aguas, la líder mundial en desalación.

El mejor banco del mundo según Euromoney es español. En telecomunicaciones, la primera de Europa es una empresa española. En biotecnología, es española la empresa líder en producción de plasma o la primera en el desarrollo de medicamentos de origen marino para el tratamiento del cáncer. Y se pueden citar ejemplos en otros muchos sectores.

***España demuestra un liderazgo mundial en el sector de las energías renovables. En la imagen, planta termoelectrica de Solana (Estados Unidos), la mayor planta solar del mundo e instalada por la multinacional española Abengoa.***

A ello se une el tamaño de nuestro mercado: 46 millones de consumidores domésticos y 61 millones de visitantes extranjeros de renta media-alta.

### **Infraestructuras**

España está entre los 10 países del mundo con mayor calidad en infraestructuras según el Informe de Competitividad Global del World Economic Forum y es el segundo país en alta velocidad ferroviaria. Cuenta con una flota de trenes moderna y tecnológicamente muy avanzada; tiene una red de carreteras extensa, y sus puertos gozan de uno de los mejores índices de calidad del continente. Tiene unas infraestructuras hidráulicas de calidad y bien mantenidas. España es el 3º país del continente en tráfico aéreo de pasajeros y el 6º del mundo. Tiene un claro liderazgo en energías renovables.

### **La cultura, la lengua española y la diversidad lingüística**

La cultura es una de las fortalezas mejor reconocidas en el exterior. Se manifiesta no sólo en datos

cuantificables como ser el segundo país por número de bienes declarados patrimonio de la humanidad o el peso de la industria cultural en el PIB, en particular la editorial, sino en una poderosa identidad propia. Junto a ello, la lengua española es la segunda lengua más hablada del mundo, y tiene esta misma posición en el mundo de los negocios y en las redes sociales. Es hoy la primera lengua de 37 millones de ciudadanos que viven en los Estados Unidos.

Junto al castellano, otras lenguas españolas, nos dan riqueza lingüística y potencial cultural, una identidad múltiple que nos define y es parte de nuestra fortaleza, de nuestra capacidad de proyección.

Estas debilidades y fortalezas definen un actor con personalidad propia e identidad definida. Tenemos, como lo hemos tenido durante siglos, el potencial necesario para ocupar el lugar que nos corresponde en la Comunidad Internacional que emerge: una antigua y gran nación que volverá a adaptarse, como tantas veces en la historia, para abordar los retos del futuro.

## 2. El mundo globalizado

Los ejes tradicionales de la política internacional española son los mismos desde hace siglos, pero la forma de abordarlos ha cambiado de manera radical. Para reflexionar sobre ello, debemos tener en cuenta los cambios que el mundo ha experimentado en los últimos tiempos: la globalización, las modificaciones en los equilibrios de poder y la crisis del multilateralismo.

Los cambios se están produciendo a una enorme velocidad como consecuencia, entre otras cosas, del vertiginoso desarrollo de las tecnologías. Fidel Castro tardó tres años en llegar de Sierra Maestra a La Habana. Bastaron dos días para que la chispa que prendió en Sidi Bou Said (Túnez), cuando un vendedor ambulante se inmoló en un dramático acto de protesta y desesperanza ante el futuro, se extendiese por todo el Norte de África y Oriente Medio.

La velocidad del cambio es claramente perceptible: en el Siglo XIX, el Reino Unido tardó 155 años en duplicar su renta per cápita, en el Siglo XX, Alemania y Estados Unidos tardaron 60 años. En el Siglo XXI China e India tardarán sólo 10 años en duplicarla.

### 2.1. Las consecuencias de la globalización

#### Consecuencias económicas

El mundo empezó a cambiar cuando las economías devastadas por la Segunda Gran Guerra comenzaron a resurgir de sus cenizas. Se inicia ahí un proceso de internacionalización de la economía que marca una nueva era.

La globalización que estamos viviendo es un fenómeno revolucionario, pero diferente de los dos procesos de internacionalización anteriores: el iniciado con el descubrimiento de América y el que desencadenó la Revolución Industrial.

La primera globalización, propiciada por la brújula, las carabelas y la imprenta, se concreta en el establecimiento de un sistema de intercambios entre continentes que hasta entonces se desconocían mutuamente. El tiempo que tomó esta hazaña histórica se ciñe en sentido estricto a unos setenta años, los que incluyen el descubrimiento de América (1492), la llegada a la India de Vasco de Gama (1498), el descubrimiento del Mar del Sur por Núñez de Balboa (1513), la vuelta al mundo de Magallanes y Elcano (1522) y el primer Galeón de Manila (1565) que conecta Filipinas con la Nueva España.

Los intercambios en que se materializa esta primera internacionalización fueron humanos, al conllevar el traslado de numerosas personas desde Europa a América, África y Asia, desde África a América y desde América a Asia. Muchos de ellos fueron traslados forzados, como la salvaje trata de esclavos desde el continente africano hacia Asia o América. Fueron también económicos, con la multiplicación de las rutas comerciales transcontinentales, como fueron la Carrera de Indias, la Carreira da India, el Comercio triangular entre Europa, África y América, y la Carrera de Acapulco o del Galeón de Manila o Nao de China. Y fueron finalmente culturales en un sentido muy amplio, con el intercambio entre continentes de productos alimenticios, remedios medicinales, materias primas, lenguas y técnicas, creencias y expresiones artísticas.

A mediados del siglo XIX nace una segunda revolución tecnológica que provoca la segunda ola de

## INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES – IFIS – EMERGENTES

En el mes de julio de 2014, y tras varios años de preparativos, la sexta Cumbre de los BRICS – Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica – adoptó una declaración, la Declaración de Fortaleza, en la que se anunciaba la creación de dos instituciones financieras: el Nuevo Banco de Desarrollo y el Acuerdo de Reservas de Contingencia. El primero dedicado a la financiación de proyectos de desarrollo sostenible y de infraestructura en países emergentes y en países en desarrollo. El segundo consagrado a ayudar a países con problemas de liquidez y financiación a corto plazo. El paralelismo con las instituciones e Bretton Woods es evidente. En ambos casos, la declaración señala que ambas instituciones tienen como objetivo complementar los esfuerzos del marco internacional ya existente.

Las razones aducidas para la creación de estas dos instituciones financieras giran en torno a la insatisfacción por la falta de reformas sustantivas en las Instituciones Financieras Internacionales, que reflejen de forma adecuada su peso en las relaciones internacionales. Es una preocupación legítima para la que vía adecuada sería la negociación y los proyectos de reforma del marco multilateral. Es un principio de toda negociación multilateral que ninguno de los participantes consigue nunca todos sus objetivos.

La posición de España es que el marco multilateral existente, con Naciones Unidas a la cabeza en el terreno político y diplomático, ha prestado enormes servicios a la humanidad desde su creación tras la Segunda Guerra Mundial. No obstante, el multilateralismo debe adaptarse a las realidades del mundo que emerge, debido a los cambios en las influencias relativas de los diversos Estados y a la necesidad de abordar algunos problemas globales que ni siquiera se planteaban hace 25 años. El camino es la reforma del marco existente y la búsqueda, en su seno, de mecanismos de gobernanza global, legítimos y eficaces. Ese será el empeño de nuestra política exterior.

internacionalización de la economía. La máquina de vapor, el ferrocarril, el telégrafo y nuevas técnicas de navegación permiten una expansión de la riqueza de los países europeos que les lleva a conquistar mercados en el exterior para dar salida a una creciente producción. Las sociedades capitalistas crecen en poder y en tamaño. Los estados liberales consagran como su misión esencial proteger la propiedad, garantizar la estabilidad económica y conquistar mercados exteriores. El patrón oro fomenta el comercio internacional, al eliminar los riesgos de cambio, y reduce los movimientos especulativos no justificados por la economía real. España queda al margen de esta revolución. Se instalan algunas industrias y se mejoran los transportes, pero España continúa siendo un país mayoritariamente agrario.

La globalización actual, propiciada por las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), no puede confundirse con los procesos anteriores. La globalización actual no es un mero aumento exponencial de los intercambios de bienes y servicios, ni sólo un incremento vertiginoso de los flujos de capitales. Ambos fenómenos habían alcanzado ya cifras considerables en los años inmediatamente anteriores a la I Guerra Mundial.

Lo que caracteriza a la globalización actual es el protagonismo que adquieren grandes grupos multinacionales, que pueden deslocalizar sus procesos de producción de bienes y servicios, y fragmentar la cadena de valor, con un simple movimiento de ratón. Movimiento de ratón que puede beneficiar o arruinar a países enteros. Muchos grupos multinacionales son más poderosos que muchos Estados-nación nominalmente soberanos: de las 150 entidades económicas más grandes del mundo, 87 son empresas multinacionales y sólo 63 son Estados. Grandes corporaciones que pueden negociar, muchas veces en pie de igualdad, con los países que quieren atraerlas – a ellas y a sus cuantiosas inversiones y empleo potencial – o conservarlas.

La globalización ha puesto también de manifiesto la capacidad de los países emergentes de ocupar parcelas cada vez mayores de la economía internacional, y de ascender con rapidez la escala de valor económico añadido. Hasta épocas muy recientes, su producción se circunscribía a la parte baja de esa escala. Hoy, países como China y la India son líderes en industrias de alta tecnología y su capacidad de competir mejora en el sector servicios. Es un cambio radical de escenario.

Una de las razones para el éxito de los países emergentes es su capacidad de atraer la inversión extranjera directa que tradicionalmente se dirigía hacia los países desarrollados. El mundo emergente presenta cotas de crecimiento muy superiores a las europeas y el capital, por propia naturaleza, fluye hacia los lugares donde encuentra mayor rentabilidad.

Evidentemente, las ventajas competitivas que han atraído el capital van desapareciendo poco a poco, por la propia lógica del mercado. Éste termina empujando los salarios al alza al calor de beneficios crecientes. Las clases medias emergentes presionan para que el Estado de más servicios y con ellos, impuestos más altos. Un medio ambiente, en algunos casos muy deteriorado, supone una factura que habrá que terminar pagando. Probablemente, las ventajas competitivas que han marcado la diferencia empiezan a disminuir, pero eso no quiere decir que las consecuencias geopolíticas cambien a la misma velocidad. El mundo emergente ha emergido, ha venido para quedarse. Su influencia en las relaciones internacionales no hará más que crecer.

La globalización ha creado, en fin, un escenario donde la economía financiera desempeña un papel estelar. En 2010, el valor de las transacciones en los mercados de cambio fue sesenta y dos veces superior al de los intercambios comerciales. Los activos y mecanismos de la economía financiera obedecen a incentivos y reglas muy diferentes de los de la economía real. Por su propia naturaleza, los activos cambian de precio con mucha más celeridad, suben y bajan rápidamente y con fuerza. Una vivienda cambia de valor en función de factores que varían lentamente con el tiempo: demografía, situación de la economía del entorno, percepción social sobre el emplazamiento, etc. Un producto cotizado compuesto por títulos que representan hipotecas sobre esas viviendas, que se negocia en tiempo real, depende de la oferta y la demanda instantánea que se mueve por criterios como los tipos de interés o el valor de otros activos alternativos (acciones, bonos de deuda pública, pagarés de empresa, etc) que ya poco tienen que ver, aparentemente, con el valor real de la vivienda (economía real) que generó ese título (economía financiera). Y si miramos hacia los derivados sobre ese producto cotizado, opciones y futuros, entramos en una nueva dimensión, que se aleja cada vez más de la economía real. La volatilidad - de forma simplificada, variación del precio de un activo en el tiempo - se instala y con ella aumenta el riesgo y la incertidumbre.

La cuestión relevante para la definición de una política exterior es que las percepciones tienen mucha más importancia en la economía financiera que en la real. En la primera, cambian la situación en cuestión de horas, para bien o para mal. Que sea para lo primero depende de la capacidad de generar confianza. Una política, un comportamiento, predecible y fiable, y una integración decidida y bien gestionada en la comunidad internacional, participando en sus decisiones, son factores generadores de confianza, de reputación. Cualquier estrategia que pretenda dar respuestas a un mundo tan complejo debe tener presente esta variable: la generación de confianza.

### **Consecuencias sociales y culturales**

Si la economía globalizada es un factor de cambios trascendentales, el impacto más profundo de la globalización procederá sin embargo de sus aspectos sociales, culturales y, en definitiva, políticos.

La globalización ha supuesto, por ejemplo, una transformación de los movimientos migratorios mundiales. En el siglo XIX y en los primeros años del siglo XX, los flujos migratorios se dirigían de Europa a países que empezaban a desarrollarse (Canadá, Estados Unidos, Argentina, Australia, etc.), con grandes espacios geográficos por explorar, con enormes recursos naturales. Países, en definitiva, donde casi todo estaba por hacer. No había lugar a plantearse entonces cuestiones como el control de la emigración o la integración de los recién llegados.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los emigrantes salen de sus países buscando una vida mejor para ellos y sus familias, con sus correspondientes dramas humanos. La inmigración aporta diversidad y dinamismo a unas poblaciones envejecidas, pero supone al mismo tiempo un enorme reto de integración. La lucha contra la emigración ilegal, la adecuada canalización de la legal y, sobre todo, la integración de los inmigrantes son los desafíos que hay que resolver. Desafíos que ningún país del mundo puede resolver por sí mismo.

En segundo lugar, la globalización ha traído el reto del terrorismo como amenaza global. Hasta el 11 de septiembre de 2001, el terrorismo era un fenómeno predominantemente local que, en España lo sabemos muy bien, amenazaba a países y sociedades concretos. En un mundo donde las fronteras están cada vez más desdibujadas, el terrorismo interna-

cional, de diversa procedencia, se ha transformado en una de las principales amenazas a la seguridad internacional. El terrorismo global sólo puede combatirse con una acción combinada de toda la comunidad internacional. Camino paralelo corren el crimen organizado, el tráfico de drogas o más recientemente el cibercrimen, fenómenos que ahora ya no pueden ser tratados en los estrechos márgenes nacionales y para los que es imprescindible la cooperación internacional.

En tercer lugar, el cambio climático, probablemente el paradigma de problema global que sólo puede abordarse con soluciones globales. La emisión de gases de efecto invernadero puede tener un origen territorial muy concreto, pero se extiende de forma uniforme por la atmósfera. Y el calentamiento del planeta que trae consigo, afecta a todos aunque algunas regiones del globo tienen más que perder, o al menos más rápidamente. Si hay un ejemplo de la teoría de juegos en la que el único equilibrio posible es una solución cooperativa, es éste. Aquí, o ganamos todos o perdemos todos. En esta misma categoría entraría la gestión de bienes compartidos como el aire, el agua, los recursos pesqueros y tantos otros.

En cuarto lugar, el pánico desatado en todo el mundo por las pandemias globales como la Gripe A o el SIDA demuestra que también la enfermedad se globaliza. Es obvio que hay que intentar que el Ébola no se extienda aun más, pero es más obvio todavía, que hay que combatirlo allí donde ha surgido. Aquí también o ganamos todos o perdemos todos.

Finalmente, una consecuencia particularmente compleja de la globalización es la percepción de que un marco cultural homogéneo se está expandiendo, de la imposición desde fuera de unos criterios en cuestiones aparentemente inocuas, como la forma de vestir, o en otras tan cruciales como el modelo de familia o la relación entre lo individual y lo colectivo.

En algunas ocasiones, la reacción contraria a lo que se considera imposición exterior es genuina y se cifra en un repliegue sobre lo que se reclama como propia identidad. En otras, la reacción no es más que una excusa para perpetuar modelos de dominación de una casta, una clase social, o una parte de la sociedad que ve su poder secular amenazado por lo que los antiguos y entrañables modernos hubieran llamado "los nuevos tiempos". Excluir a las niñas de la educación, o los matrimonios forza-

dos, no son "un signo de una identidad ancestral y tradicional", es tan aberrante como lo era el invocar "el derecho natural del señor al esclavo" en los Estados Unidos del s. XIX.

Pero es cierto que, en esta materia, nos encontramos con uno de los fenómenos más fascinantes y paradójicos de la globalización. Ésta proporciona a cada ser humano la oportunidad, sin precedentes en la historia, de relacionarse directamente con sus semejantes sin importar en qué parte del planeta se encuentra cada uno. Es decir, nunca antes ha tenido la Humanidad la ocasión de ser "una", en el sentido más radical de la palabra. Como nos enseña la antropología, la comunicación entre seres humanos sólo puede establecerse en el marco de un cierto esquema cultural compartido. La globalización está proporcionando esos esquemas a miles de millones de personas, y a una velocidad nunca vista antes. Y ante lo que parece un caso evidente de reencuentro de la Humanidad consigo misma, de celebración y satisfacción, las reacciones contrarias, que invocan un supuesto temor a la disolución de las culturas nacionales, adquieren cada vez más fuerza, cuando no más virulencia. La parte más preocupante de esta historia, la que es objeto de seguimiento y preocupación de la política exterior, es que estas invocaciones identitarias alientan los movimientos extremistas, extremadamente violentos, que proliferan en muchas partes del mundo.

Para muchos la globalización se juega su futuro en una regulación inteligente de los mercados que evite otra Gran Recesión, que podría ser letal para este fenómeno. Pero quizá el verdadero partido se esté jugando en el campo de la cultura, entendida ésta en sentido amplio, en que se trunque o no el potencial de que la Humanidad se reúna "por encima de razas, creencias o fronteras". Y esta vez sí, una realidad, no la retórica que habitualmente encierra esta invocación.

### **Consecuencias institucionales**

La globalización ha provocado cambios en el escenario mundial que exigen una remodelación completa de las instituciones que el mundo se dio a sí mismo al final de la Segunda Guerra Mundial porque ha quedado obsoleto. Los cambios en la estructura económica producidos por la globalización exigirán en el futuro modificaciones sustantivas en el orden monetario, el orden comercial y la concepción misma del desarrollo que han estado vigentes hasta ahora.

**El nuevo orden monetario:** Los Acuerdos de Jamaica (1973) sustituyeron el sistema de cambios fijos por un sistema de flotación supervisado por el Fondo Monetario Internacional. La inestabilidad de los tipos de cambio y la volatilidad de los flujos de capital en ciertas épocas históricas plantean retos importantes para el futuro. El G-20 y el FMI pueden reforzar la supervisión sobre los tipos de cambio y promover una mayor cooperación internacional en la gestión del Sistema Monetario Internacional.

**El nuevo orden comercial:** La expansión del comercio mundial en los últimos años se debe en buena parte a la liberalización de las economías y a la apertura de fronteras. Libremercado que goza de una larga tradición doctrinal, que postula que los intercambios se realicen en función de los costes y los precios relativos.

Cuando se abrazan prácticas proteccionistas - dumping, social, fiscal o medioambiental -, se arbitran políticas discriminatorias - "compra lo hecho en tu país" - o se desconocen los derechos de la propiedad industrial, el libremercado deja de funcionar.

En los últimos tiempos las noticias dejan un sabor agri dulce: la Organización Mundial del Comercio (OMC) no ha podido concluir con éxito la ronda de Doha, y estamos asistiendo a una fragmentación del mundo en bloques comerciales. En sentido contrario, han proliferado los acuerdos de libre comercio y es muy posible que pronto concluyamos un acuerdo con los Estados Unidos (TTIP, por sus siglas en inglés). Acuerdo de enorme importancia para España, no sólo por el papel que los Estados Unidos tienen en nuestras relaciones comerciales, sino, también porque puede contribuir a hacer avanzar la negociación del acuerdo Unión Europea - MERCOSUR.

Sólo un retorno a las buenas prácticas permitirá asegurar la expansión del comercio, que constituye una de las palancas más importantes para el crecimiento y bienestar de las naciones.

**Un desarrollo económico social y medioambientalmente sostenible:** En la actualidad pocos discuten que el aumento de las desigualdades, entre los países y dentro de los países, es una amenaza, en el largo plazo, a la estabilidad.

Pocos discuten asimismo que el calentamiento global es, en una parte relevante, consecuencia de la actividad humana y, por ello, susceptible de corrección si se adoptan las políticas adecuadas.

Reducir las emisiones de gas de efecto invernadero, combatir la pérdida de biodiversidad, revisar los sistemas de abastecimiento y uso de la energía, gestionar conjuntamente bienes compartidos como el agua o los recursos pesqueros, así como un pacto global de países industrializados y países emergentes son deberes inexcusables del mundo que viene.

## España y la globalización

España es una sociedad abierta, lo que constituye un excelente punto de partida para gestionar un cambio tan trascendental como la globalización, que de producirse en todo su potencial, en particular con las consecuencias sociales y culturales vistas, tomará generaciones.

España es miembro activo de la Unión Europea, y puede actuar como puerta de entrada a África y como puente con América Latina. España tiene buenas relaciones con países que mantienen diferencias sustanciales con Estados occidentales clave, por lo que puede jugar un papel de puente y encuentro, que se traduzca en rebajas sustanciales de la tensión internacional permanente que esas diferencias acarrearán.

Una reflexión estratégica de nuestra proyección en el mundo debe incorporar estos argumentos - sociedad abierta, posición estratégica, capacidad de facilitar entendimientos - examinar su potencial y sus consecuencias.

## 2.2. De un mundo unipolar a un mundo multipolar

Los fenómenos económicos, sobre todo si son de la magnitud y profundidad de los citados, se traducen tarde o temprano en cambios políticos. Esta nueva globalización se ha traducido en un aumento del poder político, de la influencia regional y global, de una serie de países de gran extensión geográfica y población. Se ha pasado en definitiva de un mundo unipolar a un mundo claramente multipolar.

La desaparición del bloque soviético hizo creer a algunos que la caída del Muro de Berlín iba a alumbrar un orden nuevo, definido por una sola superpotencia hegemónica. Se llegó a hablar del fin de

la Historia. Se creyó que la "pax americana" iba a abrir una nueva era en las relaciones internacionales. Se sucedieron las conferencias internacionales sobre los más variados temas: la Cumbre de Río sobre el Cambio Climático (1992), la de Copenhague sobre el Desarrollo Social (1995), la de Pekín sobre la Mujer (1995), la de Nueva York sobre Objetivos del Milenio (2000). Se creyó que estábamos en puertas de una Sociedad de Naciones capaz de alumbrar un derecho de gentes aceptable por toda la humanidad.

El atentado contra las Torres Gemelas (2001) y hechos posteriores como la intervención en Afganistán (2001) y luego la invasión de Irak (2003) difuminaron este espejismo. Una sola potencia, por poderosa que sea, no puede definir en solitario los destinos del mundo. La proliferación de armas nucleares, las amenazas terroristas, los convulsos procesos de transición en muchos países probaron de una vez para siempre que los desafíos a la paz y la seguridad, los polos de inestabilidad no

quedan contenidos en una localización geográfica, sino que tienen consecuencias directas para la seguridad de todos, por muy alejados que nos encontremos.

Los cambios no se han detenido en el paso a la multipolaridad. El segundo fenómeno que explica las mutaciones en las que estamos deriva de otro hecho singular: el poder y la influencia están cambiando de manos, y cada día aumenta la capacidad de actores no estatales de influir en la realidad internacional. Este fenómeno, que se ha dado en llamar de difusión del poder, es completamente nuevo y al contrario que la emergencia de nuevas potencias - y el paralelo declive relativo de las antiguas -, no tiene precedentes históricos.

En el origen de este nuevo status de individuos y de grupos sociales de muy diverso tipo se encuentran los avances tecnológicos y la radical disminución del coste económico de recibir y enviar información. Hoy en día, una persona puede influir

## PENSAR EN TIEMPOS DE CRISIS

Las crisis, cuando son profundas y se alargan agónicamente en el tiempo, nos hacen preguntarnos sobre lo que creíamos verdades inmovibles o perspectivas de futuro que dábamos por seguras. En otras palabras, las crisis hacen pensar, invitan a la reflexión. Nada perturba más al ser humano que la absoluta incertidumbre sobre su futuro.

Cuando la reflexión es de calidad, invita a la acción, a la reforma, a cambiar aquello que la propia crisis nos está gritando que ya no vale, que ya no funciona. En otras palabras: "nada peor que desperdiciar una buena crisis". Todo parece indicar que en España se ha seguido el consejo, y la que comenzó en 2007 ha producido reflexión de calidad, que merece la pena leer y debatir. Resaltaremos dos proyectos españoles y uno europeo.

El informe del Real Instituto Elcano "Hacia una renovación estratégica de la política exterior española", de diciembre de 2013. Un informe encargado por el Ministerio de Asuntos Exteriores que recoge una reflexión profunda, al que contribuyeron muchas personas de prestigio y calidad intelectual, y al que este documento debe mucho.

El informe de PwC España, de abril de 2014, elaborado por ESADE bajo la dirección de Javier Solana con el título "España en el mundo 2033. Cuatro escenarios para actuar ahora". Si lo que se busca es pensamiento estratégico global, cómo éste refluye sobre la realidad española y cómo ofrecer, a partir de esas dos reflexiones, escenarios y recomendaciones para el futuro de España, éste es un excelente texto. Recoge cuatro escenarios para el mundo en el año 2033, identifica el que considera más probable y a partir de ahí hace recomendaciones al Gobierno, a las empresas y la sociedad española.

El gigantesco proyecto de la Unión Europea, al que han contribuido más de 1.500 personas, el proyecto ESPAS (European Strategy and Policy Analysis System), que pretende reflexionar sobre el mundo en 2030, la posición de la Unión Europea y formular recomendaciones al nuevo Presidente del Consejo Europeo, a la nueva Comisión y al nuevo Parlamento. Tres informes (geopolítica, economía, tendencias sociales) de obligada lectura y en los que el centro de pensamiento español FRIDE ha tenido una relevante participación.

en el proceso político y en las percepciones sociales, simplemente colgando una imagen en la red global. Lo que hasta hace apenas dos décadas necesitaba enormes, costosas y complejas campañas de propaganda, que sólo los grandes Estados y unas pocas compañías transnacionales podían financiar, puede ahora hacerse con un dispositivo conectado a internet. Esta capacidad de influir, de cambiar percepciones, se multiplica en las llamadas redes sociales, creando una forma de organización ajena a estructuras tradicionales como las fronteras o los Estados.

Finalmente, también consecuencia de la globalización, es la existencia de mayores cotas de interdependencia. En primer lugar, entre los Estados. No es sólo una cuestión económica. Es, ante todo, un fenómeno político. Se traduce en un profundo cambio de las relaciones entre los Estados mismos, que ahora se ven abocados, en un mundo de soberanía real cada vez más limitada, a colaborar para la solución de los problemas globales.

Pero junto a esta interdependencia clásica, hay una nueva forma de interconexión y dependencia mutua, ésta entre dispositivos y procesos, que constituye un fenómeno completamente nuevo. Es lo que se ha dado en llamar el "internet de las cosas". La consecuencia es que la interconexión de multitud de sistemas, que antes vivían separados, que operan cada vez más de forma automática, se traduce en la difusión vertiginosa y global de eventos, positivos o negativos, que antes permanecían más localizados. Esta interdependencia está modificando el entorno estratégico de una forma difícil de prever, en su futura evolución y en sus consecuencias.

### 2.3. La crisis del multilateralismo

El tercer cambio, tras la globalización y la multipolaridad, es la crisis del multilateralismo. Las instituciones que han venido funcionando desde el final de la Segunda Guerra Mundial se ven cada vez más impotentes para dar respuestas satisfactorias a los grandes retos del presente, ya sea el Consejo de Seguridad en relación con los conflictos, o el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial afrontando las recurrentes crisis financieras o el problema de la pobreza.

La crisis del multilateralismo encierra un dilema básico: legitimidad frente a eficacia, órganos incluyentes que representan a la Comunidad Internacional en su conjunto, frente a instancias restringidas de mayor operatividad. El G-20 supone un avance en materia de representatividad y tamaño, que puede ayudar a suplir las deficiencias de los organismos anteriores, en particular como foro de cooperación principalmente económico, pero todavía debe someterse a la prueba del tiempo para comprobar si es capaz de dar soluciones a los desafíos que el mundo afronta.

Resultado de todo ello es que el mundo es cada vez más multipolar, pero todavía no se ha dotado de los mecanismos de gobernanza multilateral que pueden gestionar esta nueva realidad, que pueden transformar políticas de poder e influencia de suma cero, en sistemas de colaboración y cooperación, de suma positiva.

A los cambios geopolíticos se unen cambios sociales de alcance global que también contribuyen a moldear la nueva comunidad internacional. Las tendencias demográficas son los más relevantes. Junto a ello, procesos como el ascenso de la clase media en Asia, América Latina y África o la creciente urbanización son fenómenos positivos, que mejoran la vida de millones de seres humanos, y al mismo tiempo presionan sobre recursos básicos escasos como el agua. Tendencias como la agudización de las desigualdades sociales o la aparición de bolsas de desempleo estructural, consecuencia de la falta de adecuación entre las nuevas tecnologías y la renovación del tejido productivo, son también elementos perturbadores en el mundo que emerge.

### 2.4. La crisis financiera mundial

Los profundos cambios que han acompañado a la crisis financiera es otro de los elementos que debemos tener en cuenta a la hora de definir una estrategia de acción exterior.

La crisis, de la que ahora estamos saliendo, tiene algunas semejanzas con la crisis de 1929, pero es importante subrayar las diferencias entre una y otra para no errar el diagnóstico. La crisis de 1929 nació en los Estados Unidos y tardó dos años en llegar a Europa; en 2008 sólo pasaron unas se-

manas entre la quiebra de Lehman Brothers y el colapso de Islandia. La crisis del 29 afectó sólo a los países desarrollados; la actual ha sacudido al planeta entero. No es aventurado decir que hemos asistido a la primera crisis de la globalización.

### Génesis y evolución de la crisis

La situación, de la que hoy estamos saliendo a duras penas, empezó en un pequeño nicho del mercado financiero norteamericano, el de la titulización de créditos hipotecarios previamente concedidos a clientes sin historial crediticio. En otras palabras, una crisis hipotecaria en algunos – no en todos – de los Estados de los EEUU. La crisis no hubiese pasado de ser local si no fuese porque vivimos en un mundo muy interconectado. Los créditos, titulizados en forma de bonos o instrumentos financieros complejos, se habían colocado a inversores de todo el mundo.

Cuando los intereses empezaron a subir, y los activos inmobiliarios a bajar, comenzaron los problemas. Nadie parecía saber a ciencia cierta cuál era el porcentaje de activos tóxicos que había en el sistema financiero. El crédito dejó de fluir, el comercio mundial se paralizó y el desempleo empezó a subir muy rápidamente.

Los Bancos Centrales de todo el mundo acudieron en ayuda de las entidades financieras en apuros bajando los tipos de interés, inyectando masivamente liquidez e incluso adoptando medidas no convencionales como la flexibilización de las normas sobre garantías, o la compra de bonos - el hasta hace poco anatema de monetizar la deuda.

Cuando la intervención de los bancos centrales demostró ser insuficiente, los gobiernos también se vieron obligados a acudir al rescate de las entidades financieras sistémicas, las famosas “too big to fail” con inyecciones monetarias masivas que se tradujeron en sustanciales desequilibrios de las cuentas públicas.

La crisis, empezó siendo una crisis inmobiliaria local, mutó en una crisis bancaria global, para acabar convirtiéndose en una crisis de deuda soberana que todavía no hemos superado en su totalidad.

### Las causas de la crisis.

En cuanto a la etiología de la crisis, sería un error pensar que todo se ha debido a un mal funcionamiento de los mercados financieros. El pinchazo

## CUATRO ESCENARIOS PARA ESPAÑA DEL INFORME "ESPAÑA EN EL MUNDO 2033"

### Primer Escenario: “Gobernanza global”

El mundo evoluciona hacia una gobernanza multilateral en la que distintos organismos gobiernan de forma coordinada y constructiva, mientras se afianzan los Estados Unidos de Europa. Es el escenario de mayor crecimiento económico, para el mundo y para España, aunque hay autores que sostienen que este escenario se traduciría en un aumento de las desigualdades entre naciones y dentro de las naciones.

### Segundo: “Bloques regionales”

Se crean nuevos bloques económico-políticos que compiten entre sí con cierta tendencia al proteccionismo. Una Europa económicamente muy cohesionada y especialmente influida por Alemania es uno de ellos. El crecimiento global se ve algo limitado por las medidas proteccionistas, pero el modelo social europeo se ve menos presionado y se salvaguarda una mayor redistribución de la riqueza. España crece de la mano de Europa.

### Tercero: “Proteccionismo nacional”

Claro retroceso del proceso de globalización, fortalecimiento del poder político nacional, en línea con una pequeña Europa a la carta. Es el escenario más redistributivo, pero de menor crecimiento económico global. Para España es, sin lugar a duda, el peor e implicaría redistribuir pobreza, ya que no se vuelve a crear empleo.

### Cuarto: “Intereses económicos al mando”

Perfila un mundo en el que los poderes políticos son cada vez menos autónomos ante las exigencias e implicaciones de la globalización económica. El crecimiento global es algo inferior a nuestro mejor escenario y la creciente desigualdad, todavía más exacerbada. Europa se fractura en dos velocidades..

de la burbuja inmobiliaria no fue sino el síntoma de una enfermedad que estaba afectando a los mercados de activos en general y que venía incubándose tiempo atrás por la concurrencia, entre otros, de los factores siguientes:

- Exceso de liquidez. Muchos países exportadores, con superávit por cuenta corriente – sobre todo, los productores de petróleo – se habían encontrado con mucho dinero, con excesos de liquidez, que colocaron en los mercados occidentales.
- Bajos tipos de interés. La Reserva Federal se embarcó en una política de tipos de interés muy bajos para remontar la crisis que siguió al atentado de las Torres Gemelas. Fue la etapa que Greenspan, uno de los principales responsables de la política seguida, calificó de “exuberancia irracional”.
- Apalancamiento. El dinero era tan abundante y tan barato que nadie arriesgaba un euro propio. Se invertía a crédito – inversión apalancada –, lo que multiplica el riesgo, el beneficio si las cosas salen bien y las pérdidas si salen mal. Y empezaron a salir muy mal.
- Debilidad de la regulación. La regulación de algunos segmentos del mercado financiero había sido bastante deficiente, especialmente en lo que se llaman en la legislación española fondos de inversión libre – o hedge funds – que, al carecer de límites legales en su exposición a activos o instrumentos de inversión, se convierten en fondos de alto riesgo – y en el área de los fondos de capital riesgo – el llamado “private equity”. El escaso rigor de los supervisores no hizo sino echar gasolina al fuego.
- Fallos de las agencias de calificación. Las agencias de calificación de riesgos – agencias de “rating” – no habían estado a la altura de su responsabilidad. Productos financieros muy complejos, y cuya rentabilidad dependía de segmentos del mercado muy especulativos, obtenían calificaciones de inversiones de máxima seguridad y confianza, con lo que eran colocados con facilidad en el mercado.

Es una ley de oro de la economía que cuando las disponibilidades de dinero para invertir superan las necesidades de los proyectos de inversión bien fundados y creadores de riqueza, el dinero termina inflando el precio de los activos mucho más allá de su valor real, sean viviendas, acciones cotizadas en bolsa, títulos de deuda o materias primas. La combinación de exceso de liquidez, bajos tipos de

interés y ausencia de oportunidades de inversión productiva determinó una gigantesca colocación perversa de los recursos. Cuando eso sucede, tarde o temprano, la situación estalla. Y cuando tiene las proporciones de lo que se cebó durante los años 90 y los primeros del siglo, el estallido es una crisis profunda, de la que cuesta salir y recuperarse.

### Lecciones de la crisis financiera

La globalización presagia la reforma de muchas de las instituciones que hasta ahora han regido las relaciones económicas mundiales. Cambios en el orden financiero, en el orden comercial y en el concepto mismo del desarrollo.

La crisis financiera, que aún estamos sufriendo, la primera gran crisis de la globalización, augura cambios en el sistema financiero mundial, en las instituciones y en las reglas que hasta ahora han gobernado las finanzas mundiales. En un mundo globalizado hay problemas globales que exigen soluciones que sólo pueden ser globales.

Las entidades financieras tienen actualmente un grado de presencia mundial que hace necesario el diseño de reglas a esa escala. En los últimos años, los países sacudidos por la crisis y, en nuestro caso, también las instituciones de la Unión Europea, tomaron medidas de carácter urgente y extraordinario para evitar males mayores. Pero resulta patente que se precisa la cooperación de todos.

Para evitar que se repitan crisis financieras como la que todavía estamos sufriendo es necesario una política monetaria que evite excesos, crear nuevos marcos de regulación y supervisión financiera global para las entidades que actúen en varios países y reformar las instituciones económicas internacionales, reforzando o creando en su caso organismos multilaterales que representen de verdad a todas las economías y tengan capacidad de actuación.

En el caso de la Unión Europea lo que ahora toca es remodelar el marco regulador para poner las finanzas al servicio del crecimiento y el desarrollo y una economía real al servicio de la financiera.

En concreto se han avanzado ya cuatro medidas importantes:

- Avanzar en la integración de los mercados financieros europeos para alcanzar un tamaño crítico que nos permita competir con éxito con Estados Unidos. Los mercados mayoristas están hoy

## LA REVOLUCIÓN (INCONCLUSA) EN EL TERRENO DE LAS IDEAS

En los años que siguieron a la caída del Muro de Berlín se generaliza la idea de que la economía del libre mercado constituye la forma más civilizada de competencia entre los hombres; competencia que contribuirá a la postre a que los más hábiles suban hasta la cima. La puesta en práctica de estas ideas cristaliza en el llamado “consenso de Washington”: reducción del gasto público; reforma impositiva para ampliar la base imponible; liberalización de las finanzas; tipos de cambio competitivos; liberalización de las importaciones; promoción de las inversiones extranjeras; privatización de las empresas estatales; desregulación de la economía y protección de los derechos de la propiedad.

Los acontecimientos posteriores han contribuido a debilitar el optimismo inicial que una globalización exclusivamente basada en este modelo había suscitado. Como la evidencia empírica demuestra, no existe alternativa real a la globalización, pero una globalización de este tipo ha producido “daños colaterales” y, desde luego, no ha beneficiado a todos por igual.

Empiezan a surgir movimientos que cuestionan la globalización de la economía y abogan por un orden mundial diferente, cuyos perfiles no aciertan a definir. Son expresiones de protesta pero que no plantean alternativas realistas.

Sí las plantean quienes quieren armonizar la competitividad económica con la inclusión

social y con la protección del medio ambiente.

Abogan, en primer lugar, por un modelo económico basado en dos pilares; el funcionamiento correcto de los mercados y el principio de compensación social. El correcto funcionamiento de los mercados exige, de un lado, la lucha contra los monopolios y las prácticas abusivas y, de otro, la promoción de las pequeñas y medianas empresas para asegurar la competencia.

Abogan, en segundo lugar, por armonizar el desarrollo económico con la protección al medio ambiente superando el individualismo liberal extremo, que concibe al hombre como rey de la creación y a la naturaleza como simple objeto a transformar con su trabajo.

Plantean también alternativas a la globalización ultraliberal los que abogan por una economía de mercado sujeta a un orden. Un orden que incluiría las reglas aplicables a las empresas - gobierno corporativo -, las reglas nacionales a las que deben sujetarse quienes actúen en el país, las reglas que disciplinan el mercado europeo y también las reglas aprobadas por la Organización Mundial del Comercio para organizar el comercio internacional.

La crisis ha subrayado finalmente las dificultades de aplicar los mismos principios a la economía real que a la economía financiera. Los incentivos por los que se mueven una y otra son diferentes. Esta quizá sea la única certeza extraída de la crisis. El resto, sigue a debate.

bastante integrados pero queda mucho por hacer en los mercados minoristas.

- Poner en marcha una auténtica diplomacia del euro. Al renunciar a tener una voz única, los europeos están renunciando a todas las ventajas que podría darles el hecho de ser titulares de la segunda moneda del mundo.

- Reformar el marco normativo para restablecer la transparencia de los productos, las entidades y los mercados financieros. Restablecer la responsabilidad de los gestores para evitar dislates de estos últimos años. Y reforzar las facultades de supervisión de los reguladores.

- Establecer unos mecanismos de alerta temprana y unos comités de crisis en los que participen los principales actores internacionales para adoptar en tiempo y forma las medidas de urgencia que se necesiten en caso de crisis.

## 2.5. Algunos cambios geopolíticos derivados de la globalización

Los fenómenos que acabamos de examinar han cambiado radicalmente el escenario mundial. Y, como en todo cambio, hay ganadores y perdedores.

La situación y perspectiva de los distintos países se analizará en el capítulo destinado a las áreas geográficas. Conviene, sin embargo, hacer algunos apuntes que ayuden a guiar la acción exterior española en los próximos años, en particular, el despliegue de nuestro servicio exterior.

La situación de la Unión Europea y América Latina se describe en detalle al hablar de los objetivos de la acción exterior española. La descripción que se incluye en los siguientes párrafos es, por tanto, muy somera.

La población de los **Estados Unidos** es más joven que la población europea. El desempleo es más bajo que en Europa. La productividad es mayor, porque la inversión, el esfuerzo en la innovación tecnológica y el gasto en educación y formación son superiores a los europeos.

En los próximos años, EEUU alcanzará la autosuficiencia energética, y podría poco después convertirse en exportador neto de energía. Su interés en áreas productoras (Oriente Medio, por ejemplo), será previsiblemente menor que el que tiene ahora.

Su situación geoestratégica privilegiada, asomándose al Océano Atlántico y al Océano Pacífico, facilitará a los Estados Unidos seguir siendo durante muchos años la primera potencia del mundo. Sin embargo, tras una década de gran implicación y esfuerzo bélico y económico en Irak y Afganistán, la opinión pública estadounidense parece mostrar una cierta reticencia a embarcarse en nuevas empresas exteriores, algo que hay que interpretar, no en clave aislacionista, sino como una reorientación de prioridades. Así, EEUU se enfrenta al desafío de mantener su tradicional influencia en el continente asiático. El interés por Europa y el vínculo transatlántico podrían verse reforzados en ese marco y en el del siempre complejo diálogo con Rusia.

La **Unión Europea** no ha crecido los últimos años lo suficiente para absorber un desempleo que sigue siendo excesivamente alto ni para acortar distancias con nuestros competidores. Las tensiones demográficas serán mayores que en Australasia o América del Norte. Europa es también más dependiente desde el punto de vista energético. Los fallos en el diseño de la Unión Económica y Monetaria, puestos de manifiesto con la crisis económica global, son otra debilidad clave para explicar el retraso relativo.

Pero Europa sigue siendo una de las áreas más prósperas del mundo, con un mercado amplio e integrado de algo más de 500 millones de personas y un elevado poder adquisitivo del conjunto de la población (PIB per cápita medio en torno a los 25.000 dólares). Y que cuenta además con buenas infraestructuras y una estructura productiva bastante diversificada.

Todo ello proporciona una estabilidad institucional y una capacidad de competir relativamente altas, como refleja el hecho de que su volumen de comercio –que ha logrado mantener a lo largo de la pasada década– representa aún hoy el 33% del comercio global.

En clave política y geoestratégica, Europa debe seguir desempeñando su papel histórico de punto de conexión entre regiones. Su capacidad de influencia seguirá estando ligada al concepto de “poder blando” (fijación de la agenda, influencia en los ámbitos tecnológico, cultural y académico, solidez y credibilidad de sus centros de pensamiento etc.). Tampoco cabe desdeñar su condición de centro natural de redes tales como la Commonwealth (54 países), la Francophonie (31 países en África), o los 400 millones de hispanohablantes que hay en el mundo, 37 de ellos en Estados Unidos.

A partir de la última década del siglo pasado, **América Latina** experimentó un crecimiento sostenido, con factores como la contención de la inflación que marcó décadas pasadas (entre 1986 y 1994 Brasil sufrió varios años una inflación por encima del 40%), el mantenimiento de bajos niveles de deuda y un incremento en las exportaciones de materias primas (que, según datos de la OCDE, pasaron de suponer el 40% de las exportaciones de bienes en 2000 al 60% en 2011). El factor demográfico puede ser otra fortaleza, con un importante porcentaje de población en edad laboral en todos los países.

En la actualidad asistimos a una desaceleración del crecimiento económico latinoamericano, probablemente coyuntural, con un pronóstico del crecimiento del PIB para 2014 que se sitúa en el 2% para 2014 y 2,6% en 2015 para el conjunto del continente. En ello inciden cinco factores esenciales: la moderación en el precio de las materias primas, el descenso de los intercambios comerciales, las incertidumbres que rodean el clima financiero global (ralentización de la economía china, incertidumbres sobre la política monetaria de Estados Unidos, situación en la zona euro), las frágiles reformas estructurales y la insuficiente inversión en infraestructuras.

En clave política, Latinoamérica - que es, por factores históricos y lingüísticos, la región más unificada desde el punto de vista cultural- ha experimentado pasos de gigante hacia la democracia en los últimos treinta años. Su condición de vértice natural entre el Pacífico y el Atlántico le convierte en plataforma natural para las interacciones entre la región Asia-Pacífico, Europa occidental y el continente africano.

El crecimiento en la región de **Oriente Próximo y África del Norte** aparece lastrado por la inestabilidad política, con su impacto negativo en la inversión privada y en la producción y explotación de los recursos energéticos, especialmente en los países árabes que se encuentran en periodos de transición.

En los países no exportadores de petróleo, los problemas estructurales no resueltos, las tensiones sociales (en particular los elevados índices de desempleo) y las cuestiones de gobernanza siguen cohibiendo los potenciales beneficios derivados del turismo, la inversión extranjera directa y las exportaciones.

En los países de la región que son exportadores de petróleo, el reto es reducir su dependencia excesiva de los hidrocarburos. La llamada revolución de las fuentes no convencionales y la eficiencia energética contribuyen a rebajar la presión alcista de los precios del petróleo. Se impone por ello, en estos países, la necesidad de reformas estructurales que lleven una diversificación económica y contribuyan a la creación de empleos en el sector privado.

La región de Oriente Próximo y África del Norte es, quizá, la que de modo más directo acusa el reto que supone la globalización, con lo que tiene

de choque entre la modernidad del siglo XXI - por ejemplo, la difusión de las nuevas tecnologías en una de las regiones más jóvenes del planeta - y la oportunidad perdida del desarrollo político y económico en el siglo XX. Ese choque entre modernidad y atraso, entre juventudes urbanas deseosas de cambio y masas rurales sujetas a la influencia del radicalismo, se encuentra en el origen de muchas tensiones y conflictos.

**África subsahariana** presenta uno de los crecimientos del PIB en los últimos años más vigorosos del mundo, sólo por detrás de Asia. Según las previsiones del FMI (World Economic Outlook de julio de 2014) el crecimiento de la región será del 5,4% en 2014 y del 5,8% en 2015.

Este auge puede explicarse por una combinación de cinco factores: la fuerte demanda de materias primas por los países emergentes (la presencia de China en este sector es especialmente llamativa), el boom demográfico, una clase media en ascenso, un mercado interno cada vez más dinámico y una creciente inversión extranjera. Todo ello, acompañado de una fuerte demografía que la convierte en el continente más joven del mundo, con 200 millones de personas entre los 15 y los 24 años.

África es el último continente que se ha incorporado al mapa geopolítico mundial. Y lo está haciendo con fuerza: pese a los conflictos, tensiones y amenazas, una mayoría de países africanos está apostando por sistemas democráticos, estando los regímenes autoritarios en regresión. Sus riquezas naturales y su ritmo de crecimiento lo han convertido en objetivo de los intereses, ambiciones y expectativas de muchos actores relevantes, en particular de las potencias emergentes. Si en el año 2000 la revista "The Economist" sacaba en portada el titular "Africa the hopeless continent", en 2013, en un acto de rectificación, titulaba uno de sus informes especiales "Africa Rising: A Hopeful Continent".

La región **Asia-Pacífico** está creciendo a un ritmo muy acelerado impulsado por China e India, que casi han triplicado su cuota en la economía global las dos últimas décadas. En 2025, el conjunto de la región supondrá la mitad de la producción económica mundial. Las economías asiáticas requerirán más energía, más agua potable y alimentos lo que repercutirá en la oferta y demanda mundial.

Las incertidumbres acerca de lo que ha dado en llamarse en "nuevo orden mundial" tienen especial

carta de naturaleza en Asia-Pacífico, una región que ha disfrutado de un periodo prolongado de paz y estabilidad durante más de sesenta años, lo que ha permitido el desarrollo económico primero de Japón, luego de Corea del Sur, luego de China e India y de muchos otros países del sudeste asiático. La ausencia de una estructura regional de seguridad suficientemente desarrollada y las dificultades para la negociación, multilateral o bilateral, de las aspiraciones territoriales son fuentes potenciales de conflicto.

La región Asia-Pacífico es en buena parte responsable de lo que ha dado en llamarse **“el ascenso del Sur”**, un punto de inflexión en la historia mundial.

Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2013, por primera vez en 150 años la producción económica combinada de las tres principales economías del Sur – Brasil, India y China – equivale al de las seis economías más grandes del Norte en términos de paridad de poder adquisitivo.

En el año 2020, según este informe, “la producción económica combinada de estos tres países en desarrollo superará la producción agregada de Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Canadá”.

Una importante parcela de este dinamismo se debe al comercio internacional, la inversión extranjera directa y las alianzas tecnológicas Sur/Sur en el marco de la globalización: la proporción de intercambios Sur/Sur del comercio mundial de mercancías ha aumentado de menos del 8% en 1980 a más del 25% en 2011, con un crecimiento significativo en la última década.

Todo ello repercutirá en un notable aumento del nivel de vida en estas poblaciones: en 2030, más de cuatro quintas partes de la clase media del mundo vivirá en países en desarrollo.

Este somero mapa de los cambios económicos derivados de la globalización quedaría incompleto sin una mención a Australia, un país que por posición geográfica, liderazgo regional, y solidez de su economía -más de dos décadas de crecimiento sostenido- se encuentra muy bien situado para aprovechar las oportunidades de la región Asia-pacífico, con especial énfasis en su interlocución con China, país al que abastece de materias primas y recursos energéticos.

# 3. La Unión Europea hasta nuestros días

Junto a las tres razones examinadas hasta ahora - agotamiento de la estrategia surgida con la Transición, necesidad de transformar el modelo productivo mediante una mayor internacionalización de la sociedad española, y los profundos cambios en el mundo -, la cuarta razón para elaborar una nueva estrategia de acción exterior es que Europa tiene que refundarse, política e institucionalmente. Y debe hacerlo porque un euro mal diseñado, pecado capital de Maastricht, ha llevado a la Unión a una crisis política sin precedentes. Ninguna tendencia regional afecta tan directa y considerablemente a los intereses de España y a su situación estratégica como la evolución de la Unión Europea.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa fue la respuesta institucional de la Unión al nuevo entorno estratégico. La crisis del euro, una crisis esencialmente política, ha hecho temblar esa respuesta hasta sus cimientos y ha puesto en duda el proceso de construcción europea como nunca antes. Los próximos años son cruciales y España debe tener un proyecto claro de hacia dónde debe ir la Unión. Nos va mucho en ello. Simplemente, es imposible comprender a España sin Europa y a Europa sin España.

Una breve reflexión sobre la historia de la Unión Europea nos dará las claves del problema, poniendo a la luz las fisuras en la construcción europea que requieren una profunda remodelación política e institucional.

## 3.1. Los albores de la Unión Europea

La construcción de Europa fue la respuesta a las tres cuestiones que se plantearon con toda crudeza al término de la Segunda Guerra Mundial:

- Cómo acabar con los conflictos civiles que habían assolado el continente. La Gran Guerra (1914-1918) supuso la aniquilación de una generación. La Segunda Guerra Mundial fue aún más dramática.
- Cómo recuperar un puesto de primer orden en el concierto mundial. Los países europeos, que en 1884 se habían reunido en Berlín para repartirse África, asistían como espectadores al reparto del mundo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética.
- Cómo conseguir crecimiento económico que garantizase la pervivencia de una democracia estable. Para vislumbrar la magnitud de la catástrofe baste señalar que en 1945, la mayoría de los países europeos tenían un PIB inferior a la mitad del de 1938.

## 3.2. Del federalismo al funcionalismo

Para resolver estas cuestiones se apostó por crear una unión genuinamente federal. Si las causas que habían provocado las dos guerras europeas habían sido de naturaleza política, parecía lógico que las soluciones fuesen también políticas. Y eso se proponía: sólo "una Unión Federal sólida puede asegu-



***Presidentes de Gobierno y ministros de Asuntos Exteriores de Francia, Luxemburgo, Bélgica, Holanda, Italia y la República Federal de Alemania firmaban en 1957 los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea y del Euratom, en Roma. Fue el inicio de nuestra actual Unión Europea.***

rar la salvaguardia de la libertad y de la civilización del continente europeo y permitir la reconstrucción económica, haciendo posible la participación política del pueblo alemán en la construcción de Europa". (Declaración de las Resistencias Europeas, Ginebra, 1944).

La opción federalista fracasó en los años cincuenta, cuando en la Asamblea francesa, gaullistas y comunistas se opusieron a la Comunidad Europea de Defensa (CED). El fracaso de la CED no se limitó al ámbito militar, arrastró en su caída una iniciativa de carácter político: el proyecto de una Comunidad Política Europea (CPE). Tras el fracaso reside un nacionalismo difícilmente compatible con cualquier proyecto integrador. Las naciones, su existencia y desarrollo, su identidad, no son obstáculos a la construcción europea. Al contrario, son su materia prima.

El problema aparece cuando del sentimiento nacional se quiere hacer bandera ideológica. Es entonces cuando la única forma de afirmarse es definirse frente a los demás por diferencia, cuando

no por oposición. El nacionalismo plantea, en ese momento, un obstáculo mayor a cualquier proyecto de construcción europea, federal o no. Esto sucedió en los años 50; más de medio siglo después, parece que la lección sigue sin ser aprendida. El repliegue sobre un nacionalismo populista que la crisis, política y económica, del euro ha generado en algunos países europeos socava no "un modelo de integración", no. Socava cualquier proyecto europeo de vida en común.

El fracaso de las experiencias federalistas obligó a un cambio de rumbo, apostándose por el funcionalismo económico, por la integración de las economías europeas, como paso previo a una posterior integración política. "Europa no se realizará de golpe, ni en una construcción de conjunto. Se hará en interrelaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho". (Robert Schumann, 9 de mayo de 1950).

### **3.3. Del Tratado de Roma al Acta Única Europea**

La Comunidad Económica Europea, creada por el Tratado de Roma, formó un mercado unificado entre los países miembros, estableciendo, frente al exterior, una tarifa exterior común. El principio de libre circulación de mercancías se extendió a los capitales, la mano de obra y los servicios, porque

## CONSTRUYENDO UN MERCADO COMÚN

La construcción del mercado común se concretaría en la puesta en marcha de las siguientes medidas instrumentales:

- Eliminación entre los Estados miembros de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualquier exacción de efecto equivalente.
- Establecimiento de un arancel (la Tarifa Exterior Común, TEC) y de una política comercial común respecto a terceros países.
- Libre circulación de los factores de producción, que en el Tratado se concreta en la libre circulación de trabajadores, servicios y capitales, así como en el derecho de establecimiento.
- Fundación de un régimen que garantice el no falseamiento de la competencia – principio inspirador del Tratado.
- Armonización de las legislaciones fiscales, empezando por los impuestos indirectos al ser estos los que más distorsiones crean en el tráfico internacional para continuar después con los impuestos directos que, en principio, no se trasladan a los precios.
- La coordinación “abierta”, es decir, indicativa, de las demás políticas económicas.

los argumentos que avalan la libre circulación de bienes son casi mecánicamente aplicables a los factores de producción.

Pero la mayor originalidad del Tratado de Roma, frente a procesos de integración anteriores y contemporáneos, fue el no limitarse a una simple cooperación intergubernamental, donde no se produce trasvase alguno de capacidad decisoria, sino apostar por una integración con transferencia de competencias e instituciones comunes. Uno de los primeros éxitos de este modelo fue atraer en 1967 a tres países que habían apostado por la simple reducción de barreras aduaneras internas, materializado en la Asociación Europea de Libre Comercio o EFTA – Reino Unido, Dinamarca y Noruega –, a los que luego se unió Irlanda. Esta primera ampliación desató una ola de euro-optimismo a lo largo y ancho del continente.

La integración europea se frenó bruscamente con la crisis del petróleo de 1973. En aquella ocasión, los europeos optaron por replegarse tras las fronteras nacionales para defender sus mercados de la competencia exterior. En lugar de intentar salir juntos de la crisis, reforzando su integración, se atrincheraron progresivamente en sus diferencias; es decir, escogieron el camino de la “neotribalización”, como si nada hubiesen aprendido de su propia historia.

Cuando las cosas empiezan a mejorar, y con la lección aprendida, se pone en marcha un proceso que conduce al Acta Única Europea (1985), que incorpora tres ideas centrales al proceso de construcción europea: culminar el mercado interior, consagrar la cohesión económica y social como uno de los pilares básicos de la construcción europea, y poner los raíles para la futura unión económica y monetaria. Y anticipó la posibilidad de una Europa como actor global al crear la Cooperación Política Europea, antecedente de la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC.

### 3.4. Del Tratado de Maastricht al de Lisboa

Maastricht constituye el cénit y el punto de inflexión en el proceso de integración europea. El Tratado de Maastricht, que entró en vigor el 2 de noviembre de 1993, introdujo en el contorno comunitario ámbitos de competencia que, desde tiempo inmemorial, pertenecían al espacio de la soberanía nacional: cuestiones de política exterior, seguridad y defensa, así como asuntos de justicia e interior.

El Tratado de Maastricht marcó además un hito en el reconocimiento de un valor importante para España, como es que la diversidad territorial dentro de los Estados Miembros de la Unión es un factor a tener en cuenta en la construcción europea. En línea con esta convicción representada institucionalmente en nuestro caso por las Comunidades Autónomas, Maastricht crea el Comité de las Regiones e introduce la posibilidad de participación de las regiones en el Consejo.

En Maastricht se crea el euro, una consecuencia lógica de la maduración del proceso de integración. Pero en Maastricht se comete un pecado capital:

## PROFUNDIZACIÓN Y AMPLIACIÓN

Los Tratados reconocen a cualquier Estado europeo el derecho a solicitar el ingreso siempre que respete los valores de la Unión y se comprometa a promoverlos. A día de hoy, la Unión Europea está formada por 28 miembros, siendo Turquía y los países de los Balcanes Occidentales candidatos a la adhesión. Como dijo Bronislaw Geremek: “Hemos conseguido coser las dos Europas. Hemos reunificado Europa y la democracia rige el destino de todos los europeos”.

Cada ampliación ha planteado un desafío institucional de primer orden en lo relativo a la proliferación y composición de las instituciones comunitarias, a la adopción de decisiones y a la distribución de competencias entre la Unión y los Estados Miembros.

En este último aspecto, a día de hoy, no todos los Estados Miembros han asumido los mismos compromisos. No todos forman parte del espacio Schengen; algunos Estados Miembros han ejercitado el “opting out” en el ámbito de

Libertad y Justicia, otros lo han hecho en el ámbito de la Política Social y algunos más no participan plenamente en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Reino Unido y Dinamarca se han excluido de la Unión Económica y Monetaria, de la que deberán formar parte todos los demás cuando cumplan los llamados criterios de Maastricht (precios, tipos de interés, déficit y deuda pública e independencia del Banco Central).

Estas diferencias han llevado a muchos a hablar de una Europa a “varias velocidades” o de una Europa de “geometría variable”. Expresiones que parecen anticipar que en los próximos años convivirán, por un lado un marco confederal aplicable a todos los miembros de la UE, mientras que un núcleo duro de carácter federal, agrupará a aquellos que opten por asumir todo el acervo comunitario.

Es obvio que lo ideal es que todos los Estados participasen plenamente en todas las políticas de la Unión, pero también lo es que los que deseen mayor nivel de integración no se vean frenados en sus aspiraciones por las reticencias de los menos europeístas.

no establecer una unión económica al mismo tiempo y, en paralelo a la creación de la unión monetaria. En Maastricht, por primera vez en la construcción europea, se violan los dictados de la lógica económica, y se hace por debilidad política. Las consecuencias de esta forma de proceder se harán sentir de forma dramática.

Los padres del euro creyeron que la unión monetaria podría funcionar sin un gobierno económico. Creyeron que esta deficiencia podría ser suplida con una política monetaria común llevada a cabo por el Banco Central Europeo, con un Pacto de Estabilidad y Crecimiento que encorsetase las políticas presupuestarias nacionales, y con una coordinación “ligera”, un método abierto de coordinación – es decir, sin incentivos para los cumplidores ni sanciones para los incumplidores - de las demás políticas económicas. Estos tres pilares se complementaron con tres advertencias disuasorias: no rescate, no reestructuración de la deuda, no salida del sistema, el “no bail-out, no default, no exit”.

Es crucial constatar que ninguna de las tres reformas de los tratados constitutivos, que tienen lugar tras el de Maastricht, cambia este estado de cosas. Sólo la crisis lo hará.

Así, los Tratado de Ámsterdam (1997), Niza (2001) y Lisboa (2009), trajeron avances, institucionales y políticos, más Europa en definitiva. La Unión Europea a día de hoy, no solamente garantiza la paz, los valores y el bienestar sino que ofrece un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia sin fronteras interiores, un Mercado Interior, una Unión Económica y Monetaria, y unas políticas europeas en ámbitos como las relaciones exteriores y la seguridad, la agricultura y la pesca, el empleo, los transportes, el medio ambiente, la energía o la cohesión económica, social y territorial. Pero ninguno de ellos abordó los errores de diseño de la Unión Económica y Monetaria, que han estado en la base de la profunda crisis que ha puesto en peligro uno de los proyectos políticos de más éxito de la historia de nuestro Continente.



### 3.5. Del Tratado de Lisboa a nuestros días

Será la crisis del euro la que obligue a iniciar el proceso de reformas profundas, para hacer de la moneda única una divisa estable y eficaz. Este proceso de reformas está inspirado en el informe "Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria" presentado en junio de 2012 que señaló la importancia de establecer cuatro pilares en una UEM reforzada: Unión Bancaria, Unión Fiscal, un marco integrado de política económica y una mayor legitimidad democrática. Las reformas han ido, en primera instancia, dirigidas a formar una Unión Bancaria con sus tres pilares ya aprobados: la supervisión de todos los bancos de la eurozona por el Banco Central Europeo – los 128 más relevantes de forma directa y el resto de forma indirecta a través de las autoridades nacionales –, la creación de una autoridad única de resolución y una mayor armonización de la regulación aplicable a todos los bancos de la Unión Europea, no sólo de la eurozona.

En el capítulo de la Unión Fiscal, el progreso ha sido mucho menor, si bien, a nadie puede escapar el significado político del llamado semestre europeo, por el que los presupuestos nacionales tienen una supervisión europea antes de ser remitidos a los respectivos parlamentos. La democracia parlamentaria nació, esencialmente, para que los ciudadanos pudiesen decidir la financiación de la cosa pública. La implicación de la Unión en este proceso nos adelanta un proyecto de supranacionalidad que España desea ver madurar. En ese mismo camino, y como condición necesaria para la consolidación de la moneda única, han ido los avances en coordinación de políticas económicas.

## LA EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN

La ampliación y la asunción de nuevas competencias por las instituciones se ha traducido en cambios sustanciales en el presupuesto comunitario.

Hasta 1989, el presupuesto estuvo destinado básicamente a financiar la Política Agrícola Común (PAC), llegando a suponer 60% del total.

Tras la gran ampliación de 2004 los fondos para acciones estructurales de cohesión empiezan a ganar protagonismo (en torno al 30% del presupuesto total de la UE en 2006).

A partir de 2006 cobran importancia las políticas destinadas a favorecer la competitividad a través de la I+D, inversiones en infraestructuras y el apoyo a las PYMEs, y se va reduciendo el presupuesto de la PAC.

las políticas económicas, basada en simples admoniciones morales. Cinco años después del lanzamiento de Estrategia de Lisboa (año 2000), las divergencias entre los distintos países no se habían reducido prácticamente.

Nadie prestó demasiada atención a estas grietas, hasta que la crisis hizo saltar por los aires los fundamentos del euro, y las tres advertencias disuasorias que los complementaban.

La respuesta de los europeos ante la crisis fue más débil que la de nuestros más directos competidores, simplemente porque la arquitectura institucional europea no era lo suficientemente sólida:

- El Banco Central Europeo fue mucho menos activo que la Reserva Federal americana, o el Banco de Inglaterra, en la lucha contra la crisis.
- Grecia, Irlanda, Portugal y Chipre tardaron en ser rescatados, lo que encareció la operación y aumentó los sufrimientos de los ciudadanos.
- Las perspectivas financieras para el periodo 2014-2020 son menos expansivas que la del periodo inmediatamente anterior, cuando las circunstancias hubiesen aconsejado exactamente lo contrario.

La consecuencia de estas vacilaciones es obvia: la Unión Europea tardó más en salir de la crisis que las demás áreas económicas, y lo ha hecho con menos vigor. De hecho, la actual combinación de un crecimiento débil y una inflación baja pueden empujar a la zona euro a una situación delicada durante bastante tiempo. Y ello nos obliga a reflexionar sobre la adecuación de la arquitectura institucional europea a un mundo en constante transformación.

Con ser grave lo anterior, más grave aún es que la preocupación por salir de la crisis ha ocultado las carencias demográficas, económicas y políticas que pueden lastrar el proyecto de construcción europea a largo plazo. Carencias que constituyen los retos más importantes que deben afrontar las recién estrenadas instituciones europeas.

La debilidad demográfica de Europa es probablemente el mayor desafío al que se enfrenta el continente. Europa es mucho más vieja que los Estados Unidos o Japón, por no hablar de los países de Asia, África y América Latina. Esta debilidad demográfica pone en riesgo los fundamentos mismos del estado del bienestar, uno de los signos más

### 3.6. Reflexión final

El modelo alumbrado en Maastricht funcionó relativamente bien mientras Europa vivió sus años de bonanza económica, aunque ya entonces empezaron a detectarse las primeras grietas en el edificio.

La primera grieta fue consecuencia de la fijación de un tipo de interés único a países cuyas circunstancias económicas eran muy diferentes. Así, el ahorro de los países centrales se desplazó hacia los periféricos, buscando una mayor rentabilidad y alimentando su burbuja inmobiliaria.

La segunda vino a causa del incumplimiento, por parte la mayoría de los Estados miembros, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Cuando Francia y Alemania también lo incumplieron, se optó por no imponer sanciones, decretar una especie de amnistía general y un cambio de las reglas de juego.

La tercera grieta es consecuencia directa de la debilidad de la llamada "coordinación abierta" de

relevantes del modelo europeo, al haber cada vez menos trabajadores en activo y más beneficiarios de pensiones de jubilación.

La pérdida de productividad comparativa es la segunda de las razones que explican la debilidad relativa de la Unión Europea. Con anterioridad al colapso de Lehman Brothers, los Estados Unidos creaban 1,2 puestos de trabajo por cada empleo perdido como consecuencia de la deslocalización a los países emergentes; la Unión Europea sólo creaba 0,8. La Unión Europea continúa arrastrando este problema respecto a las zonas económicas más importantes del mundo.

Pero la principal debilidad de la Unión Europea no es económica, es política. La Unión Europea presenta hoy balanzas con el exterior y cuentas públicas más equilibradas que las de Estados Unidos, el Reino Unido o Japón. Sin embargo, los inversores prefieren invertir allí antes que aquí. La explicación es sencilla: los inversores dudaban de nuestra voluntad de permanecer unidos y de defender la moneda común. Sospecharon que teníamos una zona de cambios fijos reversible; no una unión monetaria sin retorno.

La conclusión de este relato es clara. La solución a largo plazo de la crisis pasa por reforzar la arquitectura institucional de la Unión con un gobierno económico que persiga tres objetivos: la disciplina macroeconómica, una cierta solidaridad financiera, y la puesta en marcha de reformas estructurales. Es el mejor camino para asentar, definitivamente, la credibilidad de la Unión. España debe estar a la vanguardia de este proceso de reforma, y parte de ese empeño pasa por una nueva aproximación estratégica al entorno cambiante.



# Una nueva estrategia

---

Definir una estrategia de acción exterior significa establecer un conjunto de prioridades, de carácter político, que sirvan de orientación al nuevo pensamiento estratégico, fijar unos objetivos, y hacer una reflexión sobre los instrumentos, los medios humanos y materiales, y el proceso de toma de decisiones en la acción exterior.

Los principios que inspiran esta acción seguirán siendo los mismos, ya que derivan de nuestra condición de país democrático y de los principios y valores de nuestro ordenamiento constitucional. Los principios y objetivos están formulados en la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado. Se recoge también en esa ley las actuaciones que deben llevarse a cabo, que se despliegan en prácticamente todos los ámbitos de la Administración Pública.

## 4. Prioridades de Acción Exterior

La reflexión realizada en las páginas anteriores aboga por una renovación del pensamiento estratégico, e indica, al mismo tiempo, las grandes líneas sobre las que debe asentarse. Tres elementos destacan del análisis:

- Un mundo globalizado e interdependiente. Oponerse a esta tendencia global o tratar de vivir de espaldas a ella carece de sentido. Es más, sería suicida. La globalización es una integración global competitiva, de economías, de asignación de recursos y de soluciones tecnológicas. En todos los procesos de este tipo hay ganadores y perdedores, los está habiendo ya. El objetivo es que España esté entre los primeros.
- La crisis económica. Lo que empezó con la caída de Lehman Brothers ha sido una crisis económica, pero ha sido sobre todo una crisis política, que ha puesto de manifiesto las limitaciones y debilidades del modelo económico, y en muchos casos del marco político e institucional del mundo, de Europa y de España. Como otras veces en nuestra historia, como sucede inevitablemente en algún momento del devenir de todas las sociedades y países, España necesita regenerarse. La acción exterior debe ser uno de los instrumentos de ese empeño. Una mayor internacionalización de la sociedad española es parte, y una parte relevante, de la solución.
- Nuevos actores. En el mundo que emerge, grupos sociales e individuos tienen oportunidades de desarrollar proyectos, colectivos, profesionales e incluso personales, como si las fronteras no existieran. Se organizan para ello en redes, de propósito y geometría variable. Una sociedad abierta como la española tiene mucho que ganar en un desarrollo de este tipo. Los diferentes niveles de gobernanza no son una excepción a

esta realidad, especialmente en el caso de España, con Comunidades Autónomas con importantes competencias en el ámbito interno, que se traducen en diferentes parcelas de acción exterior. La acción exterior debe ser, también aquí, un instrumento al servicio de este potencial.

En otras palabras, el objetivo esencial y último de la renovación estratégica es situar a España y a sus ciudadanos en disposición de responder a los retos en un mundo más complejo, que cambia muy deprisa, y distinto de todo lo que hemos conocido antes. La renovación estratégica debe ayudar a resolver, como dijo Keynes, “el problema político de la humanidad: cómo combinar tres cosas: la eficiencia económica, la justicia social y la libertad individual”.

La tarea no es fácil, porque ese mundo está todavía perfilándose, no tiene unos contornos definidos y mezcla elementos nuevos y tradicionales. Los ejes en torno a los cuales debe desarrollarse un pensamiento renovado son por ello:

- Una España más abierta al exterior, una sociedad civil más internacionalizada, una economía más interdependiente, como mejor respuesta posible a las necesidades de nuestro país de renovarse, de cambio social, económico y tecnológico.
- Unos ciudadanos que puedan aprovechar las oportunidades de la globalización, y que para ello reclaman una mayor atención de nuestro Servicio Exterior.

Una Estrategia de política exterior que aspire a reflejar estas grandes líneas debe establecer unas prioridades que engloben:

- La defensa de los valores que España representa, los intereses de sus ciudadanos y su promoción en un nuevo, y más complejo, entorno estratégico.
- La proyección global de la imagen de España como un país avanzado, competitivo y fiable.
- La satisfacción de las aspiraciones de los ciudadanos a desarrollar sus proyectos personales en un mundo globalizado.
- La necesidad de responder a la complejidad del entorno estratégico con un proceso de toma de decisiones más coherente, eficaz y transparente de la acción exterior.

Se establecen así las siguientes prioridades de política exterior.

## 4.1. Coherencia, eficacia y transparencia de la acción exterior

En un mundo más complejo e interdependiente, la acción exterior reviste formas cada vez más diversas, es llevada a cabo por multitud de actores, públicos y privados, y se incardina e imbrica en la vida social de formas cada vez más ricas y complejas. El reto, para que esa acción exterior tan variada produzca los resultados perseguidos es dotarla de coherencia. Sólo así podrá ser eficaz. Y sólo así podrá dotarse de la necesaria transparencia que los ciudadanos exigen de los poderes públicos.

La coherencia debe venir dada, en primer lugar, por la adecuación de las acciones de carácter general o estratégico de los diversos actores a la política exterior, definida por el Gobierno, que representa los principios que guían el comportamiento de España en la Comunidad Internacional.

En segundo lugar, la coherencia procede de una correcta información sobre las diversas actividades que pueda ser recibida y examinada por todos aquellos que tengan interés, de cualquier orden, en la acción exterior, es decir, por una parte considerable de la sociedad española. Una buena información y la adecuada transparencia evitan duplicidades y contradicciones.

Estas ideas para lograr una acción exterior más coherente han inspirado la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado y esta Estrategia resalta su importancia fundamental desde el punto de vista de la política exterior. Destacar también en este punto, por la importancia de la cooperación para el desarrollo en la acción exterior, el principio de coherencia de políticas para el desarrollo.

Junto a ello, la política exterior debe responder positivamente a la exigencia ciudadana de mayor eficacia y transparencia. La mejor forma de hacerlo, y de servir al mismo tiempo a las necesidades de un instrumento renovado, es dotando a esta política de nuevos mecanismos de decisión e instrumentos de acción. Todos ellos deben ser concebidos, como se ha puesto de manifiesto en la norma legal citada, bajo criterios de eficacia y legitimidad, y que den un nuevo valor añadido en el entorno estratégico emergente. Las líneas de acción en esta materia son:

- Desarrollar plenamente el nuevo sistema de política exterior, que permitirá una mejor y más estrecha coordinación de la multitud de actores implicados en la acción exterior, reforzar considerablemente el papel del Presidente del Gobierno, incorporar las diferentes sensibilidades sociales y territoriales a la formación de la política exterior, y la calidad del control democrático de esta política.
- Proceder a un redespiegue de los medios humanos y materiales, que sitúe nuestra red exterior más cerca de los nuevos centros de poder e influencia en el mundo.
- Potenciar los instrumentos existentes además de los de diplomacia pública, Marca España, comunicación y diplomacia digital, necesarios para una acción exterior diferente, que está evolucionando profundamente, que debe gestionar redes junto a la tradicional relación con autoridades y sociedad civil de otros países.

## 4.2. Promover y proyectar nuestros valores e intereses

La proyección global de España es la mejor manera de promover nuestros valores y nuestros intereses, vitales y estratégicos. Esta proyección debe:

- Contribuir a la construcción de un modelo de gobernanza global legítimo y eficaz. Los valores y los intereses de España estarán mejor protegidos en una comunidad internacional gestionada con reglas y organizaciones de amplia base y mayor legitimidad. La paz, la seguridad y la prosperidad de la comunidad internacional y la gestión de desafíos globales como la pobreza, el medio ambiente, el cambio climático, las migraciones o la seguridad alimentaria necesitan un nuevo modelo de gobernanza.
- Contribuir al progreso y la modernización económica de España. Ambos desarrollos dependen de una mayor internacionalización de la economía española, de la plena incorporación de sus empresas, incluyendo las pequeñas y medianas, a la globalización, de un mayor esfuerzo en investigación científica e innovación tecnológica, y de una mayor proyección internacional de sus profesionales y emprendedores. Sólo así podrá realizarse el necesario cambio de modelo productivo sobre el que se asentará nuestro bienestar futuro.
- Para ello se procederá al redespique de los medios humanos y materiales, que sitúe nuestra red exterior más cerca de los nuevos centros económicos del mundo.
- Hacer a España más influyente y más segura, privilegiando un conjunto de relaciones bilaterales y potenciando nuestra presencia en diversas instancias multilaterales. Impulsar el papel global de la Unión Europea es parte clave de este empeño. Consolidar aún más el vínculo iberoamericano es el segundo elemento definitorio de este objetivo. Y hacer aún más substantiva la relación transatlántica es el tercero.

### 4.3. Situar al ciudadano en el centro de la política exterior

Las políticas públicas se orientan cada vez más a los ciudadanos, a sus necesidades y aspiraciones. La política exterior podía ser, aunque sólo en parte, una excepción cuando el grueso de su actividad se centraba en la gestión de relaciones bilaterales con otros Estados y la participación en foros multilaterales en los que, de nuevo, el Estado era el único actor concebible y concebido.

El mundo que emerge, como hemos visto, es una narrativa de pérdida progresiva de protagonismo y peso de los Estados en favor de grupos sociales privados, y en muchos casos de los individuos. Este ascenso impone un cambio de paradigma del que sólo empezamos a vislumbrar sus consecuencias. Cualquier renovación de la política exterior pasa por situar al ciudadano en su centro:

- Favoreciendo que los ciudadanos aprovechen las oportunidades que ofrece un mundo en profunda transformación, facilitando su acceso a las redes e iniciativas que incorporan el cambio.
- Fomentando espacios de participación que permitan incorporar la voluntad y preferencias de la sociedad civil a la acción exterior, en particular en materia de solidaridad y proyección de los valores ciudadanos.
- Dotándoles de la mayor información posible, que facilite la consecución de sus proyectos personales o profesionales, que impliquen desplazamientos o residencia fuera de nuestras fronteras.
- Protegiendo su seguridad, condición previa para cualquier desarrollo individual o colectivo.
- Trabajando para fomentar los derechos sociales de los dos millones de españoles que trabajan en el exterior, en países y bajo sistemas de protección social muy diversos.

### 4.4. Proyectarnos globalmente como país avanzado

En la comunidad internacional que emerge convivirán lo viejo y lo nuevo. Estará basada en redes y en procesos complejos tanto como en las tradicionales alianzas y relaciones bilaterales. Y la interdependencia estará presente en todos estos modelos de relación, transformándolos con enorme rapidez.

En este marco, la capacidad de influir, de modelar voluntades va mucho más allá de lo que tradicionalmente se ha asociado con "poder internacional". La prevalencia militar, la capacidad extrema de imponer voluntades, seguirá siendo importante



y, a veces, decisiva. Pero la experiencia de las últimas décadas ha puesto de manifiesto su cada vez más limitada habilidad para conseguir objetivos políticos. La razón de esta carencia reside en el aumento de la complejidad de los problemas, de los conflictos, de los procesos sociales, que difícilmente se presta a soluciones impuestas con un único instrumento por grande que sea su contundencia. En un sistema internacional tan complejo, el poder procede también, y cada vez más, de la capacidad de persuadir antes que imponer, de influir sobre las percepciones, no directamente sobre las voluntades.

La acción exterior en los próximos cuatro años deberá orientarse cada vez más a dotar a nuestro país de esta cualidad, la capacidad de influir. Podemos modelar y mejorar la percepción que se tiene de nosotros, cómo nos ven. La imagen es un activo y un instrumento de enorme potencial que se despliega en cuatro vertientes.

- En la política, se trata de que España sea percibida como un país previsible, fiable, serio en sus compromisos y alianzas, y comprometido con un modelo avanzado de Comunidad Internacional.
- En la económica, desarrollar nuestra imagen como país que produce bienes y servicios de calidad, competitivo, que apuesta por una eco-

nomía verde y baja en carbono, y que está en la vanguardia de la nueva economía del conocimiento.

- En la social, desarrollar la percepción exterior de una sociedad cohesionada, vertebrada, abierta al mundo, preparada para los enormes retos que conlleva la comunidad internacional que emerge.
- En la cultural, reforzar la percepción de país generador de cultura, de ideas y creaciones nuevas, de vanguardias y de compromiso con la conservación y transmisión de nuestro enorme patrimonio.

La parte más visible y emblemática, aunque no la única, de este empeño es el proyecto Marca España, un instrumento diseñado para incidir de forma directa en el universo de las percepciones, exteriores e interiores, e incrementar con ello nuestra capacidad de influencia.

Estas cuatro prioridades se acompañan de un conjunto de objetivos que constituyen el núcleo de la acción exterior.

# 5. Objetivos

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado señala en su artículo primero que:

"La Política Exterior de España tiene como principios inspiradores el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. La Política Exterior de España defenderá y promoverá el respeto y desarrollo del derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Promoverá los proyectos de construcción europea y de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como el multilateralismo en el seno de la Comunidad Internacional."

Estos principios inspiran toda la acción exterior española. Están también en la base de las prioridades políticas que se acaban de enumerar. Reflejan el modelo de comunidad internacional que subyace en el ideario político de nuestro país, compartido por la inmensa mayoría de las fuerzas políticas y sociales, y que se origina en la transición democrática.

Por su parte, el artículo segundo de la Ley recoge los objetivos de política exterior:

- 1.- El mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales;
- 2.- El fomento de instituciones multilaterales fuertes y legítimas;
- 3.- La promoción y consolidación de sistemas políticos basados en el Estado de Derecho y en el respeto a los derechos fundamentales y las libertades públicas;
- 4.- La lucha contra la pobreza, la solidaridad con los países en vías de desarrollo y el desarrollo económico y social de todos los Estados;
- 5.- La defensa del medio ambiente y la protec-

ción de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático y la preocupación por la seguridad alimentaria;

- 6.- La eliminación de las armas de destrucción masiva y armas químicas, así como la asunción de un compromiso activo por un progresivo desarme a nivel mundial;
- 7.- La construcción de una Europa más integrada y más legítima ante sus ciudadanos, que se constituye como un actor global de referencia;
- 8.- El fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones;
- 9.- La seguridad y bienestar de España y sus ciudadanos;
- 10.- La asistencia y protección a sus ciudadanos, así como la protección de los intereses económicos de España en el exterior;
- 11.- La promoción de los intereses económicos de España en el exterior.

Los ámbitos en los que actúa la política exterior para conseguir estas prioridades y objetivos son múltiples: desde foros multilaterales hasta relaciones bilaterales con países y grupos de países; desde actuaciones muy generales como una negociación para la gestión del calentamiento global, hasta una acción concreta para defender los derechos y la integridad de un ciudadano español recluido por el sistema penitenciario de un país extranjero.

Una política de preocupaciones y ámbitos de actuación tan diferentes necesita una visión estratégica que inspire y ponga un denominador común a factores tan distintos. Las prioridades enumeradas y los objetivos detallados constituyen el armazón de esta visión estratégica.

## 5.1. El mantenimiento y promoción de la paz y seguridad internacionales

Preservar la paz y la seguridad internacionales debe ser el primer objetivo de la comunidad internacional. Nada puede lograrse sin ese bien supremo, por lo que debe ser la preocupación permanente del sistema multilateral, y de todos los actores internacionales, sean o no estatales.

España favorece la paz y la seguridad en cualquier lugar del mundo y presta especial atención a los riesgos y amenazas que más pueden afectar a los españoles así como a nuestros socios y aliados.

Desde diciembre de 1988, más de 138.000 militares y civiles españoles han participado en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y en Misiones de Ayuda Humanitaria en más de cincuenta países.

Cada participación española en una operación tiene un objetivo estratégico bien definido. Así, las operaciones Atalanta y Ocean Shield contribuyen a la libertad de navegación en el Océano Índico; Sangaris, MINUSMA y EUTM en Mali; EUTM Somalia; EUFOR RCA en Centroáfrica responden al interés de España, y de nuestros socios en Europa y el Magreb, de impedir un cinturón yihadista entre el Atlántico y el Índico que podría desestabilizar el norte de África.

La presencia de España en FINUL (Líbano), EUFOR ALTHEA (Bosnia Herzegovina), ISAF (Afganistán), UNOCI (Costa de Marfil), así como el envío de efectivos españoles al Báltico, Polonia y Rumanía responden al imperativo de solidaridad con nuestros socios y aliados.

La participación de España en Misiones internacionales se rige por los siguientes principios básicos:

- El consenso interno, asegurado por tres elementos: una resolución de Naciones Unidas o acordada por alguna organización internacional de la que formemos parte o la petición expresa del Gobierno del país concernido; un acuerdo del Consejo de Ministros; y la autorización de las Cortes Generales.
- El estricto cumplimiento del mandato y de los objetivos de la misión.

- La coordinación y el respeto a los compromisos suscritos con nuestros aliados.

- Para el desempeño de la Misión se dotará a la fuerza de medios suficientes para asegurar la salvaguarda de la seguridad de nuestros efectivos, nuestra primera condición operativa. En este sentido cabe recordar que, lamentablemente, 166 militares y 3 civiles han dejado su vida cumpliendo el deber que tenían encomendado.

Es conveniente señalar que la contribución de España a la paz y la seguridad internacionales no se limita a las misiones militares, se extiende también a las acciones multilaterales, la diplomacia preventiva, las gestiones post conflicto y el fortalecimiento institucional y administrativo de los países más vulnerables para luchar contra amenazas transnacionales como el terrorismo y la criminalidad organizada en todas sus formas. Especial mención merece la construcción y puesta en funcionamiento de la Base de Apoyo de NNUU en Quart de Poblet (Valencia) que se encarga de asegurar todas las telecomunicaciones y servicios informáticos de las misiones de NNUU.

En los próximos cuatro años, seguiremos contribuyendo a la paz, en particular en las operaciones de NNUU, la Unión Europea o la OTAN que presenten un valor añadido para nuestra seguridad o los objetivos de nuestra política exterior. Trabajaremos también a través de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) que representa, en su ámbito geográfico y en su forma de abordar la cooperación en materia de seguridad, una organización por la que España apuesta decididamente.

## 5.2. El fomento de instituciones multilaterales fuertes y legítimas

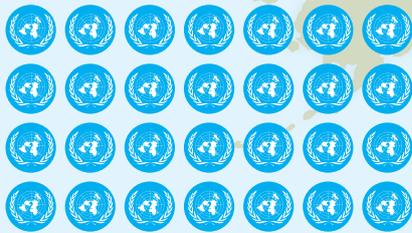
La comunidad internacional se enfrenta a la paradoja de que muchos de los problemas que debe resolver, y de los retos que debe afrontar, son globales, mientras que la legitimidad y los medios para hacerlo siguen siendo nacionales.

En ausencia de mecanismos eficaces de gobernanza global, por los que España apuesta, el multilateralismo sigue siendo el mejor instrumento para gestionar esa paradoja.

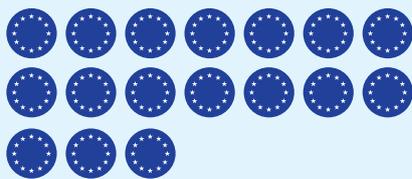
## ESPAÑA Y SU CONTRIBUCIÓN AL MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN EL MUNDO 1989-2013

28  
MISIONES

Participación en 28 misiones en el marco de Naciones Unidas (1989-2013)

17  
MISIONES

Participación en 17 misiones / operaciones de la Unión Europea (1992-2013)

5  
MISIONES

Participación en 5 operaciones de la OTAN (1995-2013)



- Misión Naciones Unidas
- Misión Unión Europea
- Misión OTAN

### Haití

- UNAVEH 1990-1991
- MINUSTAH 2010-

### Guatemala

- MINUGUA 1995-2003

### El Salvador

- ONUSAL-MINUSAL 1991-1996

### Centroamérica

- ONUCA 1989-1991

### Territorios Palestinos

- EUBAM Rafah 2005-2008
- EUPOL COPPS 2013-

### Mediterráneo

- Operación Active Endeavour 2011-

### Marruecos / Sahara Occidental

- MINURSO 1999

### Guinea-Bissau

- EU SSR 2008-2009

### Sierra Leona

- UNIPSIL 2007-

### Mali

- EUTM-MALI 2013-

### Chad - RCA

- MINURCAT 2008-2009
- EUFOR Chad-RCA 2008-2009

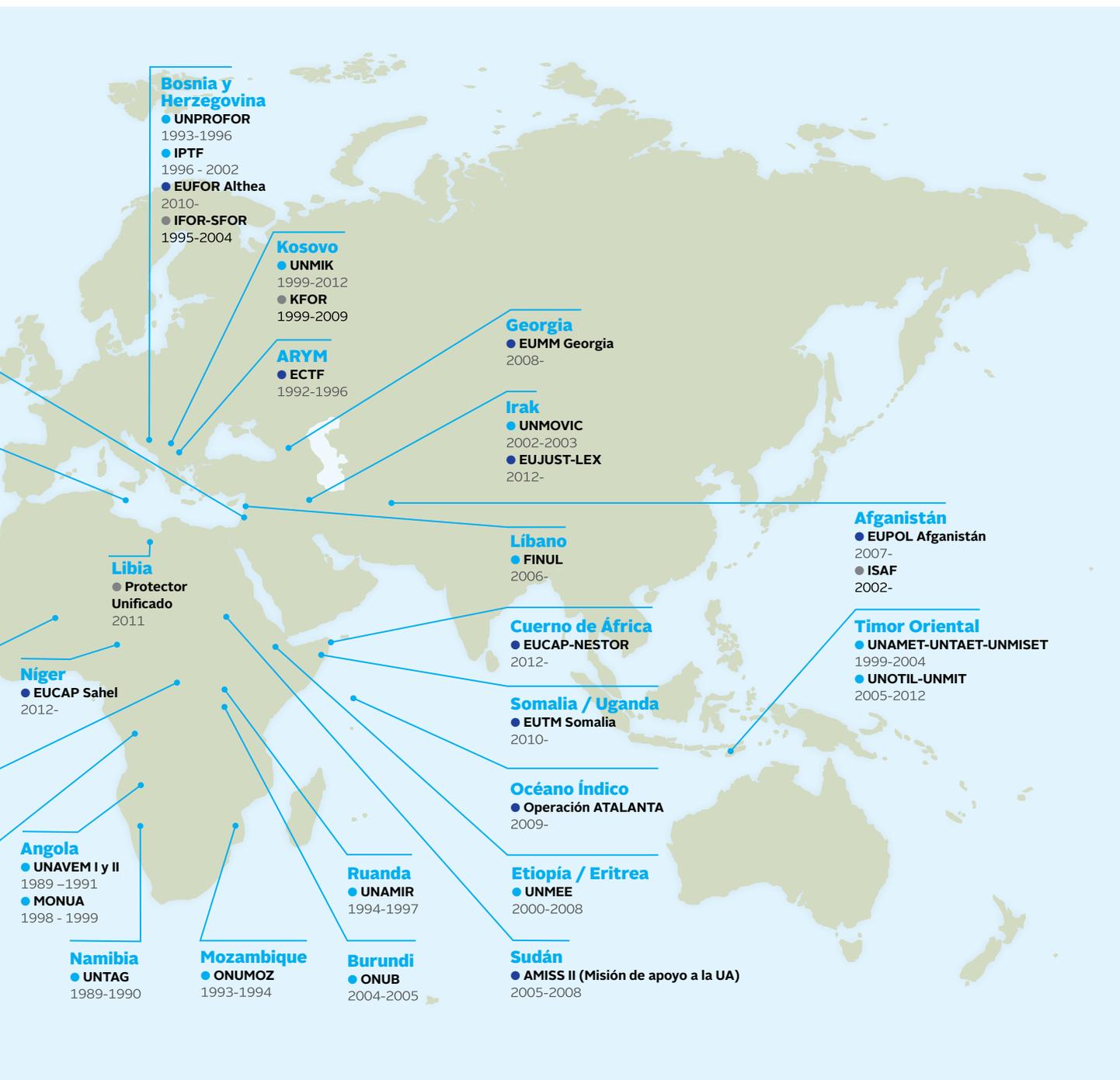
### RD Congo

- MONUC / MONUSCO 2001-2012
- EUFOR Congo 2006-2006
- EUSEC Congo 2009-2012

El multilateralismo no es un fin de la política exterior. Es un medio para conseguir objetivos superiores de esa política como son un mundo en paz, próspero, en el que se protejan los derechos básicos del ser humano y se fomente un desarrollo compatible con la cohesión social y la preservación del medio ambiente.

Las instituciones multilaterales heredadas del siglo XX, diseñadas en la inmediata postguerra en los años 40 necesitan reformarse si queremos que puedan responder, de forma satisfactoria, en

el siglo XXI, a las necesidades de un mundo que se transforma a gran velocidad, con el ascenso de nuevos países que como China o India han progresado extraordinariamente, han rescatado de la miseria a cientos de millones de personas o Brasil, también con ambiciosos programas contra la pobreza. Estos países reclaman instituciones multilaterales más representativas de la nueva situación. Al mismo tiempo, La representación en estas instituciones debe reflejar las realidades del concierto internacional, de modo que se refleje adecuadamente el peso específico de países como España.



Pero el “ascenso del Sur”, es un fenómeno mucho más grande. Otros países como Indonesia, México, Tailandia, Nigeria o Sudáfrica se están convirtiendo en protagonistas importantes del escenario mundial. La irrupción de todos estos países carga de más argumentos la necesaria reforma de las instituciones multilaterales.

Es en este sentido en el que España aboga por un multilateralismo que conjugue legitimidad y eficacia. Este principio nos lleva a definir diferentes objetivos para las diferentes instancias multilaterales,

siempre con la vista puesta en la consecución última de un mecanismo legítimo, eficaz y global de gobernanza internacional.

### Las Naciones Unidas

La instancia de mayor legitimidad global sigue siendo la Organización de Naciones Unidas, clave para la paz y la seguridad internacional, el fomento y protección de los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

El sistema de Naciones Unidas moviliza alrededor de 40.000 millones de dólares al año y cuenta con unas 80.000 personas trabajando a su servicio. Las Naciones Unidas contribuyen al mantenimiento de la paz con casi 100.000 cascos azules desplegados en 17 operaciones en cuatro continentes; proporcionan alimentos a 90 millones de personas; dan asistencia a 36 millones de refugiados; luchan activamente contra la pobreza y en los últimos 30 años han ayuda a que 370 millones de personas que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza tengan una vida mejor.

Pero NNUU nació y maduró en un mundo sustancialmente distinto del que ahora emerge. Ha rendido servicios muy importantes a cientos de millones de personas, pero para poder seguir haciéndolo debe reformarse.

España apuesta por una reforma para adecuar la Organización a los nuevos retos. En particular en los siguientes campos,

**El Consejo de Seguridad.** El objetivo es alcanzar un Consejo de Seguridad más eficaz, representativo, equilibrado y accesible, así como más responsable y transparente. La reforma debería ser integral y resolver conjuntamente los cinco temas hoy sujetos a debate: veto, representación regional, tamaño y métodos de trabajo, y relación con la Asamblea General.

España es partidaria de un aumento del número de miembros no permanentes, de un reparto geográfico equitativo y de mandatos de larga duración con posibilidad de reelección. Por el contrario, España no es partidaria de extender el número de miembros permanentes.

España tampoco acepta la extensión del derecho de veto, deseando limitar su uso, por ejemplo, en determinadas situaciones como crímenes atroces, promoviendo la obligación de justificar sus motivos y aumentando el número de vetos necesarios para bloquear una decisión.

**Los instrumentos de diplomacia preventiva.** La reforma exigiría, entre otras cosas, potenciar la **Mediación** como instrumento al servicio de la paz; desarrollar el concepto de **Responsabilidad de Proteger**, y fortalecer la **Alianza de Civilizaciones** como foro de diálogo y entendimiento entre diversas culturas, religiones o ideologías.

### **El entramado institucional de Naciones Unidas.**

La reforma exigiría mejorar la coherencia entre los diferentes organismos, fondos y programas de Naciones Unidas relacionados con el desarrollo y con otras políticas como la de derechos humanos. Junto a ello es preciso asegurar una presencia de NNUU más efectiva, eficiente, coherente en los diferentes países. España ha copatrocinado por ello las Resoluciones sobre Coherencia Global del Sistema y seguirá trabajando para lograr este objetivo de un sistema eficaz y ágil.

### **Las Agencias Especializadas de Naciones Unidas**

Otro pilar básico de la Organización universal son las agencias especializadas, los fondos y programas que dan respuesta a retos globales como los económicos (FMI), comerciales (OMC), sanitarios (OMS), sociales (OIT), educativos (UNESCO), telecomunicaciones (UIT), o la agricultura (FAO).

España desea dotar a estas Agencias de mayor eficacia, mayor transparencia y una mejor orientación hacia sus objetivos, dándoles nuevas capacidades, tecnológicas y administrativas.

### **Los nuevos foros internacionales**

Junto al sistema de Naciones Unidas, el mundo globalizado e interdependiente está utilizando diversos foros para abordar de forma más eficaz problemas globales. Entre ellos, destaca el G-20, que ha sido clave en la gestión de la crisis financiera internacional, avanzando la concertación para dar soluciones a corto y medio plazo en aspectos como el crecimiento económico, la regulación financiera, la fiscalidad o la necesidad de preservar e impulsar los flujos comerciales y de inversión internacionales.

El protagonismo del G-20 refleja el cambio en la arquitectura institucional, más representativa, que incluye a las principales potencias emergentes. España considera que el G-20 debe centrarse en su importante labor como principal foro de cooperación económica internacional.

### **Organizaciones Regionales**

En cuanto a las organizaciones regionales, el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE, constituyen foros de especial atención. El Consejo supervisa una serie de Convenios a los que España da la máxima importancia. En cuanto a la OSCE, es necesario un

equilibrio entre las tres dimensiones que la componen, la político-militar, la económica y medioambiental, y la humana, como mejor manera de aprovechar todo el potencial de esta organización.

### **La presencia de los españoles en las instituciones multilaterales**

Finalmente, la presencia de ciudadanos españoles en las Organizaciones Internacionales es una constante preocupación. A pesar del aumento en los últimos ejercicios, con el mérito añadido de haber tenido lugar en un entorno de reducción de efectivos en las Organizaciones, la presencia no se corresponde, ni en número, ni en nivel de responsabilidad, con el papel internacional de España.

El objetivo es por tanto incrementar el número de ciudadanos españoles en las Organizaciones Internacionales, así como situarlos en puestos de responsabilidad. Para ello, se redactará un plan de actuación global que tenga en cuenta las características particulares de cada Organización Internacional.

## **5.3. La promoción del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales y las libertades públicas**

La promoción, en la Comunidad Internacional, de sistemas políticos democráticos basados en el Estado de Derecho, es un reflejo, casi natural, en la política exterior de nuestro modelo constitucional. Traduce la convicción de que la democracia es el mejor sistema posible de gobierno, el que mejor puede responder a las aspiraciones de los ciudadanos de cualquier país del mundo independientemente de sus señas de identidad cultural. Y refleja también la certeza de que una Comunidad Internacional formada por sistemas democráticos es más estable, más pacífica y más segura.

Promover, desde la política exterior, sistemas democráticos, es una tarea de largo recorrido. No se trata de perseguir ningún tipo de "ingeniería institucional", que las dos últimas décadas han revelado como inútil, cuando no claramente contraproducente. Menos aún de llevar a cabo injerencias no deseadas y casi nunca comprendidas – la promoción de la democracia es una política distin-

ta de la que aborda crisis humanitarias o cuadros de violaciones masivas de los derechos humanos -. Se trata, esencialmente, de apoyar con decisión la construcción de estos sistemas cuando esa sea la opción de los ciudadanos de un determinado país. Y se trata de ofrecer todo nuestro apoyo, institucional y de asesoramiento, en situaciones de transición a la democracia. Se traduce también finalmente en la opción por un determinado tipo de gobernanza internacional, el basado en la mayor legitimidad posible.

En paralelo, pero de forma claramente separada, se sitúa la política exterior de promoción y defensa de los derechos humanos y las libertades básicas. Se trata de una cuestión diferente de la promoción de la democracia. Aquí hablamos de seres humanos concretos y de la convicción de que esos derechos son universales, y se deben respetar independientemente de la opción constitucional del sistema político en el que vivan.

Por ello, integrar en la política exterior la promoción y defensa de los derechos humanos obedece a una doble lógica: ética y política. Por una parte, la acción exterior proyecta una identidad, que en nuestro caso parte de la convicción de que el ser humano, y la dignidad que le es inherente, son inviolables. Por otra, la experiencia demuestra que las situaciones de violaciones sistemáticas de los derechos básicos degeneran, en la mayoría de los casos, en conflictos violentos e inestabilidad endémica. En otras palabras, promover el respeto a esos derechos en la comunidad internacional es promover nuestra seguridad, es prevenir y anticipar crisis y conflictos armados, es en definitiva mejorar nuestra situación mejorando la de otros.

La importancia de los derechos humanos en la política exterior ha sido asimismo evocada por el Congreso de los Diputados al aprobar, en febrero de 2012, una Proposición No de Ley que compromete al Ejecutivo a aplicar el II Plan Nacional de Derechos Humanos con medidas concretas en política exterior - también interior - para la promoción y protección de estos derechos.

El concepto de derechos humanos ha evolucionado considerablemente desde la adopción de la Declaración Universal en 1948. Se habla de "generaciones" sucesivas de derechos que deben ser reconocidos y protegidos. Nuestra política exterior trata de reflejar esta evolución, y junto a la promoción y defensa de los derechos básicos, se marca las prioridades siguientes.

## LIBERTAD RELIGIOSA

La manipulación del sentimiento y de las convicciones religiosas es uno de los factores de conflicto en la comunidad internacional. Como lo es la exclusión o marginación de las confesiones no mayoritarias. Sólo la libertad religiosa, el respeto a las diversas creencias, y el diálogo interreligioso pueden sentar las bases para abordar y resolver este problema.

En España, Ley de Libertad Religiosa de 1980 creó un marco que ha ido fomentando los valores asociados a la tolerancia y el respeto a las convicciones religiosas y que inspira nuestra acción internacional en esta materia. Los principales elementos son:

- Las entidades religiosas pueden tener, si así lo desean, personalidad jurídica.
- Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Órgano asesor en el que participan en paridad de votos, la Administración del Estado, expertos en la materia y los grupos religiosos. El Gobierno puede someter a su consideración cualquier asunto. Las confesiones religiosas colaboran activamente en la gestión de la libertad religiosa dentro de este órgano asesor.
- Fundación Pluralismo y Convivencia. Financia proyectos de integración social, educativos y culturales de las confesiones religiosas.
- Observatorio del Pluralismo Religioso en España. Portal en internet ([www.observatorioreligion.es](http://www.observatorioreligion.es)), distinguido por la Comisión Europea como buena práctica en materia de lucha contra la discriminación por motivos de religión o creencia. Su objetivo es facilitar herramientas para la gestión de la diversidad religiosa, en particular en el ámbito local.
- Participación en iniciativas internacionales, como el Centro para el Diálogo Inter-religioso e Intercultural Rey Abdullah (KAACID en inglés) con sede en Viena y que promueven Austria, España y Arabia Saudí o una defensa permanente de la libertad religiosa en los diferentes foros internacionales.

- Lucha contra la pena de muerte.
- Lucha contra la discriminación por razón de género, orientación sexual e identidad de género.
- Derechos de las personas con discapacidad.
- El derecho humano al agua potable y el saneamiento.
- Empresas y derechos humanos.
- Defensores de derechos humanos.

## 5.4. La lucha contra la pobreza y la solidaridad con los países en vías de desarrollo

La pobreza afecta a más de 2.200 millones de seres humanos. Es el principal problema del mundo y de él derivan gran parte de los problemas que enfrenta la humanidad. Por poner sólo un ejemplo, la inmigración irregular se alimenta fundamentalmente de personas que huyen de la pobreza en sus países de origen.

Conviene desde el principio advertir que la pobreza no es sólo un problema económico; es, sobre todo, un problema político. Para salir de la pobreza es necesario crear las condiciones de paz, seguridad y buen gobierno que impulsen las políticas de educación, salud y capacitación que hacen posible la emergencia de unas clases medias, hasta ahora inexistentes, en la mayoría de los países pobres.

### ¿Lleva la globalización al crecimiento?

La economía mundial ha experimentado en los últimos años un proceso de desregulación y apertura muy considerables. A diferencia de lo que ocurrió en los años inmediatamente anteriores a la Primera Guerra Mundial, este proceso ha afectado no sólo a los países industrializados sino también a los países en desarrollo, aunque no todos han avanzado de la misma manera.

Algunos de estos países, los llamados emergentes, han crecido más rápido que las economías avanzadas. China, India, los antaño llamados Tigres Asiáticos (Corea del Sur y Singapur y los territorios de Hong Kong y Taiwán), así como otros países de la zona (Vietnam, Filipinas, Malasia) han crecido sustancialmente. Lo mismo puede decirse de países latinoamericanos como Brasil, Chile, Colombia o Perú.

Lamentablemente, otros países en desarrollo – mayores en número pero menores en población– están más lejos que nunca de los países más ricos. En la mayoría de ellos, la esperanza de vida cae, en muchos casos como resultado de pandemias, la vulnerabilidad a los efectos climáticos aumenta y su capacidad para recuperarse de los desastres naturales disminuye. La mayor parte de ellos se encuentra en el África Subsahariana, aunque también los hay en Asia, y América Latina y el Caribe.

Los países en desarrollo que más han crecido son los que más rápidamente se han integrado en la economía mundial. Los que menos son los que han hecho exactamente lo contrario. En estos últimos años, la inversión extranjera directa se ha dirigido a los países más abiertos, mientras que los que han escogido la opción contraria han seguido sin tener acceso a esa financiación.

Es conveniente advertir que el crecimiento de la economía mundial se ha traducido en un aumento del empleo menor de lo que se podría esperar: por cada punto de crecimiento del PIB, el empleo sólo ha aumentado un 0,3%, según los datos del PNUD. Correlación muy preocupante si tenemos en cuenta que en el mundo hay unos 200 millones de personas que no tienen trabajo de ningún tipo, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que muchos millones más, de estadísticamente “empleados”, trabajan en empleos muy precarios.

### **¿Supone la globalización un aumento de la pobreza?**

Es casi un lugar común en el discurso antiglobalización repetir que la globalización ha convertido a los ricos en más ricos y a los pobres en más pobres. Los datos estadísticos no avalan esta tesis. Según Srijit S. Bhalla, director de Oxus Research and Investment en Delhi, la pobreza cayó desde una tasa del 56% en 1950, hasta el 9% en 2000. Sólo en la década de los noventa del pasado siglo, la pobreza global se redujo un 25,6%. Según el Banco Mundial, entre 1990 y 2010, el porcentaje de población que vivía con 1,25 dólares al día ha caído del 43% al 20% y en 2015 habrá descendido hasta el 16%.

### **Pobreza y calidad de vida**

Los datos que hemos manejado hasta ahora definen la pobreza en términos de un determinado nivel de renta. Es evidente, sin embargo, que la renta monetaria no es el índice más relevante para medir el bienestar. Lo más relevante son los indicadores que miden la calidad de vida.

Naciones Unidas popularizó hace unos años el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que utiliza tres indicadores críticos: ingreso per cápita, longevidad y alfabetización. Según el informe correspondiente al año 2013, denominado 'La verdadera riqueza de una nación está en su gente', Noruega, Australia y Estados Unidos encabezan la clasificación de 187 países y territorios del IDH 2013, mientras que la República Democrática del Congo, asolada por los conflictos, y Níger, afectada por la sequía, presentan los valores más bajos.

Según el mismo informe, “en las últimas décadas, países de todo el mundo, se han encaminado hacia los niveles más altos de desarrollo humano. Se han observado mejoras notorias de todos los componentes del IDH en todos los grupos y regiones, con un mayor progreso en los países con un índice bajo y medio. Sobre esta base, se considera que el mundo es más equitativo”.

A modo de ejemplo, cuando el IDH se ajusta para paliar las desigualdades internas en salud, educación e ingresos, algunas de las naciones más adineradas caen abruptamente en las clasificaciones: Estados Unidos desciende del puesto número 3 al número 16 en el IDH ajustado por la desigualdad, y la República de Corea pasa del puesto número 12 al número 28. Suecia, por el contrario, asciende del número 7 al número 4 cuando se consideran las desigualdades del IDH nacional.

Más completo aún es el Índice de Sufrimiento Humano (ISH) que baraja diez variables: esperanza de vida, suministro calórico, agua potable, inmunización infantil, escolarización secundaria, renta per cápita, tasa de inflación, tecnologías de las comunicaciones, libertad política y derechos civiles.

Los datos prueban que, en los cuarenta últimos años, en los países más pobres, ha aumentado la longevidad, ha disminuido la mortalidad infantil, se ha incrementado la alfabetización y se ha generalizado el acceso al agua potable.

## Pobreza y desigualdades

La globalización ha permitido que los pobres estén en mejores condiciones que hace unos años, pero los más ricos han mejorado todavía más. Los ingresos de los grupos relativamente acomodados han aumentado a un ritmo más rápido que los de los pobres, lo que ha provocado un incremento de las desigualdades tanto en las economías avanzadas como en las de los países en vías de desarrollo, los países emergentes.

¿Cómo han ido las cosas en el mundo desde el punto de vista de distribución de la renta? ¿Cómo ha funcionado la equidad? ¿Han aumentado o disminuido las desigualdades? Las respuestas a estas cuestiones son más complejas que las referidas a la pobreza porque se pueden utilizar hasta tres conceptos de desigualdad diferentes: desigualdades entre países, desigualdades entre los ciudadanos del mundo y desigualdades entre los que comparten un mismo pasaporte.

La desigualdad entre países mide la desigualdad de los ingresos promedio en cada país sin tener en cuenta su población. Medida de esta manera, la desigualdad entre países ha aumentado en las últimas décadas. El ingreso promedio de las nacio-

nes avanzadas ha seguido creciendo en los últimos años, mientras que la de los países más pobres ha ido disminuyendo.

El índice que mide la desigualdad entre países es útil para calibrar las políticas de cooperación al desarrollo porque permite conocer el uso que los gobiernos de los países beneficiarios hacen de los recursos que reciben.

El hecho de que haya aumentado la desigualdad entre países no significa que haya aumentado también la desigualdad entre las personas, la desigualdad entre los ciudadanos del mundo. Si en el primer caso se ha hablado de un “auge de la divergencia”, aquí se puede hablar de un “auge de la convergencia” porque la distribución mundial de los ingresos es hoy más igualitaria de lo que lo era en los años setenta, singularmente por el crecimiento de unos pocos países muy poblados como China, India o Vietnam.

Las desigualdades dentro de cada país han aumentado en los últimos años, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo. En otras palabras, los beneficios del crecimiento, incluso entre países que han escogido modelos de desarrollo distintos, ha aumentado la brecha entre

## OBJETIVOS DE DESARROLLO DE MILENIO

### Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre y la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario.
- Conseguir pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, incluyendo mujeres y jóvenes, además rechazando rotundamente el trabajo infantil.

### Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal

- Asegurar que en 2015, los niños y niñas de cualquier parte sean capaces de completar un ciclo completo de enseñanza primaria.

### Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer

- Eliminar las desigualdades entre los géneros

en la enseñanza primaria y secundaria, para el 2005, y en todos los niveles de la enseñanza en 2015.

### Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil

- Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años.

### Objetivo 5: Mejorar la salud materna

- Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna.
- Lograr el acceso universal a la salud reproductiva.

### Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

- Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015.
- Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.
- Haber detenido y comenzado a reducir,



**Escuela taller de Comayagua (Honduras), financiada por la AECID.**

en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.

**Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente**

- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.
- Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
- Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.

**Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo**

- Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible

y no discriminatorio.

- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.
- Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General).
- Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo.
- En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles.
- En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones.

ricos y pobres tanto en Estados Unidos como en Nigeria, por poner ejemplos extremos.

Es obvio que un cierto grado de desigualdad refleja diferente esfuerzo y la productividad, pero no es menos obvio que las disparidades económicas excesivas se traducen en ineficiencias económicas que impiden a los países beneficiarse plenamente del proceso de integración económica. Cuando las disparidades entre distintos grupos de población son demasiado abultadas, los ciudadanos no pueden aprovechar en su totalidad las inversiones en educación, salud y servicios sociales.

La desigualdad frena el desarrollo, y los gobiernos que no responden a las necesidades de los ciudadanos, y no proceden a ampliar las oportunidades de crecimiento inclusivo y con participación política, corren el riesgo de perder su legitimidad.

### La lucha internacional contra la pobreza

En el año 2000, los países miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a conseguir para el año 2015 unos objetivos conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En la actualidad, los estados miembros de las Naciones Unidas están negociando la llamada agenda Post2015, que incluye unos objetivos nuevos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que sustituirán a los ODM. Está previsto se aprueben por la Asamblea General en septiembre de 2015.

Los ODM tenían como principal objetivo la disminución de la pobreza extrema, y estaban diseñados sólo para los países en desarrollo. Los ODS aúnan las agendas de cooperación al desarrollo y tienen alcance universal.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se concretaron en 8 objetivos, 21 metas y 60 indicadores que se deben alcanzar en el 2015. Los ODS tratarán de seguir este enfoque, con una lista limitada de objetivos (idealmente no más de 10), fáciles de comunicar y con compromisos diferenciados según los países, con un primer horizonte hasta el 2030.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluyen los Objetivos del Milenio en que los avances han sido menores e incluyen nuevas áreas como desigualdad, gobernanza y derechos humanos, crecimiento económico inclusivo, acceso a la energía, subrayando además el elemento de sostenibilidad medioambiental.

En este ámbito, España está comprometida con una agenda ambiciosa y equilibrada que incorpore los elementos de la pasada agenda de objetivos de desarrollo del milenio y afronte también los nuevos retos no dejando a nadie atrás y compatibilizando el desarrollo humano dentro de un desarrollo sostenible integral, con el fin último de erradicar la pobreza y asegurar la sostenibilidad ambiental.

Nuestra contribución ha sido clave para reforzar la nueva agenda en aquellos aspectos hacia los que la sociedad española muestra una especial sensibilidad: los derechos humanos, igualdad de género, seguridad alimentaria, agua y saneamiento. Al mismo tiempo, hemos sido defensores de la idea de que debemos seguir luchando por cumplir con los objetivos de desarrollo del milenio hasta 2015 a la vez que configuramos la nueva agenda. No de otro modo podremos lograr una sostenibilidad real e integral.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible contarán con la Ayuda Oficial al Desarrollo, a los que se sumarán recursos nacionales y aportaciones privadas.

## 5.5. La defensa del medio ambiente, la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático

La política exterior debe tener entre sus objetivos la defensa del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, para contribuir así a la consecución de bienes públicos globales que, por su propia naturaleza, competen a toda la Comunidad Internacional. Son retos globales y sólo pueden encontrar una respuesta adecuada en ese ámbito.

Los retos medioambientales son, además, esenciales para alcanzar un desarrollo social y económico sostenible. Por todo ello, el marco privilegiado para tratarlos debe ser Naciones Unidas y, los numerosos programas, convenios y otros instrumentos internacionales que, de forma sectorial, abordan cada uno de los problemas asociados a la protección de la biodiversidad, la calidad del aire, la gestión de los residuos, la gestión del agua, etc. El objetivo es, por tanto, potenciar el cumplimiento de, y poner en valor, los compromisos medioambientales asumidos en el seno de Naciones Unidas.

En esta materia, España debe actuar en el ámbito de la Unión Europea, que lidera las negociaciones internacionales en cuestiones de medio ambiente.

En cuanto al cambio climático, es el paradigma de reto global, tanto por sus causas como por sus efectos. El marco privilegiado debe ser de nuevo NNUU y, en particular, su Convención Marco sobre el Cambio Climático.

Nuestro marco natural de actuación en esta cuestión es de nuevo la Unión Europea, muy activa en materia de sostenibilidad y cambio climático, fijando objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, eficiencia energética, promoviendo energías bajas en carbono, etc.

España ha realizado un gran esfuerzo para cumplir con sus objetivos en el ámbito de la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kioto, así como para fomentar el desarrollo de las energías renovables.

En el ámbito internacional, España ha logrado situarse como potencia energética alternativa, con una serie de empresas punteras en materia de energía renovable que tienen cada vez mayor presencia internacional. Además, está reorientando su modelo productivo hacia otro menos intensivo en energía y más sostenible.

Una de las piezas angulares de la política, europea y española, en materia de reducción de emisiones, es el desarrollo de los mercados internacionales de carbono. Por medio de la imposición de un precio a las emisiones de gases de efecto invernadero, y su vinculación a distintas obligaciones de reducción, se dispone de una herramienta útil y eficaz para incrementar los esfuerzos de reducción.

En este sentido, España ha recurrido a los mercados internacionales de carbono para reducir el saldo global de nuestras emisiones. Como contrapartida nuestro país, en cooperación con distintas instituciones financieras internacionales, ha desarrollado “proyectos verdes” en terceros países. El nuevo escenario de lucha internacional contra el cambio climático exige el desarrollo de nuevos instrumentos de acción exterior en este sentido, así como la mejora y refuerzo de los ya existentes.

Por otra parte, nuestro país debe prestar especial atención a los efectos del cambio climático en la costa. Esta amenaza se encuentra directamente asociada con la subida del nivel del mar, el aumen-

## CAMBIO CLIMÁTICO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

España lleva a cabo una importante labor de cooperación internacional en materia de cambio climático, con especial énfasis en América Latina a través del trabajo de la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC). Esta Red permite crear un espacio informal y técnico de intercambio de experiencias y una oportunidad para la identificación de sinergias y de apoyo entre todos los países fomentando la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y la cooperación triangular en materia de cambio climático.

España promueve, junto al PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), el proyecto REGATTA (Portal Regional para la Transferencia de Tecnología y la Acción Frente al Cambio Climático) cuyo objetivo es el fortalecimiento de capacidades y la promoción e intercambio de conocimientos sobre tecnologías y experiencias en materia de cambio climático para la región de América Latina y el Caribe.

to de la temperatura, la acidificación o cambios en los oleajes y mareas meteorológicas. También de gran relevancia para nuestro país es el fenómeno de la desertificación, asociada a la pérdida de biodiversidad.

### 5.6. Control de armamentos: eliminación de las armas de destrucción masiva y limitación de los arsenales convencionales

La proliferación de las armas de destrucción masiva - nucleares, químicas y biológicas - y de sus sistemas de lanzamiento supone una grave amenaza para la paz y seguridad internacionales. La proliferación de estas armas es origen y multiplicador de conflictos. Es por definición un riesgo global, que pone en peligro el orden y la estabilidad mundiales.

La amenaza de la proliferación se caracteriza por su gran complejidad y su capacidad de adaptarse a la respuesta de los Estados. Ello es consecuencia de factores como la evolución tecnológica, la posibilidad de doble uso de materiales y tecnologías, la utilización de rutas de tráfico ilícitos, la dificultad de identificar el origen de los actores, el empleo de nuevas tecnologías de la información y redes sociales, o el surgimiento de focos de proliferación distintos de las tradicionales superpotencias, particularmente en áreas geográficas volátiles con rivalidades regionales. Además, la proliferación amenaza a distintos actores y estructuras del Estado, más vulnerables por su dependencia de las nuevas tecnologías en la gestión de las infraestructuras, o por las características globales de la logística, el transporte y el comercio.

Todo esto hace necesario disponer de una estrategia y respuestas globales, regionales y nacionales, lo que requiere cooperación internacional y acción multilateral. Ello sitúa a la política exterior como elemento imprescindible en la lucha contra la proliferación de ADM y de armas convencionales.

### **Estrategias globales, regionales y nacionales.**

La cúspide de la arquitectura internacional del régimen de no-proliferación de las Armas de Destrucción Masiva (ADM) la ocupan los Tratados Internacionales<sup>1</sup>. Aquí se incluyen también las resoluciones del Consejo de Seguridad<sup>2</sup> y de la Asamblea General<sup>3</sup> de las Naciones Unidas, así como otros Acuerdos e instrumentos jurídicos no diseñados específicamente para la lucha contra la proliferación pero que contienen alguna cláusula de aplicación<sup>4</sup>.

A nivel regional, la Unión Europea (UE) ha adoptado dos estrategias específicas. Por un lado, la “Estrategia de la UE contra la proliferación de Armas de Destrucción Masiva”, aprobada en 2003, que contiene la lista de medidas que deben adoptarse tanto en la UE como en los terceros países para luchar contra esa proliferación. La Estrategia fue actualizada en 2008 por las “Nuevas Líneas de actuación de la UE en la lucha contra la proliferación de ADM y sus vectores” (2008), donde se declara que la política de no proliferación es parte esencial de la política exterior y de seguridad común (PESC). Por otro lado, en 2005 el Consejo Europeo adoptó la “Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y armas ligeras (APAL) y de sus municiones”.

Además, España es un miembro comprometido de los diferentes foros y regímenes internacionales de control de armamento y desarme<sup>5</sup>, así como de los regímenes de control de las transferencias de armamento y material de defensa y de productos y tecnologías de doble uso<sup>6</sup>, además de otras iniciativas y foros internacionales de cooperación entre Estados para luchar contra la proliferación de las ADM<sup>7</sup>. De igual modo, España es parte en diversas Convenciones Internacionales para erradicar las armas que atentan contra el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos<sup>8</sup>.

A nivel nacional, la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) incluye la proliferación de las ADM como una de las amenazas más importantes a la seguridad nacional y, en consecuencia, establece que la No Proliferación de ADM es un ámbito de actuación prioritario, marcando asimismo el objetivo a perseguir y las líneas de actuación estratégicas correspondientes.

1. El Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), la Convención de Armas Químicas.

2. Resolución 1540 contra la proliferación de ADM hacia actores no estatales, Resolución 2117 (2013) contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, así como las resoluciones que imponen sanciones a países como la República Popular Democrática de Corea o Irán, entre otros.

3. “Programa de Acción de las Naciones Unidas (NNUU) contra el tráfico ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras” (APAL) y el “Instrumento Internacional de Trazado” de esas mismas armas.

4. Protocolo de 2005 de la “Convención para la supresión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima” (Convención SUA), la “Convención de 2010 para la supresión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional” (Convención de Beijing), o el Protocolo de las NNUU contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones” (Protocolo sobre armas de fuego), aprobado en la resolución 55/255 de la Asamblea General de 2001, y que entró en vigor en 2005.

5. Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa de 1990 (FACE), con entrada en vigor en 1992; el Documento de Viena de 2011 o el Tratado de Cielos Abiertos, que entró en vigor en 2002.

6. Grupo de Australia (GA), el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN), el Comité Zangger, el Arreglo Wassenaar (AW) y el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR).

7. Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI), la Iniciativa Global para combatir el Terrorismo Nuclear (GICNT), el Partenariado Global del G8 contra la Difusión de Armas y Materiales de Destrucción Masiva (GP), la Agenda Global de Seguridad Sanitaria (GHSA) y el Sistema de Cumbres de Seguridad Nuclear (NSS)

8. Entre los acuerdos de Desarme Humanitario destacan la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal, la Convención sobre Municiones en Racimo, y la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.

El carácter adaptativo de esta amenaza exige disponer de una estrategia de política exterior en el ámbito de la de no proliferación y el desarme capaz de adaptarse a los cambios y contingencias de seguridad, así como a los diferentes entornos estratégicos que España encuentra en Europa, el Mediterráneo, Iberoamérica o el Norte de África. Además, la pertenencia de España a diversas organizaciones de seguridad<sup>9</sup> que actúan en este ámbito, conlleva responsabilidades y deberes, tanto en el plano internacional como en el nacional.

### Objetivos y líneas de actuación estratégicas

El objetivo principal de la política exterior española en este ámbito es impedir la proliferación de ADM, así como promover el desarme y el control de armamentos. Para alcanzar ese objetivo es necesario establecer unas líneas de actuación estratégicas que se materializan en acciones concretas.

#### Objetivos estratégicos

Se han identificado tres objetivos estratégicos:

**Objetivo 1:** Tal y como establece la Estrategia de Seguridad Nacional, se trata de impedir la proliferación de ADM y evitar el acceso de los terroristas a materiales nucleares, radiológicos, biológicos y químicos (NRBQ), así como proteger a la población.

**Objetivo 2:** Impulsar la paz y estabilidad internacional mediante la adhesión, promoción y cumplimiento de los tratados y demás instrumentos internacionales de desarme y control de armamentos, incluidas aquellas armas que atentan contra el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos (Tratado de Comercio de Armas/TCA, Convención sobre la Prohibición Minas Antipersonal, Convención sobre la Prohibición de Municiones de Racimo y Convención sobre la Prohibición de Ciertas Armas Convencionales.)

**Objetivo 3:** Fortalecer el sistema de control de armamentos y desarme en las áreas regionales de importancia estratégica para España, tales como Europa, Iberoamérica, el Mediterráneo, o el Sahel.

#### Líneas de Actuación

Para la consecución de estos objetivos estratégicos se enuncian diversas líneas de actuación que determinan las acciones concretas del servicio exterior en este ámbito. La materialización de dichas acciones vendrá marcada por la prioridad del objetivo y los recursos disponibles.

Impedir la proliferación de ADM, evitar el acceso de los terroristas a materiales nucleares, radiológicos, biológicos y químicos (NRBQ), así como proteger a la población. Para ello se deberá:

- Potenciar los Tratados Internacionales sujetos al Derecho Internacional, así como otros Tratados con cláusulas relativas, mediante la completa aplicación a nivel nacional y el impulso de la cooperación multilateral.
- Participar activamente en los diferentes organismos, foros y regímenes internacionales. Asimismo, apoyar los regímenes de control de las transferencias de armamento y de material y tecnología de doble uso.
- Cooperar con otros Estados y socios estratégicos relevantes para la prevención, disuasión, detención y, cuando sea posible, eliminación de los programas de proliferación de ADM, incluido el apoyo a las medidas preventivas y punitivas contra la financiación ilegal de la proliferación.
- Fomentar la aplicación plena y efectiva de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en particular, la Resolución 1540 contra la proliferación de ADM y sus vectores para que no caigan en manos de actores no estatales.
- Participar activamente en las diferentes iniciativas organizadas para luchar contra la proliferación de ADM y los riesgos NRBQ .
- Apoyar los esfuerzos internacionales para limitar la proliferación de misiles de largo alcance, susceptibles de ser utilizados para el lanzamiento de ADM.
- Potenciar la coordinación en España con otros departamentos y actores sociales contra la proliferación de ADM. En particular, esto supone:

9. OTAN y OSCE

- El refuerzo, compromiso y participación activa en las políticas y prácticas de control de exportaciones de productos y tecnologías de doble uso, incluidas las transferencias de conocimientos, tecnología, bienes y equipos.
- El apoyo a las acciones de localización, control e interceptación del tráfico ilegal de dichos productos y tecnologías a nivel nacional e internacional.
- La mejora de las capacidades nacionales e internacionales de prevención y respuesta ante eventuales atentados terroristas con materiales NRBQ, en cooperación con nuestros socios, aliados y otros países de interés estratégico para España.
- El desarrollo y actualización de los Planes Nacionales de prevención de la proliferación y mitigación de riesgos NRBQ.
- El fomento de las medidas de divulgación estratégica, de concienciación y sensibilización de todos los actores implicados en la lucha contra la proliferación, sociedad civil, científica y académica.

Impulsar la paz y estabilidad internacional mediante la adhesión, promoción y cumplimiento de los tratados y demás instrumentos internacionales de desarme y control de armamentos, incluidas aquellas armas que atentan contra el Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos. Esto hará exigible:

- Potenciar los tratados y acuerdos multilaterales de desarme y no proliferación de armamentos mediante su completa aplicación a nivel nacional, así como el fomento de la cooperación multilateral, regional y bilateral para su completa aplicación a nivel mundial.
- El fomento, apoyo y participación activa en los tratados, convenciones, acuerdos e iniciativas multilaterales contra el tráfico ilícito de APAL (Armas pequeñas y ligeras), nexo común a las amenazas que suponen el terrorismo y el crimen organizado transnacional.
- El refuerzo e incremento de la cooperación con países y zonas geográficas de interés prioritario para España, para prevenir, detener y combatir la proliferación de APAL.

- La potenciación de los acuerdos de Desarme Humanitario y aquellos que persiguen la limitación del uso o eliminación de armas especialmente nocivas o de efectos indiscriminados, que obstaculicen el desarrollo de las sociedades e infligen daños a la población civil en los conflictos armados, violando el Derecho Internacional Humanitario.
- El apoyo y potenciación de las acciones de carácter humanitario relacionadas con la seguridad, tales como los programas de eliminación de explosivos de guerra, limpieza de zonas contaminadas por minas y otros explosivos, destrucción de arsenales y apoyo a las víctimas y colectivos afectados por minas, municiones en racimo y otros explosivos de guerra remanentes.
- El compromiso con las iniciativas internacionales y regionales de desminado, así como de atención a las víctimas de dichas armas, tanto a través de los diversos Fondos Fiduciarios de apoyo a las iniciativas de desminado y desarme, como de forma regional o bilateral.

Fortalecer el sistema de control de armamentos y desarme en las áreas regionales de importancia estratégica para España, tales como Europa, el Sahel o el Mediterráneo. Para ello será necesaria:

- La promoción de la estabilidad mediante el cumplimiento de los Tratados de control de armamento relevantes en el área Euroatlántica, y el fomento de la aplicación en otros Estados. Particularmente, en aquellas regiones geográficas con conflictos subregionales<sup>10</sup> donde una excesiva acumulación de armamento puede tener consecuencias para la seguridad internacional de Europa y España.
- El fortalecimiento de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad en la zona euroatlántica, aumentando la transparencia y previsibilidad mediante la cooperación con socios y aliados en las organizaciones regionales relevantes (OTAN y OSCE).
- La promoción de la estabilidad en la zona del Norte de África, el Mediterráneo e Iberoamérica mediante la cooperación multilateral, regional

10. Siendo una de las principales fuentes de flujos ilícitos de armas vinculados con el crimen organizado y grupos terroristas, incluidos las armas pequeñas y ADM, y tecnologías relacionadas. Además, generan crisis humanitarias, inducen a intervenciones militares y causan flujos migratorios no controlados.

y bilateral para fortalecer las capacidades en el control de armamento, tanto convencional como de ADM y tecnologías relacionadas.

## 5.7. La construcción de una Europa más integrada y más legítima, actor global de referencia

La Unión Europea es nuestra vocación natural, la mejor manera de hacer a España más próspera y segura. Por eso, España debe contribuir activamente a la construcción de una unión cada vez más estrecha, entre los pueblos de Europa.

Esta prioridad se traduce, hacia el interior de la Unión, en la búsqueda de una Europa más integrada, más legítima, más próxima y más responsable ante los ciudadanos. Los barómetros de opinión reflejan que los europeos confían menos que antes en que la Unión Europea pueda satisfacer sus necesidades cotidianas, reducir el desempleo, aumentar sus cotas de bienestar, o garantizar sus pensiones en el futuro. Crean al mismo tiempo que las instituciones europeas están demasiado alejadas de los ciudadanos, adolecen de lo que se ha venido en llamar el “déficit democrático”.

El proceso de construcción de Europa exige también hacer de la Unión un actor global. El mundo al que nos dirigimos será mejor con una Europa unida que con una Europa desunida. En una comunidad internacional como la que se está dibujando, ningún país europeo que actúe individualmente puede aspirar a algo más que a la irrelevancia - aunque se consuele pensando que es “relativa” -. Sólo haciendo de la Unión un verdadero actor global, con peso político e influencia en el mundo, podremos los europeos gestionar el mundo que viene.

El destino final del proceso de construcción europea es la unión política, una Europa federal - los Estados Unidos de Europa -, y no simplemente una unión de estados soberanos. Este proceso debe hacerse por fases o por etapas, pero el objetivo final debe definirse con claridad cuanto antes.

Cada una de estas fases conlleva reformas importantes que se detallan a continuación. Algunas pueden ser realizadas con la base jurídica que proporcionan los Tratados en vigor, mientras que

otras requerirán cambios en el derecho primario. Pero lo que ahora reviste más importancia no es el debate de reformar o no los Tratados. La clave es ponernos de acuerdo en el proceso, en el calendario, en el ritmo de reformas y mantener la suficiente flexibilidad para ir respondiendo a lo que la realidad demande.

En todo caso, hemos avanzado ya que no es posible dar marcha atrás. Pocos discuten si debemos o no integrarnos más; el debate real gira en torno al cómo y el cuándo. Sólo la integración permite imaginar un futuro de crecimiento, estabilidad y creación de un clima favorable al emprendimiento.

### 5.7.1. Reforzar la Unión Económica y Monetaria

La crisis económica ha sido en Europa, también, una crisis política; ha sido una crisis de confianza. Sólo podremos evitar en el futuro crisis similares si completamos algunos proyectos capitales que se han dejado a medio camino, como la Unión Económica y Monetaria, y haciendo que la Unión funcione, que vuelva a ser percibida como fuente de prosperidad.

El camino a seguir requiere hacer un diseño completo del sistema, para conseguir una Unión Económica y Monetaria estable y próspera y una arquitectura institucional coherente con los cambios que ha experimentado la estructura económica tras la creación de la moneda única.

Pero tener una idea clara del diseño final no significa ponerlo en marcha en un solo movimiento. La Unión Europea, desde que Schumann dio el grito fundacional, se ha construido por fases, por etapas. Y, segundo elemento clave, este diseño final debe responder a unos criterios económicos lo más sólidos posibles, complementando los criterios de convergencia recogidos en el Tratado de Maastricht.

El proceso de construcción europea debería avanzar a partir de ahora en tres direcciones, que deben abordarse de forma sucesiva:

- La primera fase consistiría en eliminar los excesos cometidos y establecer mecanismos de control y vigilancia para que no se vuelvan a repetir. De este modo, hay que seguir trabajando en el marco del Semestre Europeo para llevar a cabo una aplicación homogénea del Procedi-

miento de Déficit Excesivo y del Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos, así como para realizar revisiones sistemáticas del cumplimiento nacional de Recomendaciones Específicas para cada país y para la zona euro.

También se debe garantizar la correcta aplicación de los mecanismos de supervisión específicos de la zona euro.

Por último, en el marco de la Unión Bancaria se debe asegurar el correcto funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión.

- Una segunda fase consistiría en construir mecanismos financieros y de concertación económica que permitieran una solidaridad limitada, estrictamente condicionada a las existencia de mecanismos de control que garanticen la disciplina fiscal y presupuestaria.
- La tercera fase conduciría al establecimiento de una auténtica unión fiscal y unión económica regida por un gobierno económico dotado de competencias reales. Como es obvio, ello requeriría la modificación de los Tratados.

La llamada crisis de deuda soberana ha sido, esencialmente, una crisis de confianza en el euro. Reforzar la Unión Económica y Monetaria ha sido clave para recuperar la confianza, pero es preciso continuar el proceso para conseguir una auténtica Unión Económica y Monetaria que sea fuente de crecimiento y prosperidad y que nos asegure que una crisis de esta naturaleza no vuelve a repetirse.

Los primeros interesados en una Unión Económica y Monetaria estable y eficaz son los Estados miembros de la eurozona. Sin embargo, su existencia afecta a todos, a los que todavía no han adoptado la moneda única, pero lo harán en algún momento futuro y a los que no tienen planes de hacerlo. Por esta razón, las reformas deben ser emprendidas, siempre que sea posible, en el marco de los 28.

### **Reforzar el papel del Banco Central Europeo**

El Banco Central Europeo tiene como objetivo principal garantizar la estabilidad de precios. En los últimos tiempos, y a fin de asegurar el buen funcionamiento de los mecanismos de transmisión de la política monetaria, ha recurrido a programas de compra en el mercado secundario de bonos soberanos, y está poniendo en marcha programas de

compras de bonos garantizados y titulizaciones. Además ha llevado a cabo operaciones especiales de inyección de liquidez a tres años.

A medio plazo, y sin perjuicio de su objetivo principal de asegurar la estabilidad de precios, el BCE podría asumir el papel de prestamista de último recurso en condiciones similares a las de los demás bancos centrales, con el objeto de apoyar “las políticas económicas generales de la Unión, con el fin de contribuir a la realización de los objetivos de la Unión establecidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea” (art. 127 del TFEU).

### **Un marco financiero integrado.**

Los mercados financieros europeos deben ser más eficientes en la asignación del crédito y en poner recursos al servicio de las empresas y las familias. Debemos por tanto adoptar medidas para mejorar su funcionamiento. El primer paso es completar una auténtica unión bancaria.

Más allá de las decisiones ya tomadas, seis medidas son necesarias:

- Completar la redacción de un “sistema normativo único” que armonice definitivamente la normativa europea de mercados financieros, facilitando la integración de los mismos y la auténtica equivalencia en las reglas de juego.
- Reforzar el Banco Central Europeo para que pueda realizar de forma adecuada su labor de supervisión bancaria.
- Asegurar que el Mecanismo Único de Resolución está plenamente operativo en los términos y plazos previstos en el Reglamento 806/2014, por el cual se constituye dicho Mecanismo. Con la aprobación de este Mecanismo, que completa lo dispuesto en la Directiva de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito y Empresas de Servicios de Inversión se dan pasos muy relevantes para asegurar que el contribuyente deja de asumir las cargas de una resolución y se pasa a una situación en la que el riesgo recae sobre los inversores y acreedores de las entidades, - en terminología financiera internacional, se consagra el bail-in versus el bail-out -.
- Avanzar hacia un Fondo de Garantía de Depósitos común y pre-financiado por las propias entidades financieras, con el fin de contar con un instrumento financiero específico, a escala

europea, de protección a los depositantes en caso de liquidación de una entidad.

- Constituir el Fondo Europeo de Resolución Bancaria, pre-financiado por las propias entidades financieras, en los plazos previstos en el Reglamento 806/2014, por el cual se constituye el Mecanismo Único de Resolución.
- Crear un mecanismo de apoyo común que asegure que el Fondo Europeo de Resolución Bancaria tiene acceso a financiación adicional en el caso de que sea necesario, así como asegurar sistemas de financiación puente en el periodo transitorio.

### **Un marco presupuestario integrado.**

Durante los últimos años se han tomado medidas importantes para reforzar la disciplina presupuestaria y corregir los desequilibrios macroeconómicos. Lo que ahora necesitamos es asegurar su correcta implementación y en el caso del Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos, asegurar además que sea un verdadero mecanismo de alerta temprana, que advierta del riesgo de desequilibrios futuros.

Para conseguir reforzar la disciplina presupuestaria, es muy apropiado lo que establece el Reglamento 473/2013 de Disposiciones Comunes, por el que la Comisión Europea revisa los proyectos de plan presupuestario antes de ser enviados a los parlamentos nacionales, pudiendo solicitar la inclusión de medidas adicionales en caso de que exista riesgo de incumplimiento de las objetivos fiscales. A este respecto, sería deseable asegurar la correcta implementación de este mecanismo de coordinación y su aplicación de manera homogénea a todos los países de la Zona Euro, sin hacer distinciones, para evitar que se reduzca la efectividad del Pacto.

Cuando se haya conseguido una estricta coordinación presupuestaria será el momento de plantearse la solidaridad financiera en forma de emisión de obligaciones europeas.

Los avances hacia fórmulas de mutualización de la deuda deberían en todo caso ser progresivos, y condicionados a la existencia de controles fiscales rigurosos que impidan que países con poca disciplina fiscal se puedan beneficiar indebidamente de la solidaridad de los demás.

Si tales controles fiscales están debidamente establecidos, y funcionan de forma estricta, se evitaría el problema de riesgo moral antes citado. En este contexto, una mutualización de la deuda ayudaría a reforzar el papel del euro en los mercados financieros, y a reducir los costes de financiación de la Eurozona. Y a su vez, una mutualización de deuda con controles presupuestarios ex ante y ex post podría suponer además un importante estímulo a la disciplina fiscal y presupuestaria de los países miembros.

### **Un marco integrado de política económica**

La única forma de superar el defecto esencial de la UEM – una unión monetaria sin una unión económica completa– es mayor coordinación. Esto no significa que todas las medidas de política económica deban ser decididas a nivel europeo. Pero hay cuestiones fundamentales de esa política en la que necesitamos una combinación adecuada de coordinación europea eficaz y vinculante, con un margen de decisión de los sistemas nacionales. Este nuevo marco para la coordinación, convergencia y aplicación de políticas estructurales podría basarse en arreglos contractuales, respaldados con apoyo financiero para la aplicación de las reformas.

### **Unas instituciones más eficaces de gobierno de la Unión Económica y Monetaria**

Una profundización tan importante de la Unión Económica y Monetaria debe acompañarse de mayor eficacia y legitimidad. Dos propuestas:

- Sería deseable que la moneda de toda la Unión fuera el euro y su parlamento, el Parlamento Europeo. Cualquier arquitectura futura de la UEM debe reconocerlo como el lugar en el que se exigen responsabilidades en la Unión.
- Sin embargo, si una decisión se aplica sólo a la eurozona - y a otros Estados miembros que decidan participar en ella -, deben buscarse formas de implicar a los Parlamentos de esos Estados, y hay que hacerlo respetando plenamente la integridad de la Unión y de su Parlamento.

### **5.7.2. Mejorar la capacidad de actuación interna y externa de la Unión**

Una vez superada la crisis del euro, el reto es que la Unión Europea funcione mejor. Uno de los aspectos de este desafío es la acción de la Unión en el mundo.



**Edificio Louise Weiss, sede del Parlamento Europeo en Estrasburgo.**

### Europa, actor global

La Unión dispone de instrumentos como la política comercial, la ayuda al desarrollo, la política de ampliación, la política de vecindad, la gestión de los flujos migratorios, la política comunitaria de medio ambiente o en materia de cambio climático o la política energética. Son políticas internas pero con una importante dimensión exterior y que pueden por ello, marcar la diferencia en la acción exterior.

Pero para eso sería necesario, en primer lugar, reforzar la coherencia entre todas ellas y entenderlas como instrumentos para aumentar la influencia de la Unión en el mundo.

En segundo lugar, deberíamos coordinarnos mejor en política exterior, incrementando la frecuencia de las reuniones informales en el formato Gynich, procurando una mayor interacción con el Consejo Europeo y dedicando una sesión semestral del Consejo Europeo a la política exterior.

La Política Común de Seguridad y Defensa debe ser más ambiciosa que la simple receta de “poner en común y compartir” capacidades. Se trata simplemente de aprovechar todas las posibilidades que nos da el Tratado de Lisboa. Para ello:

- Debe completarse la estructura institucional de la PCSD, con la creación de una estructura permanente de planeamiento y conducción de operaciones militares, similar a la existente para las misiones civiles.
- Mejorar el enfoque integral en la gestión de crisis, combinando más eficazmente los mecanismos civiles y militares.
- Desarrollar las capacidades: mejora de las agrupaciones tácticas y potenciar el papel de la Agencia Europea de Defensa en la industria de la defensa.

En definitiva, España tiene para la política exterior y de seguridad de la Unión el mismo nivel de ambición que se ha señalado para el resto de la construcción europea. Las actuaciones anteriores deberían ir acompañadas de una mayor colaboración con nuestros socios estratégicos, con el doble objetivo de afrontar los desafíos globales - cambio climático, terrorismo, narcotráfico, desarrollo, migraciones -, y afianzar el papel de la Unión como interlocutor global.

La Alta Representante debe tener un papel de liderazgo en estas relaciones, en las que España concede particular importancia a las mantenidas con dos socios estratégicos de la entidad de Brasil y México

## Reforzamiento de las políticas internas

Si Europa quiere ser un actor global, en un nuevo orden global, debe avanzar más en otras políticas.

- Eliminar gradualmente las barreras al comercio intracomunitario, barreras regulatorias, administrativas, incluso físicas que dificultan el mercado interior.
- Crear un auténtico mercado interior de la energía, con infraestructuras pensadas para el espacio europeo, interconexiones, mayor eficiencia energética y una definición común, europea, de las relaciones energéticas exteriores.
- Prestar más atención a las pequeñas y medianas empresas, asegurando un acceso más flexible a fondos europeos. En esta materia, el Banco Europeo de Inversiones puede jugar un papel más relevante.
- Situar la creación de empleo, y en particular, el de los jóvenes, en el centro de todas las políticas comunitarias.
- Profundizar en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, basada en la Carta de Derechos Fundamentales, desarrollando una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores, incluyendo la creación de una policía europea de fronteras; política que debe garantizar un elevado nivel de seguridad y promueva la tutela judicial de los derechos de los ciudadanos.
- Promover un plan integral que aborde el grave problema demográfico europeo que hipoteca nuestro futuro.

### 5.7.3. Reforzar la eficacia y la legitimidad democrática de las Instituciones

#### Reformas institucionales

En el corto y medio plazo dos principios deben guiarnos: equilibrio interinstitucional y respeto al método comunitario.

#### Parlamento Europeo.

Los partidos políticos europeos deben construir un auténtico “espacio político europeo” que atraiga la atención de los ciudadanos, y eso sólo sucederá

cuando en ese espacio se traten los problemas que les preocupan en su vida diaria y para su futuro.

Las propuestas que se han avanzado sentido son numerosas. Retenemos las que se refieren a la confección de listas europeas únicas, a la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo el mismo día en todos los Estados miembros y al nombramiento del candidato del grupo político más votado y que obtenga la aprobación del Parlamento como Presidente de la Comisión, como ha sucedido con Jean-Claude Juncker.

La cooperación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales debe renovarse y reforzarse, en particular en materia de políticas económica y fiscal, con la creación de una conferencia de representantes de las comisiones responsables del Parlamento europeo y de los parlamentos nacionales.

#### La Comisión

En el corto plazo, parece urgente reforzar los principios de **colegialidad e independencia** para que pueda desarrollar su papel de motor del método comunitario.

Es igualmente urgente mejorar su organización interna y sus procedimientos. Una posibilidad sería atribuir mayores poderes a los Vicepresidentes de la Comisión, lo que daría más coherencia a la acción del Colegio de Comisarios.

En el medio plazo se ha de tomar una decisión sobre la reducción del número de comisarios, aplicándose ya en el 2019. En este marco, el Presidente de la Comisión debe tener mayor autonomía para formar su equipo de gobierno.

#### El Consejo Europeo y el Consejo

El Consejo de Asuntos Generales debe asumir plenamente su papel coordinador.

Debe hacerse un uso más frecuente de la posibilidad de que los Jefes de Estado o de Gobierno vayan acompañados de un miembro de su gabinete, en particular el Ministro de Asuntos Exteriores.

Un paso importante sería ampliar el número de materias en las que se puedan tomar decisiones por mayoría cualificada.

En el largo plazo, la Unión Europea necesitará un sistema eficaz de separación de poderes, si real-

## RENOVAR EL SISTEMA DE CUMBRES

La Resolución sobre Renovación de la Conferencia Iberoamericana, adoptada por los jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Panamá, aprobó las siguientes medidas, inspiradas en el Informe Lagos:

- Las Cumbres pasarán a celebrarse cada dos años, alternándose con las Cumbres UE-CELAC.
- Los cancilleres se reunirán anualmente para dar seguimiento a los acuerdos entre Cumbres.
- Se dará más espacio a las reuniones informales de jefes de Estado y de Gobierno, en las que podrán debatir libre y reservadamente sobre los temas propuestos por la Presidencia pro t mpore.
- Las declaraciones políticas anuales se sustituirán por una Declaración sucinta que saldr  de los debates de los jefes de Estado y de Gobierno o por una relatoría de los mismos.
- Se prestará más atención a los aspectos de cooperación en torno a tres grandes espacios: conocimiento, cultura, cohesión social, economía e innovación, pues se considera que son estos los que mejor definen lo iberoamericano.
- Se reformar  el organigrama en la SEGIB para reforzar los aspectos de cultura y de cooperación.
- La cooperación se reorientar  con numerosos países hacia el ámbito de la

transferencia de conocimientos y de tecnología y hacia el intercambio de experiencias.

La próxima Cumbre de Veracruz adoptará las reformas siguientes:

- Se procederá a una mayor integración entre los distintos Organismos Iberoamericanos (junto a la propia SEGIB, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura –OEI– la Organización Iberoamericana de Seguridad Social –OISS– la Organización Iberoamericana de la Juventud –OIJ– y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos –COMJIB–), creando al efecto un Comité de Coordinación Estratégica que dirigirá la Secretaria General Iberoamericana.
- Las sedes de la SEGIB en países latinoamericanos pasarán a ser Oficinas descentralizadas, con funciones ejecutivas y de representación.
- Se aprobará una nueva distribución de las cuotas para los años 2015 y 2016. La parte latinoamericana incrementa su participación en un 5% y la parte ibérica la reduce otro tanto. A partir de 2017 debe arbitrarse un nuevo reparto para que la parte latinoamericana incremente su cuota en otro 5% y el porcentaje general de reparto pase a ser del 60% para la Península Ibérica y del 40% para América Latina.
- Se aprobará un nuevo Reglamento Financiero y unas nuevas normas de contabilidad (International Public Sector Accounting Standards) que darán más información y más transparencia sobre las actividades de la SEGIB.

mente queremos dotarla de la necesaria legitimidad democrática. Tres propuestas en este sentido:

- Unir las responsabilidades del Presidente del Consejo Europeo y del Presidente de la Comisión en una persona, elegida directamente y que podrá designar a los miembros de su Colegio de Comisarios.
- Un procedimiento legislativo de lectura  nica.

- La constitución de dos cámaras: el Consejo representando a los Estados miembros y el Parlamento Europeo representando a los ciudadanos.

### **Gobernanza multinivel. El Comité de las Regiones.**

La gobernanza multinivel, es decir “la acción coordinada de la Unión Europea, los Estados miembros y de los entes regionales y locales, basada en los principios de subsidiariedad, de proporcionalidad y



**Fotografía de familia de la XXII Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Cádiz en noviembre de 2012.**

de asociación”, facilita la proximidad al ciudadano, lo que dota de mayor legitimidad a las instituciones. En este marco, favoreceremos la participación activa y potenciación de las actividades del Comité de las Regiones.

## 5.8. Fortalecer la Comunidad Iberoamericana de Naciones

“España es una nación americana”, dijo el entonces Príncipe de Asturias, hoy Felipe VI, en un discurso en la universidad de Harvard. La realidad americana no puede comprenderse sin la presencia española, y la identidad española no se puede entender sin su bagaje iberoamericano. Esa relación históricamente estratégica constituye un activo extraordinariamente importante para España y para todos los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

La Cumbre de Cádiz, celebrada en noviembre de 2012, encargó a una comisión integrada por el ex Presidente de Chile, Ricardo Lagos, el entonces

Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias, y la ex Canciller de México, Patricia Espinosa, la redacción de un informe con propuestas para la renovación de la Conferencia Iberoamericana y la reestructuración de la Secretaría General.

El informe - “Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas” -, se extiende mucho más allá de lo que parece indicar su título y analiza las relaciones entre España y Portugal de un lado y Latinoamérica de otro.

### 5.8.1. España y América Latina, una relación renovada

La identidad iberoamericana se ha desarrollado a lo largo de 500 años, merced al encuentro de europeos y los pueblos originarios, merced al aporte del esclavo africano y merced al flujo migratorio masivo del siglo XIX y parte del XX. América Latina es un espacio mestizo, un abigarrado entorno cultural y humano cada vez más reconocido y en continua evolución, que ofrece renovadas oportunidades y afronta retos decisivos.

La Unión Europea crecía hace unos años a buen ritmo, mientras Iberoamérica sufría lo que se dio en llamar la década perdida. El proyecto europeo hace unos años avanzaba con rapidez, mientras los procesos de integración iberoamericanos se veían entorpecidos por conflictos que muchas veces derivaron en guerras internas. América Latina buscaba hace unos años una alianza estratégica con la

Unión Europea para intentar compensar la influencia de los Estados Unidos.

Las cosas ya no son así. Los países iberoamericanos crecen más que los europeos y la extensión de la democracia, con alguna notable excepción, los ha hecho más prósperos y estables. Latinoamérica bulle en proyectos de integración de muy distintas inspiraciones. Los países americanos empiezan a modificar sus prioridades geoestratégicas y comerciales y a mirar hacia el Pacífico.

Puede decirse que los países latinoamericanos están experimentando cambios comparables a los que experimentaron los europeos cuando cayó el muro de Berlín. “Los efectos de la crisis financiera de 2008-2009, que han generado severos problemas económicos en EE.UU. y en Europa; la consolidación de Asia y China como actores económicos fundamentales, los cambios políticos, sociales y económicos experimentados en América Latina desde 2002 vuelven a cambiar los parámetros en los cuales se desenvuelve la Comunidad Iberoamericana”. (Informe Lagos).

España no puede limitar sus relaciones con Iberoamérica al ámbito regional. España está unida con vínculos concretos y específicos con todas y cada una de las naciones latinoamericanas. Por eso, es necesario definir estrategias con cada uno de ellos teniendo en cuenta sus peculiaridades. A ellos nos referiremos en el capítulo dedicado a los espacios geográficos.

Hoy más que nunca, España debe ofrecer su ventaja comparativa y valor añadido como puerta de entrada natural a la Unión Europea y al Norte de África, y reforzar su condición de socio fiable y duradero del conjunto de las naciones latinoamericanas.

### 5.8.2. Renovación de las Cumbres Iberoamericanas

Los cambios registrados en las relaciones de España con Latinoamérica, hacían necesario desde hace tiempo adaptar las Cumbres Iberoamericanas, que nacieron en 1991, a los nuevos tiempos. El cambio fue iniciado en la Cumbre de Cádiz del 2012, continuado en la Cumbre de Panamá de 2013 y concluirá en la Cumbre de Veracruz el próximo mes de diciembre.

## ESPAÑA Y LA ARQUITECTURA REGIONAL

España está activamente presente en la arquitectura regional latinoamericana: desde la Organización de Estados Americanos, por la que canalizamos importantes recursos para la promoción de la democracia y el fortalecimiento institucional, hasta el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), donde trabajamos para promover un concepto amplio de seguridad en la subregión. La Alianza del Pacífico es un ámbito innovador y atractivo, en el que nuestro estatuto de observador nos ofrece un gran potencial. Seguimos también con interés los nuevos mecanismos de integración o concertación regional, como UNASUR o CELAC, que están dando una nueva dimensión a la posición de América Latina en el mundo.

### 5.8.3. Lengua, cultura. Ciencia e innovación

No existe región en el mundo tan homogénea desde el punto de vista cultural. Además, los países hispanohablantes forman el conjunto de naciones más homogéneo del mundo lingüísticamente, por estar unidos por el español. Iberoamérica debe proyectar conjuntamente en el mundo su lengua y su cultura.

El auge de Internet y de las nuevas tecnologías brinda nuevas oportunidades para promover la lengua y la cultura comunes. El Instituto Cervantes debe seguir siendo el buque insignia del español y de la cultura en español y ejemplo del vínculo indisoluble que une España y Latinoamérica.

El proceso de renovación de la Conferencia Iberoamericana está poniendo en marcha algunas de las propuestas recogidas en el Informe Lagos:

- Creación de un sistema iberoamericano de becas, el Erasmus iberoamericano - Programa de movilidad Paulo Freire -.
- Mayor facilitación de la movilidad académica de profesores e investigadores. Se han firmado Declaraciones Conjuntas con Perú y con México.
- Promover un mayor reconocimiento de títulos y créditos universitarios.

- Apoyo a las culturas de la región como modo de fortalecimiento de los lazos iberoamericanos dentro de nuestras fronteras.
- Promover conjuntamente en el mundo el conocimiento y la difusión de las lenguas española y portuguesa mediante la colaboración los respectivos institutos como el Cervantes o el Camoens.
- Promover y proteger las industrias culturales.

#### 5.8.4. Relaciones económicas

Las relaciones comerciales de España y Latinoamérica son menos importantes de lo que comúnmente se cree, y, desde luego, menos de lo que deberían ser.

En el periodo 1995-2013, las importaciones representaron entre el 3,5% y 7,8% del total de las importaciones españolas según los años. Las exportaciones, por su parte, se movieron en este periodo **entre el 4% y el 6,4%**. La balanza comercial ha sido siempre favorable a Latinoamérica, como consecuencia, entre otras cosas, de los productos básicos que importamos de la región, aunque desde 2007 el desequilibrio comercial ha ido reduciéndose paulatinamente.

En claro contraste con la escasa significación de las relaciones comerciales, las inversiones españolas en Latinoamérica son extraordinariamente importantes y suponen casi un 30% de nuestras inversiones en el exterior, siendo España el segundo inversor en la región, sólo por detrás de los EE.UU.

Los **sectores** en que se ha centrado la inversión española han sido los servicios financieros, energía (electricidad y gas), telecomunicaciones y extracción de crudo y gas que absorben más del 60% de la inversión total durante el período 1993-2013. Sectores dirigidos a los consumidores domésticos y que no se han traducido en una compra substancial de bienes en España.

Las inversiones españolas se han concentrado en **Brasil, Argentina, México y Chile** que han absorbido más del 85% de las inversiones españolas en la región en el período considerado.

Las relaciones económicas entre los países de la Comunidad Iberoamericana han cambiado en los últimos años. En los años 90, las economías lati-

noamericanas atrajeron inversiones extranjeras, incluyendo inversiones españolas. En la actualidad el protagonismo de las empresas multilatinas en el mundo ha hecho que la relación sea más simétrica.

A fin de seguir profundizando las relaciones económicas entre los países de nuestra comunidad, el documento coordinado por Ricardo Lagos sugiere promover la cooperación en los siguientes ámbitos:

- Crear plataformas tecnológicas que impulsen la competitividad y la productividad.
- Movilizar apoyos para la constitución de empresas multilatinas, especialmente PYMES.
- Apoyar la inversión en infraestructuras.
- Impulsar el emprendimiento juvenil.
- Creación de un Sistema Iberoamericano de arbitraje comercial.

#### 5.8.5. Cooperación para el Desarrollo

La cooperación para el desarrollo con América Latina tiene especial importancia y características peculiares. El IV Plan Director señala a esta región como ámbito geográfico preferente de la cooperación española. Más allá de la lógica evidente de este hecho, una reflexión sobre cómo y por qué ha cambiado la política de cooperación es muy ilustrativa de los cambios en la región y de la madurez alcanzada en este campo de la relación.

La razón más importante radica, en efecto, en que la realidad de la región ha evolucionado. Ha habido, en primer lugar, un crecimiento económico generalizado aunque desigual. Hoy, casi todos los países latinoamericanos son calificados como de renta media, ha cambiado significativamente la asimetría que existía hace 10 años, y de lo que se trata es de cómo somos capaces, unos con otros, de cooperar para resolver problemas comunes y construir un futuro compartido (Informe Lagos). Ha cambiado la percepción del vínculo entre seguridad y desarrollo. En el contenido de la cooperación, la realidad de unos países latinoamericanos más sólidos financieramente, hace que su demanda de cooperación enfatice menos el trasvase de recursos financieros y más la investigación científica y la circulación de conocimiento y acompañamiento en procesos de transformación institucional, así como en el diseño de políticas públicas, donde las polí-

ticas del I+D+i, como motor de desarrollo deben ocupar un lugar destacado.

La prosperidad económica ha hecho de países antaño poco desarrollados, países de renta media e incluso de renta alta. La fortaleza que los países latinoamericanos han mostrado en la crisis financiera que empezó con la caída de Lehman Brothers hace que la región se consolide como una región con un gran potencial.

Por otra parte, y desde el punto de vista regional, la cooperación iberoamericana integra la intensa actividad desarrollada por cuatro instituciones que vienen operando por varias décadas entre los países iberoamericanos: la Organización Iberoamericana para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana para la Seguridad Social (OISS), la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB). Junto a ello, destacar programas como CYTED (Ciencia y Tecnología para el Desarrollo) con más de treinta años de vida e importantes logros en el sector.

La cooperación iberoamericana tiene un rasgo singular que la distingue de las formas tradicionales de administrar la cooperación, ya que los proyectos son seleccionados, administrados y financiados por los países miembros, que participan en igualdad de condiciones, superando así la tradicional relación donante-receptor.

### 5.8.6. España, Unión Europea y América Latina

En paralelo a la relación bilateral, y en su doble condición de país europeo e iberoamericano, España debe continuar fomentando la agenda UE-América Latina y Caribe, y complementándola con la promoción y defensa en el seno de la Unión de iniciativas de interés para la región.

En el ámbito de las Cumbres **UE-CELAC** (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), España debe aprovechar su posición estratégica como puente entre Europa y América para ampliar el contenido de la agenda birregional, y complementar los avances de ésta en ámbitos de importancia como la movilidad de talentos, las inversiones, el desarrollo y la promoción del comercio entre pequeñas y medianas empresas y la seguridad jurídica. Asimismo, el Plan de Acción de Madrid debe ampliarse con nuevos capítulos relativos a la

cooperación universitaria y la seguridad ciudadana. Por último, España debe contribuir a la proyección y consolidación de la Fundación UE-ALC con sede en Hamburgo y contribuir a que la misma juegue el papel central de alimentador de contenidos y acciones para la relación bilateral. Debe explotarse su potencial en el fomento de la presencia de PYMES.

En relación con **México**, España contribuirá a los esfuerzos para actualizar el marco de relación de este país con la Unión Europea, que actualmente deriva del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación UE-México, suscrito en 1997. Lo mismo cabe decir respecto a Chile y su Acuerdo de Asociación con la UE.

En cuanto a **MERCOSUR**, España seguirá impulsando, tanto desde dentro de la Unión Europea, como a nivel bilateral, la firma de un acuerdo regional que consideramos muy beneficioso para ambas partes.

España debe asimismo aprovechar las oportunidades que brinda el **Acuerdo Multipartes** entre la Unión Europea y **Perú, Colombia y Ecuador**, que ya se aplica provisionalmente.

Debe recordarse asimismo que el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y **Centroamérica** constituye el primer Acuerdo de Asociación que la Unión Europea ha suscrito con una región en su conjunto. Este Acuerdo ya se aplica provisionalmente en su parte comercial.

Por otro lado, debemos aprovechar las oportunidades que ofrecen los instrumentos financieros de la Unión Europea recientemente renovados, y utilizar todo su potencial para América Latina. Los esfuerzos de España para lograr que el nuevo instrumento de cooperación al desarrollo tuviera en cuenta los intereses en materia de cooperación de los países andinos de renta intermedia (Colombia, Perú y Ecuador) han obtenido un buen resultado. Hay que asegurar ahora una buena aplicación de este instrumento, una salida suave del mismo en el futuro de estos tres países y la posibilidad de aprovechar al máximo los proyectos de cooperación que en este marco se adapten, a través esencialmente de la cooperación delegada.

Hay que asegurar que el principio de acuerdo para la exención de visados de corta duración para **Colombia y Perú** se materializa lo más pronto posible. Paralelamente hay que establecer con ambos países mecanismos de cooperación consular que eviten

## ¿QUÉ SON LOS SERVICIOS CONSULARES?



Protección y **asistencia** a los españoles en el exterior



Funciones **notariales** y **registrales**



Apoyo a los **empresarios** en sus relaciones comerciales en otros países



Tramitación de **visados** para los extranjeros que deseen viajar a España

## SERVICIOS CONSULARES EN CIFRAS



**280.776**  
**Tramitación de documentos de viaje** (pasaportes ordinarios, provisionales y salvoconductos)



**1.803**  
**Presos** españoles atendidos



**183**  
**Oficinas Consulares** en el exterior son las encargadas de prestar estos servicios



**2.025.960**  
**visados** tramitados para **extranjeros**

Cifras septiembre 2014.  
Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

que se produzcan inadmisiones, devoluciones o expulsiones en frontera, mucho más dañinas para las relaciones bilaterales y de mucho mayor impacto en la opinión pública que la denegación de un visado.

## 5.9. La seguridad de España y sus ciudadanos

La Estrategia de Seguridad Nacional señala la política exterior como uno de los campos prioritarios de actuación para preservar la seguridad de España y sus ciudadanos. Ello deriva de un doble convencimiento: los límites entre seguridad interior y exterior se han difuminado hasta hacerse casi irreconocibles, y la seguridad de los españoles empieza en ocasiones muy lejos de nuestras fronteras.

La acción exterior en materia de seguridad se desarrolla en dos ámbitos principales: la Unión Europea y la Alianza Atlántica. A estas dos instancias hay que añadir la participación de nuestro país en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Asimismo, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) representa, en su ámbito geográfico y en su forma de abordar la

cooperación en materia de seguridad, una organización por la que España apuesta decididamente.

Para la política exterior española, la Unión Europea y la OTAN son instituciones complementarias en la consecución del objetivo prioritario de la seguridad de los españoles. Dotar a la Unión Europea de una auténtica política de seguridad y defensa es consecuencia directa del proyecto europeo, y en ese marco, el objetivo a largo plazo es la consecución de una defensa europea.

La OTAN representa la dimensión transatlántica sin la que nuestra seguridad no puede ser preservada en el mundo que está emergiendo. La OTAN no sólo es clave para la seguridad de la región a la que España pertenece, sino que representa también la voluntad decidida de esa región de jugar un papel relevante en los conflictos internacionales. Nuestros objetivos son:

- Continuar con la renovación y transformación de la Alianza, completando las reformas anunciadas en las estructuras y capacidades.
- Renovar las asociaciones de la Alianza y, en particular, la más importante y trascendental para la seguridad de los aliados, el diálogo Mediterráneo de la OTAN que debe ser impulsado

## LA ALIANZA ATLÁNTICA: MARCO ESENCIAL PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

En la cumbre de la OTAN celebrada en Lisboa en noviembre de 2010 se aprobó el “Concepto Estratégico para la defensa y la seguridad” con el objetivo de hacer frente a los desafíos y amenazas de seguridad propios del mundo globalizado del siglo XXI.

Se definieron tres tareas esenciales de la Alianza Atlántica:

- Asegurar los planes y capacidades necesarios para garantizar la defensa colectiva de los países miembros de la OTAN;
- Disponer de los medios políticos y militares para contribuir a la gestión de crisis que puedan poner en peligro la estabilidad y la seguridad más allá de sus fronteras; y
- Desarrollar mecanismos de seguridad cooperativa con sus socios, países y organizaciones internacionales, como la Unión Europea, que busquen reforzar la seguridad internacional.

Cuando han pasado 65 años desde la firma del Tratado de Washington, la OTAN sigue siendo la alianza política y militar más sólida de la historia contemporánea, basada en la defensa de los valores comunes de libertad individual, democracia, derechos humanos y Estado de derecho y que encarna la vinculación indivisible de la seguridad de Europa y de Norteamérica.

En un nuevo entorno internacional cada vez más impredecible y en el que nos enfrentamos a riesgos más complejos que amenazan al sistema internacional basado en normas y principios acordados, la OTAN simboliza la voluntad de Europa y Norteamérica de defender nuestros valores y forma de vida mediante una defensa integrada que asegure una respuesta eficaz, dónde y cuándo se requiera.

y potenciado como una respuesta de seguridad cooperativa, que beneficie también la seguridad de nuestros vecinos del sur.

- Promover el retorno de Rusia, que debe ser un socio estratégico de la OTAN, a los principios que conforman la arquitectura de seguridad europea.

La desaparición de los límites entre seguridad externa e interna hace esencial la cooperación con los organismos internacionales y las instituciones policiales y de seguridad de otros países. España impulsará por ello, en materia de seguridad pública y asuntos de interior, iniciativas y políticas de refuerzo de las capacidades institucionales para alcanzar un mayor grado de cooperación bilateral, regional y multilateral en todos los aspectos relacionados con la prevención y lucha contra las principales amenazas para la seguridad.

En este sentido, es fundamental concluir acuerdos jurídicos bilaterales de cooperación en materia de seguridad y lucha contra la delincuencia, adoptando las recomendaciones de los tratados internacionales, para favorecer el intercambio de información, conocimientos y experiencias que consoliden la existencia mutua.

La Unión Europea conforma un ámbito esencial para promover la seguridad ante el terrorismo y la delincuencia organizada. Seguiremos por ello impulsando el papel de la Unión en la creación de herramientas comunes y la integración de un espacio real de Justicia e Interior. Trabajaremos también para promover, en el seno de la Unión, la cooperación en áreas de interés especial para España como el Mediterráneo, el Magreb y el Sahel.

Finalmente, mantendremos nuestro compromiso y participación activa en instituciones de cooperación globales como Interpol o el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

### **5.10. La asistencia y protección de los españoles en el exterior**

La promoción y defensa de los intereses de los españoles en el exterior es un objetivo fundamental de la política exterior. Más de dos millones de españoles residen fuera de nuestras fronteras y alrededor

de diez millones se desplazan al exterior cada año. A los que residen en el exterior desde hace décadas, se unen quienes han adquirido recientemente la nacionalidad española, los que se trasladan al exterior como resultado de la internacionalización de la economía española o en busca de nuevas oportunidades laborales, y los millones de españoles que viajan al extranjero cada año como turistas o para estancias de corta duración. Todos ellos requieren de nuestras Embajadas y Consulados un servicio útil, moderno y eficaz.

### Actuaciones

- Continuar la mejora y modernización de la gestión de los servicios a cargo de las Administraciones Públicas en el exterior.
- Simplificar y homogeneizar la acreditación de los requisitos que las distintas administraciones públicas exigen a los ciudadanos residentes en el exterior para acceder a determinados servicios o ejercer sus derechos.
- Avanzar en la modernización tecnológica y la administración telemática en el Registro de Matrícula Consular y la expedición de documentación.
- En lo relativo al ejercicio de los derechos ciudadanos por los españoles en el exterior, profundizar las medidas para que el mayor número posible de compatriotas pueda ejercer el derecho de sufragio.
- Promover la interrelación de las Oficinas Consulares con los Consejos de Residentes Españoles, y la colaboración con las asociaciones de españoles e instituciones asistenciales que existen en el seno de nuestras comunidades en el exterior, con la colaboración de las Comunidades Autónomas.
- Especial atención a las personas y colectivos más vulnerables, ya sea por razones de edad o salud, y a quienes se encuentren en situación de emergencia o dificultad.
- Mejora de la comunicación y la información a los ciudadanos en lo relativo a su asistencia y protección por las Administraciones Públicas, en particular en situaciones de especial dificultad. Se reforzarán para ello la Unidad de Emergencia Consular y los mecanismos de respuesta a las emergencias consulares.

## 5.11. La promoción de los intereses económicos de España en el exterior

La acción exterior en materia económica, comercial, financiera y de apoyo a la internacionalización tiene un doble sentido. En primer lugar, la utilización del Servicio Exterior en apoyo de los intereses económicos de España. En segundo lugar, la capacidad de poner en valor económico las relaciones políticas, la influencia y la presencia que España tiene en la mayor parte de los países del mundo. Ambos sentidos con complementarios. En definitiva, el objetivo de esta acción es la defensa y la promoción de los intereses económicos para impulsar el crecimiento y la creación de empleo. El método es impulsar la internacionalización de nuestras empresas y la atracción de inversiones extranjeras.

La Estrategia de Acción Exterior en materia económica, comercial, financiera y de apoyo a la internacionalización de la economía española viene marcada por el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española, elaborado, con carácter bienal, por el Ministerio de Economía y Competitividad, en el marco del Grupo Interministerial de Apoyo a la Internacionalización de la empresa española y en consulta con el resto de Ministerios con competencia en materia exterior, con distintas administraciones y el sector privado.

Por su parte, la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, promueve un modelo de movilidad internacional que busca atraer a España talento e inversión extranjera para contribuir al crecimiento económico, como también se recoge en el mencionado Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española.

Todos los países prestan una especial atención a los intereses de sus empresas en el exterior. Y aquellos cuya presencia empresarial en el mundo cuenta con una sólida tradición han desarrollado y aplicado políticas de apoyo a sus empresas, diseñando los instrumentos adecuados y dotando los recursos necesarios.

Nuestro país ha incrementado su peso económico en el mundo de forma exponencial en los últimos años. Nuestras empresas, que hace apenas dos décadas, tenían una presencia internacional limitada,

han aumentado su actividad internacional de forma notable tanto en lo que respecta a su volumen como en su dispersión geográfica. Hoy el número de empresas exportadoras es del orden de las 150.000, casi el doble de las existentes hace apenas doce años.

La actividad de nuestras empresas en el exterior precisa de un apoyo decidido y constante de nuestro Servicio Exterior. Ya sea para licitar por contratos de obras y servicios, o para invertir en otros países y desarrollar en ellos sus actividades a través de filiales y sucursales, las empresas requieren la ayuda de nuestra red exterior. Por otra parte, el intenso flujo de viajes de negocios que tal actividad empresarial genera, requiere un esfuerzo especial de nuestra red exterior, como lo exige también la promoción del turismo extranjero, otra importante fuente de recursos para nuestro país. Dotar de recursos adecuados a esa red será un empeño en los próximos años.

El Ministerio de Economía y Competitividad, a través de la Secretaría de Estado de Comercio es el departamento ministerial encargado de prestar apoyo al proceso de internacionalización de las empresas españolas. Pero además en este proceso son varios los Departamentos Ministeriales y organismos públicos que, en el ámbito de sus respectivas competencias, prestan apoyo a este proceso de internacionalización de nuestras empresas: el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social o el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, entre otros. Y al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación le corresponde, bajo el principio de unidad de acción en el exterior, la ayuda y asistencia a nuestras empresas, y la defensa y promoción de nuestros intereses económicos en el exterior mediante la actuación de nuestra red exterior.

Por otra parte, la defensa de los intereses económicos de España en el exterior exige una labor permanente de nuestros representantes en el exterior para mejorar la imagen exterior de nuestro país y su percepción, en la medida que la imagen-país es un factor importante de competitividad, que afecta positiva o negativamente a las exportaciones de bienes y servicios, la atracción de inversiones extranjeras, los flujos de turismo, el acceso a la financiación internacional y la capacidad de nuestras empresas para obtener contratos de ejecución de obras y servicios en el exterior.

# 6. Acciones

Las prioridades y objetivos se obtienen mediante la puesta en práctica de un conjunto de acciones, en los campos más diversos. La Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado recoge en su articulado la totalidad de estas acciones. Se examinan a continuación, con más detalle, las más relevantes para una política exterior renovada, bien por su incidencia directa en esta política, bien por la relevancia social o económica que tienen para nuestro país. En muchos de estos campos, y dada la estructura territorial del Estado, las actuaciones se desarrollarán en colaboración con las Comunidades Autónomas.

## 6.1. Acción exterior en materia de Defensa

Las Fuerzas Armadas son un instrumento fundamental en la Acción Exterior de España. Cualquier Estado moderno diseña sus estrategias de seguridad o de política exterior teniendo presente que las fronteras son cada vez menos relevantes a efectos de seguridad y es cada vez más difícil distinguir entre seguridad exterior e interior. Las amenazas y los riesgos para España y sus ciudadanos comienzan muchas veces lejos de nuestras fronteras. Las Fuerzas Armadas y su capacidad de proyección son así ejes clave de nuestra acción.

Más allá de su labor y su responsabilidad primera de la Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas constituyen cada vez más el primer instrumento y el más eficaz para abordar situaciones de inestabilidad o de inseguridad internacionales. Establecer el necesario entorno de seguridad es precondition para reconstruir instituciones y restablecer la sociedad civil. Las Fuerzas Armadas españolas han ejercido

en los últimos años esta difícil labor en diferentes escenarios, en operaciones formadas por distintas organizaciones internacionales.

Junto a ello, han contribuido a mejorar la imagen y aumentar el prestigio de España a través de numerosas operaciones de carácter humanitario, paliando efectos de catástrofes y resolviendo situaciones muy difíciles para nuestros nacionales en el exterior.

La defensa contribuye a la acción exterior a través de un conjunto de relaciones bilaterales o multilaterales cada vez más denso en materia de cooperación militar. La importancia política de esta cooperación, que pone de relieve la calidad de nuestras Fuerzas Armadas, su preparación tecnológica y desarrolla relaciones de confianza a largo plazo con los ejércitos de otros países, es muy relevante. Mediante el Programa de Cooperación Militar en Materia de Enseñanza Militar, existente desde 1975, se han fortalecido las relaciones de confianza mutua y de cooperación con personal de las Fuerzas Armadas de 62 países de Europa, América del Sur, Asia Pacífico, Oriente Medio y África. En este marco es necesario destacar la importancia de la diplomacia de defensa que lleva a cabo el Ministerio de Defensa con un Plan que forma parte integral de la Acción Exterior de España.

Como señala la Estrategia de Seguridad Nacional, los conflictos armados pueden potenciar otros riesgos y amenazas, tanto para la seguridad de la comunidad internacional en su conjunto como para la de España. En una comunidad internacional en transición los riesgos de conflicto son mayores. Es por ello fundamental para la Acción Exterior que la defensa nacional mantenga las capacidades necesarias para el cumplimiento de misiones en el exterior.

## EL COMPROMISO DE ESPAÑA CON LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN NACIONES UNIDAS



### Firma

de la mayor parte de los Tratados sobre derechos humanos y al día en la presentación de informes



### Protección

de la infancia. Entre los primeros países en ratificar el III Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño



### Apoyo

a la Oficina de la Alta Comisionada de NNUU para los Derechos Humanos



### Impulso

al reconocimiento del derecho humano al agua y el saneamiento



### Promoción

de los derechos de las personas con discapacidad. Premio Franklin D. Roosevelt 2012



### Innovadores

con la defensa de los derechos humanos en la empresa. Mayor red local del Pacto Mundial



### Líderes

en la lucha global por la abolición de la pena de muerte. Sede del V Congreso Mundial (Madrid)



### Defensa

activa de los derechos de las mujeres

## 6.2. Acción exterior en materia de Derechos Humanos

Las prioridades antes señaladas se persiguen a través de un conjunto de acciones.

### 1.- Lucha contra la pena de muerte.

La pena de muerte es un castigo cruel, inhumano y degradante, contrario a la dignidad de la persona; carece de efectos disuasorios en el comportamiento criminal; y tiene consecuencias irreparables cuando se produce un error judicial.

De acuerdo con este compromiso, España impulsa o participa en diferentes iniciativas como la creación de la Comisión Internacional contra la Pena de Muerte en 2010 o las resoluciones de la Asamblea General de NNUU que piden una moratoria universal del uso de la Pena de Muerte para 2015 o el intento de que la supresión de la pena de muerte en los delitos relacionados con drogas fuera reconocida en la Declaración que culminó la revisión de Alto Nivel de la Declaración Política y Plan de Acción sobre la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas.

### 2.- Lucha contra la discriminación por razón de género, orientación sexual e identidad de género.

La especial sensibilidad, de la opinión pública y del Gobierno, ante esta cuestión se traduce en una política muy activa en el plano multilateral, buscando la creación de instrumentos e instituciones que luchen contra la discriminación por razón de género y contra la violencia de género; y, promoviendo la eficacia de los existentes, en particular de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas.

En relación al fenómeno de asesinatos de mujeres por el hecho de serlo, España ha apoyado la elaboración de una Guía de recomendaciones para la investigación eficaz del crimen de feminicidio, así como un modelo de Protocolo de Investigación sobre Feminicidio por parte de las organizaciones internacionales competentes en la materia. Por lo que se refiere a la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, España apoya la campaña "Libres e Iguales" de la Alta Co-

## VIOLENCIA DE GÉNERO

Directrices de la UE en materia de lucha contra la violencia de género:

- promoción de la igualdad de género y la lucha contra la discriminación,
- recolección de datos,
- elaboración de estrategias coordinadas,
- lucha contra la impunidad,
- acceso de las víctimas a la justicia

misionada de las NNUU para los Derechos Humanos. La convicción de que la orientación sexual y la identidad de género forman parte de la intimidad del ser humano, nos lleva a promover la despenalización de las relaciones consentidas entre adultos en todos los países del mundo.

### **3.- Derechos de las personas con discapacidad.**

La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 (CDPD) marcó un cambio de paradigma: de una visión en la que las personas con discapacidad eran objeto de tratamiento y necesitadas de protección social, se ha avanzado hacia un enfoque en el que este colectivo es sujeto de derechos, capaz de tomar decisiones y de participar en aquellas que les afecten. España defiende esta perspectiva y la incorpora a su acción exterior.

### **4.- El derecho humano al agua potable y el saneamiento.**

España y Alemania tienen una iniciativa conjunta a favor del reconocimiento del derecho humano al agua potable y el saneamiento en el seno de Naciones Unidas y en otros foros internacionales. Consecuencia de ello, en julio de 2010, este derecho fue reconocido por la Asamblea General de NNUU como un derecho jurídicamente vinculante. En noviembre de 2013, nuevamente a iniciativa de España y Alemania, se ha adoptado en la Asamblea General y en el Consejo de Derechos Humanos una resolución, la primera por consenso, cristalizando así la unanimidad de la comunidad internacional.

### **5.- Empresas y derechos humanos.**

La actividad empresarial genera riqueza, crea empleo y es un elemento de progreso social. Pero para cumplir cabalmente este papel, debe ser también responsable socialmente, y una de las cuestiones relevantes en este campo es la de los derechos humanos y la actividad empresarial transnacional. Es uno de los aspectos de la denominada Responsabilidad Social Corporativa o Empresarial (RSE).

España ha redactado un Plan Nacional sobre empresas y derechos humanos, en línea con lo establecido por la Unión Europea en su Estrategia 2011-2014. Por otra parte, el Observatorio de Responsabilidad Social de las Empresas ha sido pionero en la realización de informes, donde se analizan situaciones de derechos humanos en las que pueden influir las empresas españolas.

Es preciso destacar además la aprobación de la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020, por acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de octubre de 2014, la cual pretende contribuir al desarrollo sostenible de la sociedad española, impulsando iniciativas que vean tanto por la competitividad y crecimiento de la economía como por el desarrollo de las personas y el respeto por el medio ambiente, incluyendo, entre otras, medidas de mejora de la imagen de España dentro y fuera de sus fronteras y de fortalecimiento de la confianza en nuestro país de cara al exterior, así como de respeto y protección de los derechos humanos.

### **6.- Defensores de derechos humanos.**

Los defensores de derechos humanos son individuos, grupos o instituciones que protegen y defienden los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Se enfrentan a menudo a amenazas y ataques. Merecen nuestro respeto, admiración y solidaridad.

La Oficina de Derechos Humanos del MAEC gestiona el programa, establecido en 1998, dirigido a defensores de derechos humanos amenazados y en situación de alto riesgo, y garantiza una absoluta confidencialidad en cuanto a su identidad. El Ministerio de Asuntos Exteriores colabora con otros programas de acogida de defensores de derechos humanos, llevados a cabo por ONGs e instituciones autonómicas (Asturias, Cataluña y País Vasco). Entre 2008 y 2013 este programa ha acogido a más de 80 defensores.

## **6.3. Acción exterior en materia de Cooperación para el Desarrollo**

La cooperación para el desarrollo es una política pública en sí misma, y uno de los instrumentos más importantes de la política exterior. Expresa el deseo de solidaridad de la sociedad española y la aspiración a un mundo más justo que subyace en nuestra política exterior. Para que sea plenamente eficaz, debe estar integrada en el marco de la acción exterior de España a través del principio de coherencia de políticas para el desarrollo.

## EL MARCO DEL IV PLAN DIRECTOR

### 1) Agenda internacional de desarrollo:

Hasta 2015, los Objetivos de Desarrollo del Milenio serán un referente fundamental de la Cooperación Española. Junto a ello y en el marco de la elaboración del IV Plan Director se ha iniciado ya una reflexión sobre la Agenda de desarrollo post 2015.

**2) Proceso de concentración:** Siguiendo diversas recomendaciones internacionales, entre ellas las del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y distintos procesos de evaluación realizados y con el objetivo de aumentar el impacto y eficacia de la ayuda, se está realizando un proceso de concentración sectorial, geográfica y multilateral.

**3) En el ámbito geográfico** se da atención preferente a Iberoamérica, en particular a las

regiones andina, centroamericana y caribeña, el norte de África y el África Subsahariana, en particular, la región occidental. También se seguirá presente, dentro de Asia, en Filipinas. Se reduce por ello el número de los países en los que estamos presentes mediante unos criterios entre los que se incluye nuestra ventaja comparativa o valor añadido sobre otras cooperaciones. Geográficamente esta concentración, priorización y diferenciación, se llevarán a cabo a través de acuerdos estratégicos llamados Marcos de Asociación País (MAP). Para ello, previamente, se ha actualizado la metodología de los mismos y sus directrices con el fin de adaptarlas al IV Plan Director y sus orientaciones, simplificar el proceso e incorporar las lecciones aprendidas. La idea es que la elaboración de los MAP sea inclusiva y siguiendo los principios de eficacia de la ayuda.

**4) La actuación multilateral** se concentrará

La humanidad tiene el reto permanente de construir un mundo más pacífico, más próspero y más justo, en el que todas las personas dispongan de las oportunidades para vivir una vida plena. España es un país solidario, que ha dado siempre numerosas muestras de generosidad con las poblaciones más pobres del mundo. Sin embargo, la cooperación internacional no es sólo un acto de generosidad, es también una inversión solidaria y de futuro. Sólo aseguraremos nuestro futuro si podemos asegurar también el de todos aquellos que comparten con nosotros un planeta de recursos limitados.

La Cooperación al desarrollo cambia con las transformaciones de la comunidad internacional y debe redefinir la nueva agenda de desarrollo y sostenibilidad para los próximos años. Nos enfrentamos a un nuevo mapa de la pobreza, un nuevo contexto internacional geopolítico y económico, caracterizado por un mayor peso de los países de renta media, que integran el 70% de la población más pobre del mundo.

La persistencia de la pobreza, el incremento de la desigualdad, junto con los nuevos desafíos globales como el cambio climático, el incremento de los flujos migratorios o la inseguridad creciente en muchas zonas del planeta, hace que la Cooperación Española tenga que esforzarse por buscar

su perfil y valor añadido en los países en los que trabaja, definiéndose como una cooperación más estratégica.

La política de Cooperación para el Desarrollo cumple también un papel clave en la consecución de objetivos de la política exterior española. Así, contribuye a la construcción europea, manteniendo su cohesión interna y su legitimidad ante los ciudadanos, y afirmando a la Unión Europea como un actor global de referencia; permite la proyección internacional de España como democracia avanzada y su contribución a un mundo más democrático y con mejores instituciones de gobernanza internacional; garantiza una mayor seguridad de los ciudadanos, contribuyendo a la paz y seguridad internacionales; promueve un entorno internacional de estabilidad económica. Por último, refuerza también la influencia internacional de España, especialmente en Europa, América Latina, el Mediterráneo y las potencias globales, contribuyendo a unas relaciones bilaterales más intensas y la pertenencia activa a las principales organizaciones y foros internacionales.

Por ello, nuestra política de cooperación debe ser una política consensuada, esto es, basada en principios y elementos comúnmente aceptados por todos los partidos. En segundo lugar, una política

con los socios con los que hemos establecido Marcos de Asociación Estratégica, cuyas prioridades convergen con las nuestras, así como con otros organismos multilaterales que sean considerados estratégicos en cuanto a su mandato y visión y con los que la Cooperación Española haya trabajado anteriormente. La cooperación multilateral para este periodo se guiará por cuatro prioridades: concentración, eficacia, responsabilidad mutua y participación.

**5)** El énfasis en la concentración se trasladará de los **sectores a los resultados**. Para ello, se avanzará en una gestión para resultados de desarrollo.

**6)** En materia de **evaluación**, se llevará a cabo un esfuerzo para fortalecer las capacidades existentes, incrementar la calidad de las evaluaciones y dotarlas de una orientación más estratégica, buscando una mayor utilización de las mismas en la retroalimentación y se

contribuya al aprendizaje y a una mayor transparencia y rendición de cuentas.

**7)** Finalmente, la cooperación para el desarrollo buscará **alianzas y sinergias** con todos los actores implicados en esta actividad, fundamentalmente con sociedad civil y sector privado empresarial, fomentando también un modelo de cooperación descentralizada eficaz y de calidad basado en el diálogo político y las alianzas estratégicas. También se fomentará la **transparencia**, tanto de cara a nuestros ciudadanos como a nuestros socios en el desarrollo. En este sentido, se ha lanzado el Portal de la Cooperación Española, para toda la Cooperación en su conjunto, donde todos los interesados pueden integrarse y compartir experiencias e información ([www.cooperacionespañola.es](http://www.cooperacionespañola.es)) y que incluye también un enlace al sistema de recopilación y publicación de datos de la Cooperación Española.

global y coherente. En tercer lugar, una política coordinada hacia el exterior, es decir, con las de la Unión Europea, la OCDE y otras instituciones de las que España es miembro. En cuarto lugar, una política coordinada también hacia el interior, que tenga en cuenta la labor de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales y de las iniciativas privadas. Y, finalmente, una política de cooperación vertebrada en torno a tres ejes: la sostenibilidad medioambiental, la responsabilidad social corporativa y la buena gobernanza.

Estos elementos estaban ya contenidos en dos documentos clave, uno de carácter nacional y otro de carácter internacional: un informe de una Subcomisión del Congreso de los Diputados para "El estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española", aprobado en septiembre de 2011 por consenso de todos los partidos, y el llamado examen de pares de la Cooperación Española, emitido por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE también en 2011.

### Orientaciones de la Cooperación Española

Como señala el IV Plan Director 2013-2016, el fin último de la cooperación es contribuir al desarrollo humano y sostenible, la erradicación de la pobreza

y el pleno ejercicio de los derechos. Esta finalidad se concreta en ocho objetivos u orientaciones:

**1.- Consolidar los procesos democráticos y el Estado de Derecho.** Un trabajo específico para el acompañamiento a los procesos de transición democrática en los países del norte de África, haciendo especial énfasis en la mejora de la gobernabilidad y gestión del sector público en los países socios de la Cooperación.

**2.- Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis.** Centrados en paliar la crisis alimentaria en el Sahel, así como un impulso a las políticas de resiliencia, prevención y de protección social para la población más vulnerable frente a la pobreza extrema.

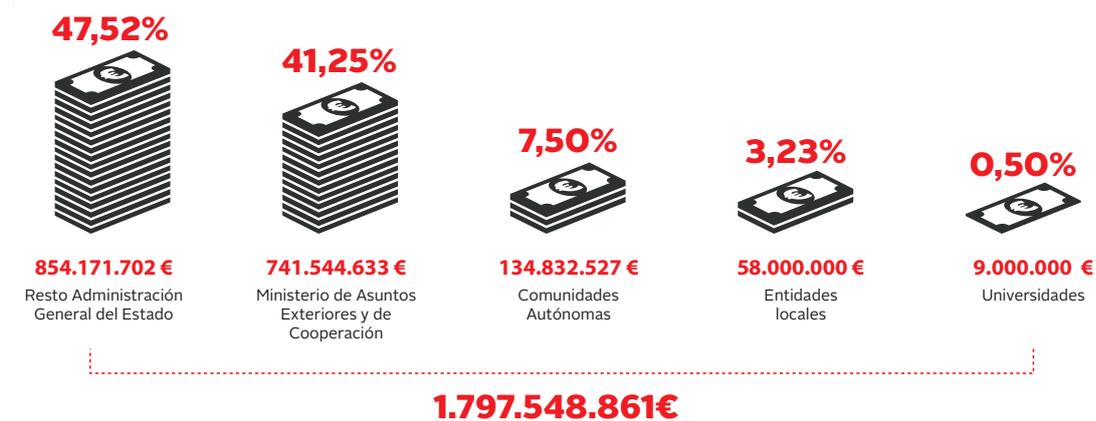
**3.- Promover oportunidades económicas para los más pobres.** Impulsar políticas que favorezcan la creación de riqueza y empleo, a través de la promoción de tejido económico y empresarial, la inclusión financiera y la mayor inserción de los países en desarrollo en la economía internacional.

**4.- Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos.** La Cooperación Española impulsa políticas y programas de educación, salud, servicios sociales, seguridad ali-

## PRIORIDADES GEOGRÁFICAS COOPERACIÓN AL DESARROLLO 2013-2016

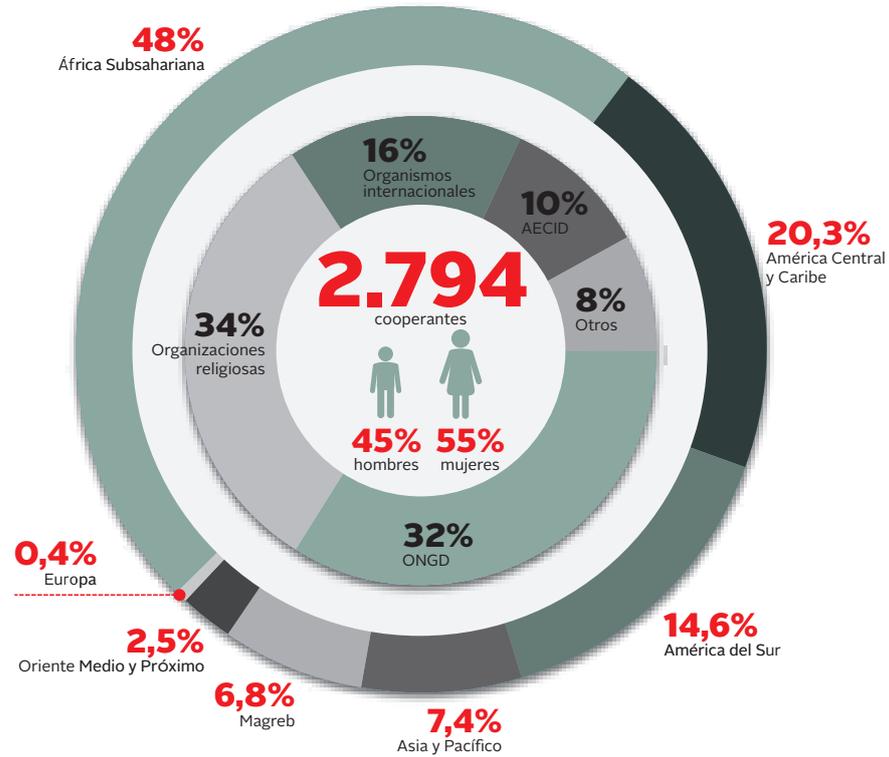


## PREVISIONES AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO 2015



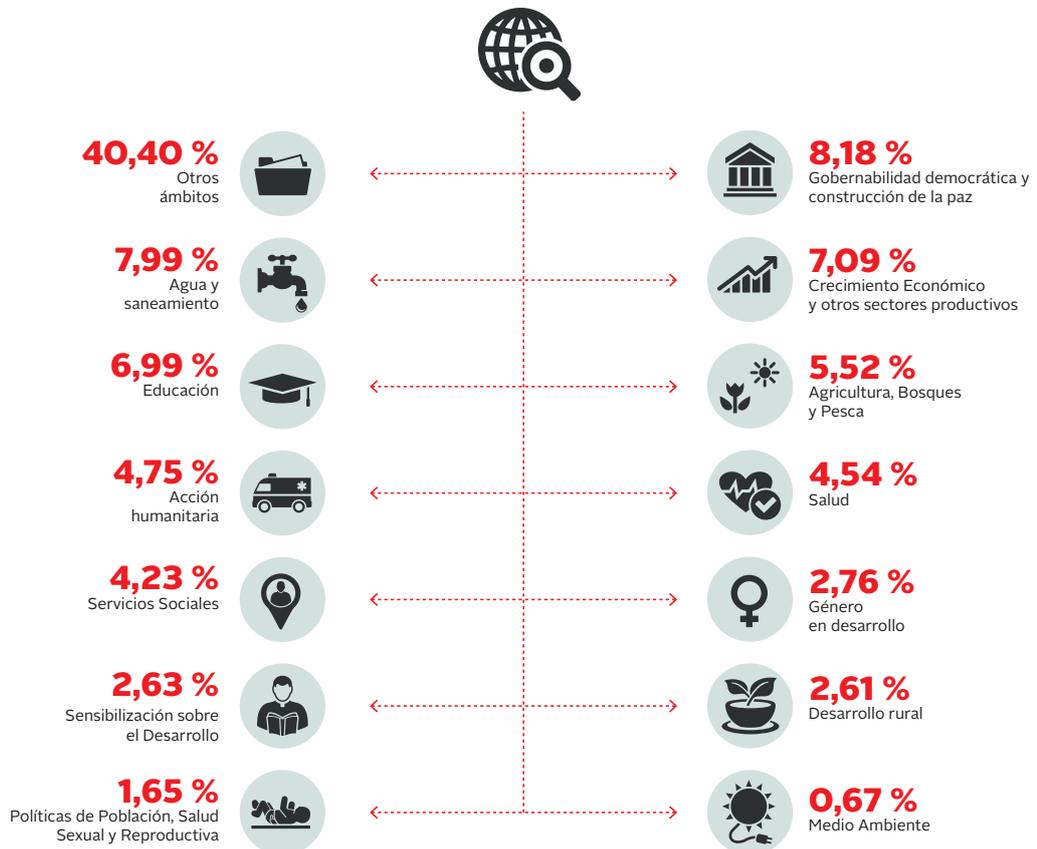
Fuente: info@od y Comunicación AECID

## COOPERANTES: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y ORGANIZATIVA



Fuente AECID a 8/9/2013

## DESGLOSE SECTORES DE COOPERACIÓN





**Proyecto de cooperación de apoyo a la producción agrícola local, financiado por la AECID en Níger.**

mentaria, y agua y saneamiento desde un enfoque de derechos, que promuevan la autonomía y la dignidad de las personas así como la cohesión social.

**5.- Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género.** Señal de identidad de nuestra cooperación, se trabaja por favorecer políticas de igualdad formal a través del desarrollo de marcos legislativos de igualdad, medidas de impulso a la igualdad real y el empoderamiento de las mujeres a través de la lucha contra la violencia de género y la eliminación de todas las formas de discriminación, incluidas las múltiples, que sufren las mujeres y las niñas, las más vulnerables entre los pobres.

**6.- Mejorar la provisión de los Bienes Públicos Globales y Regionales.** Son bienes públicos globales la paz y la seguridad, el desarrollo sostenible y el medio ambiente, la estabilidad económica y financiera internacional, la salud global, el conocimiento y la cultura. Su promoción es una línea fundamental de trabajo de la cooperación internacional con las instituciones globales y en coordinación con todos los países.

**7.- Responder con calidad a las crisis humanitarias.** Cumpliendo con los principios humanitarios internacionalmente acordados, la Acción Humanitaria española impulsará respuestas de calidad, ba-

sadas en necesidades humanitarias y priorizando a la población más vulnerable y la protección de las víctimas según un enfoque de derechos.

**8.- Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo.** Trabajar con la sociedad española y renovar su compromiso con la lucha contra la pobreza, el desarrollo y la pertenencia a una ciudadanía global.

Estos objetivos se impulsan bilateralmente en los países socios de la cooperación española, con una atención preferente a Iberoamérica, en particular a las regiones andina, centroamericana y caribeña, el norte de África y el África subsahariana, en particular, la región occidental, así como, dentro de Asia, a Filipinas. Junto a ello, la Cooperación Española seguirá trabajando más eficazmente con los organismos internacionales, impulsando un enfoque de resultados de desarrollo y de eficacia de la ayuda, y de transparencia, rendición de cuentas y cultura de la evaluación.

## 6.4. Acción exterior en materia tributaria

Los factores que impulsan la transición hacia una nueva comunidad internacional, globalización, mayor interdependencia, avances tecnológicos en la

transmisión y recepción de información, tienen su traducción en la proliferación de los llamados “paraísos fiscales” así como facilitar las operaciones internacionales de evasión y fraude fiscal.

Como en todos los problemas derivados de la globalización, la forma más eficaz de actuar, y en muchos casos la única, es la cooperación internacional. De acuerdo con este principio, la Acción Exterior en materia tributaria busca en primer lugar la cooperación bilateral y multilateral, el intercambio efectivo de información y la asistencia mutua para combatir el fraude y la evasión.

Junto a ello, la Acción Exterior en materia tributaria contribuye decisivamente a la promoción de los intereses económicos de España a través de la firma por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de convenios para evitar la doble imposición favoreciendo así un marco estable para las inversiones españolas en el extranjero y las extranjeras en España.

### Acciones

- 1.- Asistencia técnica de administración tributaria a Colombia y El Salvador.
- 2.- Celebración de rondas de negociación y rúbrica de convenios de doble imposición con Kenia, Bangladesh, Rumania, Andorra, Taiwán, China, Noruega, Chile, Colombia, Mozambique, Guatemala, Puerto Rico, Jordania, Angola y Honduras.
- 3.- Participación en el Programa de Gobernanza MENA de la OCDE en el Norte de África y Próximo Oriente y aumento de la presencia en América Latina mediante la colaboración con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

## 6.5. Acción exterior en materia de Justicia

La acción exterior en materia de Justicia contribuye a combatir el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y el narcotráfico, así como delitos que requieren de la cooperación internacional para evitar que sus autores escapen de la acción penal. Hay por tanto una evidente complementariedad con la que ejerce el Ministerio del Interior.

### Acciones

#### a) Asistencia y cooperación jurídica internacional

Resulta indispensable para combatir la criminalidad cuando interviene la soberanía de más de un Estado. Su ejercicio requiere la puesta en práctica de herramientas técnicas que faciliten la gestión y la comunicación entre los distintos actores. Resulta necesario mejorar la articulación de las redes de auxilio judicial internacional ya existentes, mediante recursos tecnológicos que faciliten el intercambio de información. El Prontuario de Auxilio Judicial internacional es igualmente una magnífica herramienta que puede seguir mejorando. Aquí, el liderazgo del Ministerio de Justicia, junto con el CGPJ y la Fiscalía, puede jugar un papel decisivo y sin grandes costes.

#### b) Relaciones institucionales y fortalecimiento de redes

Las relaciones institucionales en el ámbito internacional constituyen un elemento esencial de la política exterior. Muchas de estas relaciones institucionales surgen de forma espontánea, pero otras deben ser cuidadosamente planificadas y ejecutadas. En este sentido las oficinas del Ministerio de Justicia en el exterior deberían establecer objetivos, consensuados con el Ministerio de AAEE, y en algunos casos también con el de Interior, destinados a fortalecer nuestro posicionamiento y nuestra imagen en el exterior, así como a defender nuestros intereses en el sector Justicia.

Hoy en día han proliferado las redes de concertación y cooperación en el sector justicia internacional: Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea, la Red Europea de Consejos, la Cumbre Judicial Iberoamericana, la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, etc. Sin duda las redes están hoy por hoy mucho más articuladas, fortalecidas y animadas en el lado iberoamericano que en el europeo, y en ese ámbito destaca la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), una estructura integrada dentro de la Secretaría General Iberoamericana. El proyecto público-privado de creación de una Fundación para promocionar la cultura jurídica iberoamericana integrada en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, que ya se encuentra muy avanzado, así como IberRed (red iberoamericana de apoyo a la asistencia judicial internacional) son instrumentos muy útiles para proyección de España.

### c) Relaciones con la Unión Europea

El Ministerio de Justicia participa en los procesos legislativos que discurren en el Consejo de la UE, equiparables en no pocas ocasiones en trascendencia e impacto a los nacionales. Para ello dispone de una estructura de trabajo en el seno de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, que resulta clave para el éxito de nuestras negociaciones en el Consejo. Junto a ella nuestra participación en EuroJust contribuye a fortalecer la presencia de España en el entramado jurídico de la UE.

### d) Apoyo a la cooperación al desarrollo

En este capítulo, se trata de optimizar al máximo los recursos disponibles, así como buscar sinergias para estar presentes en proyectos de interés de instituciones multilaterales de las que formamos parte o somos observadores. El prestigio adquirido por España a lo largo de los años en programas de reforma y fortalecimiento de sistemas jurídicos en países iberoamericanos ha de apuntalarse como elemento relevante que es de la “Marca España”. Y los fondos procedentes de programas de la Unión Europea, como por ejemplo EuroSocial, son clave en este sector.

## 6.6. Acción exterior en materia de Seguridad Pública y asuntos de Interior

La acción exterior en esta materia, a través de la cooperación policial internacional, desarrollará iniciativas en la prevención y lucha contra el terrorismo y las distintas formas de delincuencia organizada, en particular los principales tráfico ilícitos: drogas, armas y personas.

La cooperación internacional debe extenderse también a otros aspectos y ámbitos de la seguridad pública como el penitenciario, la protección civil, la seguridad vial y el apoyo a las víctimas del terrorismo.

Los objetivos de esta Acción se agrupan en cinco categorías: la lucha contra el terrorismo, la ciberdelincuencia, el narcotráfico, la inmigración irregular, y la cooperación en materia de seguridad, sien-

do las zonas de cooperación prioritarias el norte y oeste de África, Oriente Medio, Asia continental e Iberoamérica.

Los instrumentos de esta acción son principalmente los convenios bilaterales de lucha contra la delincuencia y la celebración de comisiones mixtas y reuniones bilaterales. Un instrumento particularmente relevante, que marca muchas veces la diferencia de nuestra contribución, es la participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en actividades de cooperación policial internacional, en ámbitos bilaterales y multilaterales.

### a) Lucha contra el terrorismo internacional

El terrorismo es una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales. Viola los derechos humanos y las libertades fundamentales y trata de destruir la democracia y el Estado de Derecho. El terrorismo es una amenaza asimétrica, que encuentra más fácil desarrollarse y actuar en una comunidad internacional más abierta e interconectada. La cooperación internacional es así la única forma de limitarlo y erradicarlo.

La sociedad española conoce como pocas, por propia y dolorosa experiencia, que el terrorismo es un delito que debe ser perseguido a través de los sistemas de justicia penal, y con todas las garantías del Estado de Derecho. La lucha contra el terrorismo y el respeto escrupuloso de los derechos humanos son dos objetivos que se refuerzan y se complementan mutuamente. Fruto de esta experiencia es la convicción de que la única forma de combatir el terrorismo es una estrategia internacional que aborde esta amenaza en todas sus dimensiones, incluyendo los factores que alimentan la radicalización.

En línea con esta convicción, los objetivos de España en esta materia coinciden con los cuatro pilares de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo aprobada en 2006:

- hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo;
- impulsar medidas para prevenirlo y combatirlo;
- aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él; y
- asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley en la lucha contra el terrorismo.

La actuación de España se guía igualmente por el objetivo general marcado en la Estrategia de la

Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo de 2005: “Luchar contra el terrorismo de forma global, al tiempo que se respetan los derechos humanos y se crea una Europa más segura, que permita a sus ciudadanos vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia”. Para alcanzar este objetivo, la Estrategia de la Unión marca cuatro pilares básicos: prevenir, proteger, perseguir y responder.

Además de los compromisos recogidos en los dos documentos estratégicos citados de Naciones Unidas y de la Unión Europea, se considera una prioridad de la cooperación internacional la prevención del reclutamiento y la lucha contra la radicalización.

Finalmente, otro objetivo prioritario, al que prestamos una especial atención, es la asistencia, defensa y apoyo a las víctimas del terrorismo. Se trata, en primer lugar, de un principio elemental de justicia. Pero junto a ello, la difusión de la memoria de las víctimas y sus testimonios hace comprender a la sociedad el relato de sufrimiento y horror que el terrorismo lleva a vidas individuales, con nombre y apellidos.

### **b) Lucha contra la delincuencia organizada transnacional**

El objetivo es claro: impedir las actividades delictivas de los grupos criminales transnacionales y lograr que sus integrantes sean llevados ante la justicia. Y la clave para conseguirlo también: la cooperación internacional. Sólo una cooperación intensa y transparente, que no siempre es ofrecida por todos los Estados, permitirá cumplir el objetivo.

El punto de partida es la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000 y de sus tres Protocolos. Esta es la base jurídica de la cooperación antes señalada. Nuestro objetivo es conseguir que el mayor número posible de países se adhieran a la Convención y a sus Protocolos.

Una segunda vertiente importante es la actuación contra las fuentes de financiación de los grupos criminales transnacionales. En esta materia, que tiene componentes técnicos extraordinariamente complejos y cuyas ramificaciones llegan al corazón del sistema financiero internacional, la cooperación es difícil de obtener, no sólo por falta de voluntad en algunos casos, sino por la insuficiente capacitación técnica de muchos sistemas policiales y judiciales. Es necesario, finalmente, actuar sobre los cada vez más estrechos vínculos que los grupos criminales organizados establecen con grupos terroristas.

### **c) El problema mundial de las drogas**

Una estrategia eficaz contra este complejo problema debe incluir tanto las cuestiones referidas a la oferta, como los problemas derivados de la demanda de estas sustancias, tanto las ya conocidas como las denominadas nuevas sustancias psicoactivas. Se trata del enfoque equilibrado que viene inspirando tanto la Estrategia y el Plan de Acción sobre Drogas de la Unión Europea como la Estrategia y el Plan de Acción españoles y que corresponde en gran medida con las aspiraciones expresadas por muchos países de otras áreas geográficas, en especial de Latinoamérica, de dar a las políticas de drogas una nueva orientación basada no sólo en la defensa de la seguridad, sino también de los derechos humanos y de la salud pública.

Es necesario subrayar la importancia de tratar este problema desde una perspectiva global, basada en la cooperación internacional, tanto a nivel bilateral como multilateral, teniendo especial consideración la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) a celebrar en los primeros meses de 2016.

Esta es la filosofía que inspira la acción exterior en esta materia, que gira en torno a la Declaración Política y el Plan de Acción de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas. Nuestra acción se dirige a consolidar este régimen internacional, basado en diferentes Convenciones.

Finalmente, adquiere también relevancia el tráfico ilícito de medicamentos y la falsificación de los mismos, por sus efectos en la salud pública y la propiedad industrial. En la vertiente institucional, es clave la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD), con la que España mantiene unas relaciones de trabajo permanentes y fluidas. La ONUDD ayuda a definir prioridades y consensuar la estrategia de la comunidad internacional. Finalmente, y dada la importancia de nuestra industria farmacéutica, y la posición de España como productor de medicamentos a partir de sustancias opiáceas, mantenemos una muy estrecha relación con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Del mismo modo, tenemos el compromiso de continuar nuestra aportación a la salud del deporte internacional destacando nuestras fluidas relaciones con la Agencia Mundial Antidopaje.

## PLAN ESTRATÉGICO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

### Seis ejes de acción

- 1) Mejorar el clima de negocios y entorno empresarial, buscando identificar y salvar obstáculos en el ámbito regulatorio a la competitividad de nuestras empresas impulsando, a la vez, la atracción de inversiones.
- 2) Mejorar el acceso a los mercados.
- 3) Facilitar el acceso a la financiación de las empresas a través de un sistema de apoyo financiero a la internacionalización eficiente.
- 4) Promoción comercial y apoyo a la empresa.
- 5) Estímulo a la cultura de la internacionalización y capital humano, fomentando la conciencia sobre la importancia de la internacionalización y el desarrollo del capital humano especializado.
- 6) Fomento de la innovación.

## 6.7. Acción Exterior en materia de investigación, desarrollo e innovación

La investigación científica y tecnológica y la circulación del conocimiento plasmada en la innovación, son un indudable factor de crecimiento económico, de generación de empleo de calidad y de resolución de los problemas de la sociedad.

Dado el indudable desarrollo de la región iberoamericana y el cambio de paradigma en la manera de realizar la cooperación internacional en aquellos países de renta media, pasando a una cooperación donde ambas partes ganen, el objetivo es hacer avanzar el sistema de I+D+i en aquellos países que presenten condiciones favorables a esta colaboración.

### Acciones

- 1.- Apoyo a la implantación y desarrollo de políticas públicas de I+D+i, que afiancen los sistemas nacionales.
- 2.- Ofrecimiento de formación de excelencia a científicos y tecnólogos en nuestras instalaciones científicas singulares, Organismos Públicos de Investigación (OPIs) así como a través de nuestros centros de excelencia que han conseguido la distinción "Severo Ochoa".
- 3.- Ofrecimiento de utilización a la comunidad científica internacional de nuestras infraestructuras científicas y tecnológicas singulares.
- 4.- Fomento y potenciación de la participación en organizaciones bilaterales y multilaterales de I+D+i, tanto a nivel europeo como internacional.
- 5.- Participación activa en los Grupos de I+D+i de OCDE, como elemento clave para el contribuir al diseño de políticas futuras en investigación e innovación.
- 6.- Participación conjunta en proyectos europeos, especialmente los que se encuadran en el Programa de la UE Horizonte 2020.
- 7.- Colaboración y cooperación del Estado y de las regiones españolas con otras áreas del ámbito de la UE para el desarrollo de las Estrategias de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente, como medio de incrementar la competitividad de Europa y sus territorios.
- 8.- Colaboración científica y tecnológica con los países del Mediterráneo, especialmente en el contexto de organizaciones como el 5+5, la Unión Europea o la Unión por el Mediterráneo.
- 9.- Estímulo y apoyo a la internacionalización de las empresas españolas por medio de la I+D+i a través de premios específicos y ayudas para este propósito. Asesoramiento y financiación para la participación de empresas en proyectos de I+D+i del entorno europeo en colaboración con empresas de otros países de este entorno.
- 10.- Impulsar una acción tecnológica exterior, sostenida y capaz de crear una gran reputación a nivel internacional de los activos generados por la actividad de I+D de los sectores empresariales y científicos españoles, de incrementar la cooperación in-



*Campaña realizada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y Marca España, bajo el título 'España, país de excelencia', difundida a través de la red de Embajadas y Consulados.*

ternacional de dichos sectores con los actores más innovadores de otros países y de promover una fuerte movilidad inversora que favorezca la mejora de las capacidades tecnológicas de las empresas españolas dentro y fuera de España, consolidando y reforzando el papel de la red de delegados existente en la materia en CDTI.

## **6.8. Acción exterior en materia económica, comercial, financiera y de apoyo a la internacionalización de la economía española**

La Estrategia de Acción Exterior en materia económica, comercial, financiera, y de apoyo a la internacionalización de la economía española viene marcada por el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española, elaborado, con carácter bienal, por el Ministerio de Economía y Competitividad, en el marco del Grupo Interministerial de Apoyo a la Internacionalización de la

empresa española y en consulta con distintas administraciones y el sector privado. El primer Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española, para el periodo 2014-2015 fue aprobado por Consejo de Ministros de 28 de febrero de 2014. Incorpora 41 medidas agrupadas en 6 grandes ejes de actuación.

Por su parte, la Agenda para el Fortalecimiento del Sector Industrial en España aprobada por el Consejo de Ministros de 11 de julio de 2014 recoge dos líneas de actuación con medidas para apoyar a las empresas españolas en el ámbito de la acción exterior industrial: apoyar la internacionalización de las empresas industriales y diversificación de los mercados, y orientar la capacidad de influencia de España a la defensa de los intereses de estas empresas.

Esta acción mejorará al avanzar en la cooperación de la Administración y las Comunidades Autónomas que busque aprovechar mejor las oportunidades de internacionalización de la economía española en el segmento de las pequeñas y medianas empresas, explotando al máximos las ventajas competitivas que cada Comunidad Autónoma puede aportar en los diferentes sectores productivos.

### **Acciones**

1.- Las 41 medidas contenidas en el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015.

## DECÁLOGO PARA ABORDAR LA EMIGRACIÓN NO CONTROLADA EN EL MEDITERRÁNEO

El Mediterráneo es testigo cada año de cómo miles de personas pierden la vida en busca de algo tan legítimo como un futuro mejor para ellos y sus familias. Manipulados y explotados por organizaciones criminales, son llevados a una aventura que muchas veces termina en tragedia. Sólo en la primera mitad del 2014 han muerto más del doble de inmigrantes tratando de cruzar el Mediterráneo que en todo el año 2013.

Este problema, cuya magnitud no hará sino crecer en el futuro como indican las tendencias demográficas y económicas, es responsabilidad de toda la Unión Europea. Los Estados ribereños, miembros de la Unión, son frontera exterior y cargan con la mayor parte del problema y de la necesidad de ayudar a los que llegan a sus orillas en condiciones lamentables. Pero el objetivo de la inmigración irregular no son sólo los países ribereños, sino todo el territorio de la Unión.

La inestabilidad y la falta de perspectivas en el sur están en el origen de la inmigración irregular. La brecha de desarrollo entre las dos orillas se

mantendrá durante años. Una de las formas de cerrarla es precisamente una inmigración ordenada, canalizada para el beneficio de las personas que la realizan así como los países de origen y los de destino.

Por ello, las instituciones europeas, y en particular la Comisión, deben participar directamente en los esfuerzos dirigidos a lograr una gestión global de las cuestiones migratorias, que sólo puede abordarse con una combinación de decisiones y medidas de corto y largo plazo. En particular, se debe:

- 1.- Apoyar financieramente a los países de la Unión más afectados por las corrientes migratorias no controladas del sur del Mediterráneo.
- 2.- Mejorar el control de las fronteras exteriores de la Unión, lo que exige mayor apoyo por parte de Frontex y de todos los Estados miembros. El proyecto Tritón resulta esperanzador en este sentido.
- 3.- Contribuir a las capacidades de los países de origen y tránsito para controlar sus fronteras, y poder detener las corrientes migratorias irregulares en origen.

2.- Incorporar una dimensión empresarial en todos los viajes de Estado en que sea oportuno, a través de una delegación empresarial, o manteniendo reuniones de trabajo con las empresas españolas establecidas en el país que se visita; y organizando reuniones con las autoridades y las organizaciones empresariales de dicho país para promover la actividad de las empresas españolas, ayudarles en sus operaciones en curso y colaborar en la resolución de los problemas a los que se pudieran enfrentar.

3.- Implicación constante de nuestra red exterior en la tarea de defensa y apoyo a nuestras empresas en el exterior. Dentro de este ámbito, se seguirá mejorando la eficacia de aquellas Embajadas y Consulados que tienen su sede en localidades que no cuentan físicamente con Oficina Económica y Comercial y la coordinación con la Oficina Económica y Comercial de su jurisdicción. Esta labor se complementa con la organización de reuniones y visitas de los Embajadores extranjeros acredita-

dos en España a empresas españolas líderes en sus respectivos sectores para dar a conocer sus fortalezas y trasladar una mejor imagen de nuestro país. Este programa se hará extensivo a otros colectivos, como de los corresponsales de medios extranjeros.

4.- Redespiegue de nuestra red exterior en atención a los cambios en la distribución geográfica de nuestros intereses económicos en el exterior, las crecientes necesidades de nuestras empresas en estos mercados.

- Una consecuencia lógica de la fuerte expansión de las actividades de nuestras empresas en el extranjero es el cambio en la ponderación de nuestros intereses en los distintos países. Especialmente importante es el crecimiento de nuestros intereses en Asia y África.

5.- Estrecha colaboración con el Alto Comisionado

- 4.- Luchar contra las redes criminales que trafican con seres humanos, en particular cooperando estrechamente con países terceros.
- 5.- Realizar acciones decididas en materia de retornos y readmisiones, incluidos los retornos forzados, con pleno respeto a los derechos humanos y con las garantías jurídicas debidas, de tal manera que se pueda poner fin a las situaciones de presencia irregular en el territorio de la Unión Europea.
- 6.- Apoyar a los países de tránsito para que puedan colaborar en el retorno de los inmigrantes irregulares. Algunas organizaciones internacionales, en particular la Organización Internacional para las Migraciones, tienen programas para el retorno voluntario asistido que deben ser apoyados financieramente.
- 7.- Concluir acuerdos de readmisión con los países de origen y tránsito.
- 8.- Reforzar los canales de migración ordenada mediante la cooperación con los países de origen, con el objetivo de evitar los traumas asociados a los flujos irregulares y garantizar

un equilibrio entre oferta y demanda en los mercados de trabajo de origen y destino.

9.- La política migratoria de la Unión Europea debe integrarse plenamente en la acción exterior de la Unión. Las prioridades y objetivos de la política migratoria deben incorporarse al diseño y aplicación de la política exterior. Para ello, debe mejorarse la coordinación entre los Estados miembros, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión, y deben utilizarse con eficacia todos los instrumentos que la Unión tiene a su disposición, en particular la cooperación con terceros países. Los acuerdos de movilidad firmados con Marruecos y Túnez deben ser financiados adecuadamente. Los foros multilaterales tienen un enorme importancia, como el proceso de Rabat y la Asociación entre la Unión y África para Migraciones, Movilidad y Empleo.

10.- Seguir abordando las causas últimas de la migración, la pobreza, el conflicto y la inestabilidad política, así como la falta de respeto a los derechos humanos. Sólo creando alternativas en los países de origen y tránsito podremos abordar el problema de los flujos migratorios no regulados.

para la Marca España de nuestras Representaciones Diplomáticas en el exterior, con el objeto mejorar nuestra imagen-país.

6.- Impulsar una acción tecnológica exterior, sostenida y capaz de crear una gran reputación a nivel internacional de los activos generados por la actividad de I+D de los sectores empresariales y científicos españoles, de incrementar la cooperación internacional de dichos sectores con los actores más innovadores de otros países y de promover una fuerte movilidad inversora que favorezca la mejora de las capacidades tecnológicas de las empresas españolas dentro y fuera de España.

## 6.9. Acción exterior en materia de Emigración e Inmigración

Las migraciones están cambiando su naturaleza con la globalización, aumentando su capacidad de afectar a la economía, la seguridad, la sociedad o la cultura. La política migratoria debe por tanto estar perfectamente imbricada con la política exterior.

El problema demográfico de España debe llevarnos a una política migratoria proactiva, de fomento de la inmigración cualificada, que contribuya al cambio de modelo productivo y sirva de contrapeso a las tendencias demográficas negativas. Junto ello, debemos seguir perseverando en la política de control de la inmigración irregular, con pleno respeto de los derechos humanos y en cooperación con los países

## CERTIFICADO INTERNACIONAL DEL ESPAÑOL

La creciente demanda de español, en muy diversas zonas, exige del Instituto Cervantes y de todos los que trabajan en su difusión, la adopción de estrategias que pasan por la cooperación entre los países hispanohablantes y la incorporación de las tecnologías de la información.

El Instituto Cervantes, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad de Salamanca pondrán en marcha próximamente un nuevo certificado de español en línea, de aplicación universal. Se tratará de una prueba que recoja todas las variantes de la lengua española y que pueda ser administrada en

centros de examen por todo el mundo. Los promotores de este nuevo certificado estarán abiertos a la incorporación de nuevos socios, principalmente universidades e instituciones académicas españolas y de otros países iberoamericanos, que contribuirán a su mejora y su difusión.

El carácter ágil y flexible del nuevo certificado le hará atractivo para quienes buscan una certificación no sólo en el ámbito académico, sino también en el profesional y en el del conocimiento general. Con esta prueba se llenará un vacío actualmente existente y se dará un gran impulso a la promoción de la lengua española, incentivando su aprendizaje y generando la formación de más profesores de español.

## LA ENSEÑANZA REGLADA DEL ESPAÑOL: UN OBJETIVO ESTRATÉGICO

Promover universalmente el español es:

- Un interés nacional, lleno de aspectos positivos.
- Un proyecto en el que la iniciativa es nuestra y la ejecución de la estrategia elegida sólo depende de nosotros, al contrario que en en tantos otros ámbitos de nuestra acción exterior.
- Un empeño seguro. Hacer aquello que nadie puede o quiere hacer en el lugar de uno es garantía de éxito, porque no hay competencia, ni recelos justificables.
- Una apuesta que tiene unas consecuencias palpables en el ámbito económico y moviliza a muchos agentes internos, a gran parte de la sociedad.
- Un programa susceptible de consenso.

De las varias dimensiones de la promoción del español en el exterior, dos son las más relevantes: la labor de enseñanza y de apoyo a quienes enseñan el español; y el fomento del estudio del español como lengua extranjera en las enseñanzas regladas de otros países. Esta segunda dimensión tiene un enorme potencial.

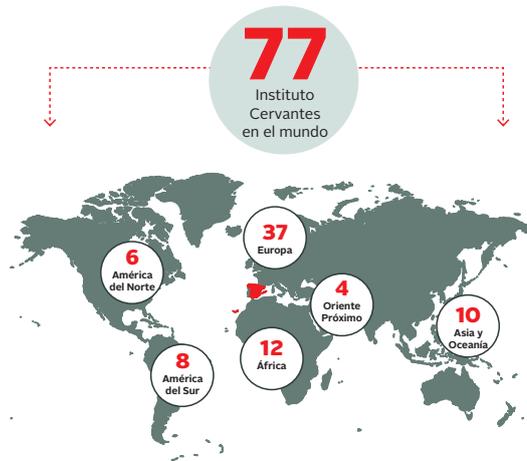
El fomento del español en las enseñanzas no universitarias del extranjero es así un desafío

cardinal de nuestra acción exterior. La decisión de hacer obligatoria u optativa la enseñanza del español en un sistema educativo entraña, inmediatamente, una ampliación exponencial del número de alumnos y del número de profesores: los alumnos pueden pasar a ser millones, los profesores, decenas de miles.

El ejemplo y precedente más ilustrativo es Brasil, cuyo gobierno implantó la obligatoriedad del español como primera lengua extranjera en las enseñanzas regladas, y ello se está traduciendo en un cambio en el orden de magnitud de las cifras de estudiantes y docentes. El paso dado en Brasil, o en Estados Unidos, no ha ocurrido en Europa. Por tanto, el potencial es enorme, en nuestro continente, pero también en la ribera sur del mediterráneo y en otras geografías más lejanas.

Puede concluirse por ello que el empeño crucial, el más decisivo de nuestra acción cultural en el exterior es persuadir a los gobiernos de terceros países de que, por su dimensión mundial, deben primar la enseñanza del español para que llegue a ser primera o segunda lengua extranjera. Y el lugar para comenzar debe ser el más cercano, nuestro entorno natural: Europa. Si países como Alemania, Gran Bretaña, Francia o Italia adoptan esas medidas, se habrá andado gran parte del camino

## INSTITUTOS CERVANTES

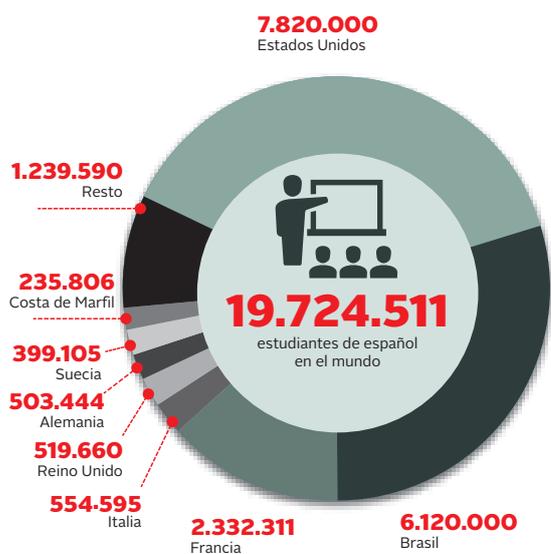


**548**

millones de personas hablan español en el mundo

Segunda lengua del mundo por número de hablantes nativos y el segundo idioma de comunicación internacional

## ESTUDIANTES DE ESPAÑOL EN EL MUNDO



Fuente: Instituto Cervantes, "El español: una lengua viva". Informe 2014.

## PROYECCIÓN DEL ESPAÑOL



El **Instituto Cervantes** ha **multiplicado** por 14 el número de matrículas en el periodo 1993-2013



En 2050 **Estados Unidos** será el primer país hispanohablante del mundo



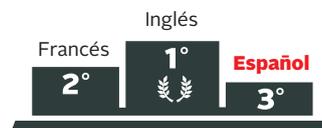
En **2030** el **7,5%** de la población mundial hablará en español



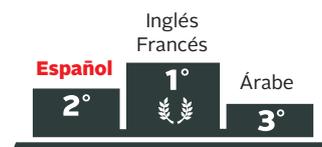
**858.000** turistas visitaron España en 2013 por motivos de estudio

## CLASIFICACIÓN DEL ESPAÑOL

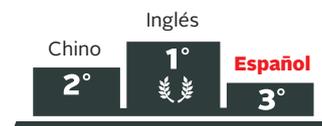
### Idiomas más estudiados como lengua extranjera en el mundo



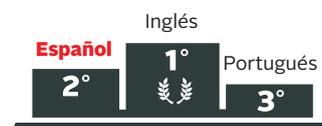
### Reconocimiento del español como lengua de trabajo en Naciones Unidas



### Idiomas más usados en internet



### Idiomas más usados en redes sociales





***Celebración del Día del Español en la sede del Instituto Cervantes de Madrid.***

## EL INSTITUTO CERVANTES Y LAS LENGUAS COOFICIALES.

El Instituto Cervantes se ha mostrado, dentro del marco de la acción exterior del Gobierno, como un instrumento esencial en la enseñanza de las diversas lenguas de España y en la difusión de la cultura española, en toda su amplitud y diversidad, así como del patrimonio cultural común de toda la comunidad hispanohablante.

Con este objetivo, el Instituto organiza en sus centros cursos generales y especiales de lengua española, así como de las lenguas cooficiales. En este sentido, los centros del Instituto Cervantes ofertan a principios de año, junto a los cursos de español, cursos de catalán, gallego y vasco, que se realizan allí donde hay demanda. En muchas ocasiones, para la organización de los cursos, se recaba la colaboración de los organismos responsables de las Comunidades Autónomas correspondientes, como es el caso del Instituto Ramón Llull, la Xunta de Galicia, el Instituto Etxepare y el Instituto Navarro del Vascuence-Euskarabidea. Por otra parte, el catalán, gallego, valenciano y vasco se puntúan en el baremo de méritos - apartado de "Conocimiento de idiomas" - en los concursos de promoción y traslados del personal del Instituto Cervantes, así como en los concursos de acceso a puestos de nueva creación.

En los centros del Instituto Cervantes se

programan además de forma habitual actividades culturales relacionadas con la cultura catalana, gallega, valenciana y vasca, tales como conferencias, congresos, exposiciones, ciclos de cine, conciertos, lecturas, etcétera; y se dedican bibliotecas a autores de estas lenguas, con un fondo especial dedicado a su obra.

Respecto a la actividad en España, destaca un proyecto que ha resurgido con un nuevo impulso: el de los Encuentros en Verines. En el ámbito de nuestra cultura literaria, Verines es sinónimo de encuentros para el diálogo de escritores y críticos de las lenguas de España. Desde 1985, cada año se dan cita en la Casona de Verines, en Pendueles (Asturias), entre 20 y 30 escritores de las distintas lenguas españolas. El principal empeño de estos Encuentros ha sido siempre el propiciar el diálogo y el intercambio intelectual y para ello se invita a autores de todos los ámbitos y lenguas de España a debatir sobre el estado de las letras españolas en sus distintos géneros, con diferentes enfoques según el particular punto de vista y la experiencia personal de cada autor. En 2013, con la incorporación de la coordinación académica de las instituciones representativas de nuestras lenguas- el Instituto Cervantes, el Instituto Ramon Llull, el Consello da Cultura Galega y el Instituto Vasco Etxepare-, se reforzó la vocación fundacional de los Encuentros de promover el diálogo de las culturas de España y se pusieron en valor las tres décadas de creación, intercambio y diálogo que acumula esta iniciativa.

de origen y tránsito. Para ello, seguiremos trabajando tanto en el marco de Naciones Unidas como, de forma especial, en el seno de la Unión Europea. La gestión integral de las fronteras exteriores de la Unión es un elemento clave de la acción exterior de la política migratoria. La vinculación del concepto de gestión de las fronteras exteriores con la inmigración irregular refuerza la perspectiva transversal e integrada que conlleva este fenómeno.

La cooperación con los países de origen y tránsito de los flujos de migración irregular constituye un elemento clave dentro del enfoque preventivo e integral de la dimensión exterior de nuestra política migratoria. Resultan de la mayor utilidad mecanismos como las reuniones anuales al máximo nivel con Marruecos, Mauritania y Argelia o los dispositivos de cooperación en el ámbito del control de fronteras con los países prioritarios. Es necesario también seguir profundizando en la cooperación para el desarrollo con el fin de abordar las causas profundas de la migración, en particular en los países de la ruta migratoria del África Occidental. En la cooperación multilateral, son relevantes los foros de diálogo político, en particular aquellos encuadrados en la política migratoria de la Unión Europea como el Proceso de Rabat y la Estrategia UE-África. También lo es la participación activa en los instrumentos que potencian las sinergias entre diálogo político, migración y desarrollo, como las Asociaciones de Movilidad.

## 6.10. Acción exterior en materia cultural

La diplomacia cultural es parte de la diplomacia pública. Como tal, va más allá de los gobiernos, buscando establecer contacto con instituciones y personas de ámbitos diversos. A través de ese contacto se difunde la lengua y la cultura. Es una de las formas más genuinas y profundas de traspasar fronteras.

Uno de los elementos definitorios de la identidad internacional de España es la riqueza y pluralidad de su cultura, con un patrimonio de enorme valor, que se renueva con cada generación gracias a la obra de grandes creadores de talla internacional. España es una potencia cultural, con una viva diversidad lingüística que debe ser transmitida al exterior como muestra de nuestra extraordinaria vitalidad. Al mismo tiempo, el patrimonio cultural común nos

identifica en el mundo entero como una cultura de prestigio indudable.

Pero la cultura española no es sólo de España. Por su historia y por su lengua, la cultura española trasciende las fronteras y se abre a la influencia de otros pueblos. Las dimensiones europea e iberoamericana de la cultura española deben quedar así convenientemente reflejadas en nuestra diplomacia cultural.

La lengua española, con su toda su carga histórica y su mestizaje, es el principal lazo de unión con los países de nuestra comunidad y un extraordinario vehículo, capaz de llevar la cultura española a espacios hasta ahora prácticamente inexplorados, gracias a su pujante dinamismo y al interés creciente que despierta en nuevos ámbitos. Tenemos ahora una oportunidad única para dar, de la mano de los demás países hispanohablantes, un gran impulso a la difusión de la lengua en todo el mundo.

Las manifestaciones culturales que se proyectan en el exterior están ampliando su carácter. Una parte creciente de las actividades promovidas por la diplomacia cultural se relaciona con campos menos tradicionales, pero en los que España tiene mucho que aportar, como el diseño, la arquitectura o la gastronomía, aunque todavía hay que hacer más hincapié en la ciencia. Se contribuirá así a dar una imagen más cabal del país. Por otra parte, las manifestaciones culturales están cada vez menos ligadas a las fronteras y son cada vez más independientes de gobiernos e instituciones públicas. La red y las tecnologías de la información permiten a personas de cualquier parte del mundo entablar un diálogo cultural.

Tradicionalmente, la diplomacia cultural se ha centrado en la utilización de la cultura para proyectar una determinada imagen, y obtener beneficios de orden político y económico en las relaciones con otros países. Hoy este enfoque no basta. Hoy se valora la relación bidireccional, o multidireccional, y los mensajes son menos homogéneos. En modelos tradicionales de diplomacia cultural los gobiernos asumían casi todas las funciones. Hoy asume más protagonismo y más espacio a la sociedad civil, en la que personas e instituciones, con frecuencia asociadas a las de otros países, proponen y desarrollan programas culturales. En una sociedad internacional altamente descentralizada, muchas veces hace más por la imagen de un país la actividad llevada a cabo por un agente independiente que la producida directamente por el gobierno de ese país.

## Acciones

**1.- La presentación y difusión de nuestra realidad cultural,** tanto el patrimonio histórico, como la creación contemporánea en los más variados campos. España tiene pocos instrumentos tan convincentes como su patrimonio y su realidad creativa para esa prioridad de política exterior que la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado describe en su preámbulo "fortalecer su presencia internacional y reforzar su imagen en el mundo".

**2.- La proyección del español como lengua internacional de comunicación.** La demanda de nuestro idioma es cada vez mayor. Esto implica más y mejor certificación y formación de profesores. Líneas para actuar en esta materia son expandir la actividad del Instituto Cervantes e impulsar su estrategia de alianzas con los países iberoamericanos y europeos, así como acuerdos con universidades e instituciones de otro tipo que le facilitan infraestructura; fortalecer el diploma de español como lengua extranjera (DELE) como título oficial, poner en marcha nuevas fórmulas de certificación del conocimiento del español; reforzar la relación con instituciones académicas públicas y privadas; y apoyar la actividad de las Consejerías de Educación y otras oficinas de educación en el exterior dependientes del MECD.

Igualmente, es necesaria la debida atención a la comunidad de españoles en el exterior, que desean mantener sus vínculos culturales y lingüísticos con España. En especial, no se debe olvidar el papel de las casas regionales y el apoyo a las mismas por las Comunidades Autónomas.

**3.- Proyección de las lenguas de España.** La acción cultural en el exterior relativa a las culturas de las Comunidades Autónomas y las lenguas cooficiales, catalán, euskera, gallego, valenciano, forma parte de las actuaciones prioritarias de promoción y difusión de la cultura española en sus diferentes formas y lenguajes. Para ello, trabajamos en la internacionalización de la cultura española promoviendo la inserción internacional de nuestros creadores e industrias culturales y facilitando la presencia del sector en eventos internacionales. En esta labor, se intenta mantener un equilibrio entre las manifestaciones artísticas procedentes de las distintas Comunidades Autónomas, para que se refleje en el exterior lo que somos, un país con una riqueza cultural extraordinaria y con una diversidad cultural que no hace sino contribuir a esa riqueza.

En el ámbito multilateral, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación colabora para impulsar la presencia y la acción cultural de Cataluña en el ámbito de la UNESCO. En junio de 2014 se firmó un nuevo Memorandum de Entendimiento entre la UNESCO y la Generalitat de Cataluña, auspiciado por el MAEC y que contó y contará con el decidido impulso de la Delegación Permanente de España ante la UNESCO.

**4.- Conmemoración de aniversarios.** En los próximos años se celebrarán varios aniversarios que pueden contribuir a renovar la imagen de España en el mundo y a reforzar vínculos con zonas de gran interés, como Estados Unidos o la región de Asia-Pacífico. En el año 2015 se conmemorará el 200 aniversario del cierre de la ruta del Galeón de Manila y el 450 aniversario de la fundación de San Agustín, la primera ciudad de Estados Unidos. En 2019 se celebrará el 500 aniversario del comienzo de la primera vuelta al mundo (1519-1522); será un momento propicio para presentar a España como país impulsor de la globalización, y en 2016, el IV Centenario del fallecimiento de Miguel de Cervantes.

**5.- Concertación en el ámbito multilateral, principalmente UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura),** para abordar los retos globales educativos y culturales. UNESCO, por otra parte, es el marco idóneo de concertación en ámbitos como la gestión y protección del patrimonio en sentido amplio - material, inmaterial, subacuático, natural -, sector en el que partimos de una posición privilegiada.

**6.- Apoyo a la internacionalización de nuestras industrias culturales y creativas.** Estas industrias de claro valor añadido, constituyen un sector estratégico en el horizonte de la Agenda 2020, y se caracterizan por ser más intensivas en el empleo de alta cualificación que la media de los sectores productivos. Su carácter transversal produce importantes impactos en otras actividades como el turismo, la moda, o los productos de alta gama y posee uno de los mayores potenciales de crecimiento en una economía basada en la innovación. Por otra parte, no podemos olvidar al núcleo más dinámico de empresas en el ámbito de las industrias culturales y creativas, los contenidos digitales, cuya gran proyección de futuro lo configuran como un sector líder y en expansión, en un mercado potencial de 500 millones de consumidores - hablantes de español -, entre los que se encuentran algunas de las más importantes economías emergentes. Los contenidos digitales, además, están estrechamen-



**Campaña publicitaria realizada por la Secretaría de Estado de Turismo en Asia.**

te vinculados a la propiedad intelectual, lo que tiene un efecto multiplicador en su valor añadido.

Al tratarse fundamentalmente de pequeñas y medianas empresas, las actuaciones más eficaces deberán incorporar la colaboración público-privada y se orientarán a ampliar los mercados exteriores y a reforzar su implantación internacional, manteniendo el apoyo en mercados ya consolidados, e intensificando este apoyo en aquellos lugares en los que sigue siendo imprescindible para franquear determinadas barreras, en particular en mercados tan prometedores como los de los grandes países asiáticos y africanos.

Asimismo, se promoverán soluciones compartidas para la protección de los derechos de propiedad intelectual, especialmente en el entorno digital, estableciendo los equilibrios adecuados entre el desarrollo de la sociedad de la información y el de las industrias culturales y creativas, protegiendo adecuadamente la creación intelectual a fin de promover así la diversidad cultural y el acceso de todos a la cultura.

**7.- La consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano es un objetivo prioritario.**

Varias de las principales historias de éxito de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) tienen relación con la cultura y sus industrias; es necesario continuar impulsando esta línea de acción y llegar a nuevos terrenos.

**8.- La Diplomacia Cultural, en sus vertientes de promoción cultural, cooperación cultural y promoción cultural para el desarrollo,**

como parte de nuestra política de cooperación, continuando con los programas de capacitación de recursos humanos en el sector cultural o reconduciendo el esfuerzo realizado durante décadas en rehabilitación y utilización del patrimonio material e inmaterial a esquemas de transferencia del conocimiento, que se ajustan mejor a la nueva situación, sobre todo en Iberoamérica.

**9.- Coordinación y proyección de una imagen de unidad en la acción cultural en el exterior.**

El MAEC y sus organismos dependientes (Instituto Cervantes, AECID), así como el MECD, trabajan conjuntamente en la promoción de la lengua y la cultura en el ámbito de sus respectivas competencias. Las Embajadas de España, con todas sus oficinas técnicas sectoriales, aseguran la difusión

conjunta y coordinada, con todos los beneficios que de ello se deriva para la imagen de España (Marca España) y las positivas consecuencias educativas, diplomáticas, comerciales, turísticas o de otra índole, en definitiva, para contribuir al mejor desarrollo de la sociedad española y las relaciones internacionales.

**10.- Potenciación de las alianzas público-privadas.** Los ejes geográficos prioritarios, aparte de los tradicionales de Europa e Iberoamérica, Estados Unidos y Asia se dibujan como nuevas fronteras llenas de oportunidades. En relación con el primero, más allá de la comunidad hispana, se trata de llegar a la población norteamericana en general, difundiendo la cultura española a través de la red de Institutos Cervantes, de la acción educativa en el exterior del MECD y de otros centros.

En lo que a Asia se refiere, se trata de mercados emergentes, que requieren en muchas ocasiones apoyo institucional. Un ejemplo a seguir es el de la cinematografía, donde se ha concluido un acuerdo de coproducción con India y se ha firmado otro con China. En cuanto al idioma, el potencial es enorme. Cabe mencionar de forma especial el esfuerzo que realiza Filipinas para la introducción masiva de nuestro idioma en el sistema educativo, para lo cual recibirá acompañamiento y asesoramiento.

## 6.11. Acción exterior en materia educativa

La educación dirigida a alumnos de fuera de nuestras fronteras desempeña un papel de primer orden en dar a conocer España al tiempo que crea y fortalece relaciones internacionales de amistad y lazos educativos y culturales, tanto presentes como futuros.

### Acciones

1.- Impartición de enseñanzas del sistema educativo español en otros países, a través de los centros existentes de titularidad española, pública o privada.

2.- Aplicación o mantenimiento de diversas fórmulas de colaboración con centros docentes extranjeros, para que incorporen a su sistema educativo contenidos específicos del nuestro.

3.- Firma de acuerdos y convenios entre instituciones educativas españolas y de otros países, para facilitar la movilidad de profesores y estudiantes.

4.- Programas de doble titulación. En un escenario de mundialización, en el que la movilidad, la tecnología y el aprendizaje de lenguas constituyen tres elementos esenciales del proceso educativo, estos programas de titulación de nuestro sistema educativo y la de otro país permiten a los alumnos disfrutar de las ventajas educativas de ambos sistemas. Además propician la interculturalidad y facilitan a quienes la obtienen la movilidad en sus estudios superiores y en su vida profesional.

Junto a ello, la metodología basada en el “aprendizaje integrado de contenidos y lenguas” (AICLE), que en nuestra acción educativa exterior se aplica tanto en los programas de doble titulación como en los programas de español que se desarrollan en centros extranjeros, permite el aprendizaje simultáneo de esa lengua y de los contenidos de una materia no lingüística.

5.- La internacionalización de nuestras universidades, que ya participan en foros europeos, iberoamericanos y de otras áreas geográficas, puede servir para impulsar y promover el diálogo con universidades e instituciones responsables de la educación superior en nuevas áreas y países. Proseguir con el estímulo de la movilidad y los intercambios de alumnos y profesores, así como con el impulso del reconocimiento de titulaciones, la acreditación de la calidad y la puesta en marcha de nuevos programas internacionales de doble titulación, constituye la manera de fortalecer la presencia internacional e imagen de nuestra Educación Superior.

La Estrategia de Internacionalización de la Universidad española, elaborada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, tiene como objetivo desarrollar un plan ejecutivo basado en acciones concretas que permita a las universidades españolas posicionarse de manera destacada en la escena internacional sobre la base de una oferta atractiva y competitiva; y consolidar un sistema universitario fuerte e internacionalmente atractivo que promueva la movilidad de entrada y salida de los mejores estudiantes, profesores, investigadores y personal de administración y servicios, la calidad educativa, el potencial del español como idioma para la educación superior, así como la internacionalización de los programas formativos y actividades de I+D+i.

La estrategia trata de reforzar a España como una



### **Transporte sanitario en el helipuerto del Hospital Central de Asturias .**

referencia de educación superior internacional en español, valorizando el esfuerzo en educación superior realizado en las últimas décadas, considerando el español como un activo que debe servir para mejorar nuestro posicionamiento en un entorno internacional de competencia global por talento y por inversiones relacionadas con el conocimiento.

6.- Apoyo a las Consejerías de Educación, cuyo objetivo principal, en los países de su actuación, es el refuerzo de las relaciones en materia educativa, la promoción y gestión de la acción educativa española y el acercamiento de la lengua y la cultura españolas a profesores y estudiantes del sistema reglado.

## **6.12. Acción exterior en materia de Deporte**

El deporte es instrumento poderoso e indispensable en la promoción exterior. Un modelo deportivo de éxito es generador de acción exterior y tiene un impacto mediático muy relevante.

España posee uno de los modelos deportivos reconocidos como de éxito en todo el mundo. Los resultados de nuestros deportistas no sólo tienen consecuencias positivas en el ámbito de la imagen

deportiva y de marca, sino que se trasladan a muchos otros ámbitos como el educativo, el de la salud, el de la igualdad social y de género, la integración de las personas con discapacidad, el turismo, la industria y especialmente su papel como motor de la innovación y del desarrollo económico.

### **Acciones**

- 1.- Firma de memorandos de entendimiento y calendarios de cooperación entre instituciones deportivas españolas – en particular el Consejo Superior de Deportes - y ministerios extranjeros con competencia en deportes para facilitar la colaboración deportiva y la transferencia de conocimiento y experiencia hacia otros países.
- 2.- Visitas a España de altos responsables deportivos de otros países para recibir información sobre el modelo deportivo español y formación sobre gestión eficiente de estos modelos.
- 3.- Visitas a España de técnicos deportivos, arquitectos y responsables de equipamientos deportivos para estudiar en el terreno los Centros de Alto Rendimiento y de Tecnificación Deportivos.
- 4.- Acciones de cooperación deportiva directa en España, acogiendo en estancias de entrenamiento a técnicos y deportistas de otros países.
- 5.- Acciones de cooperación deportiva directa en el extranjero, mediante la creación y apoyo a escuelas deportivas con acciones educativas conjuntas.

6.- Acciones formativas a técnicos, científicos y responsables deportivos, mediante acogida de estancias en instalaciones y centros españoles, asistencia a cursos de formación y organización o colaboración en cursos y seminarios “in situ”.

7.- Viajes de los equipos españoles al exterior como mejores embajadores de nuestro deporte y de España.

8.- Organización de eventos deportivos de alto nivel acogiendo deportistas, técnicos y responsables de todo el mundo y difundiendo a través de los medios la imagen de España.

9.- Desarrollo de turismo deportivo en España tanto de espectadores de eventos señalados, como de practicantes en las innumerables ofertas, especialmente en actividades al aire libre y en el medio natural.

### 6.13. Acción exterior en materia de Turismo

Cada año, más de 1.000 millones de personas salen de sus países para hacer turismo. En términos económicos, aporta el 9,5% del Producto Interior Bruto mundial. De cada once empleos en el mundo, uno es generado por el turismo.

España es líder mundial en esta gigantesca industria. Es el segundo país en ingresos por turismo, el tercero en número de turistas internacionales y el primer destino vacacional del mundo. Mantener este lugar de privilegio va a ser un gran desafío. Es una de las ramas de actividad más importantes de la economía española en términos de PIB, por delante de la construcción, las actividades inmobiliarias, las actividades profesionales, científicas y técnicas o la información y comunicación.

Estos datos, los globales y los nacionales, sitúan al turismo como un elemento fundamental de la estrategia de acción exterior.

La industria turística se está transformando profundamente por razones tan dispares como las nuevas tecnologías, que están alterando la cadena de valor y los procesos de comercialización y venta, o el comportamiento de los consumidores. Es un mercado en el que compiten cada vez más

destinos internacionales con ofertas a segmentos cada vez más numerosos y variados de turistas potenciales.

La diversidad cultural, climatológica, gastronómica y de otros órdenes debe ser aprovechada para mejorar la promoción de nuestra oferta turística en el exterior. La colaboración con los responsables en esta materia de las Comunidades Autónomas resulta crucial para avanzar en la desestacionalización y dotar a los servicios turísticos de mayor valor añadido.

#### Acciones

1.- La promoción de la imagen de España, como destino turístico, en el exterior.

En los países maduros, principales emisores de turistas hacia nuestro país, la estrategia consistirá en dar a conocer la gran diversidad de productos turísticos que nuestro país puede ofrecer, con el fin de llegar a nuevos segmentos de población. En cambio, en aquellos mercados emergentes desde el punto de vista turístico, donde nuestro país no es tan conocido como destino, la estrategia consistirá en posicionar la imagen de nuestro país como destino turístico.

2.- El fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales en el ámbito turístico. España deberá incrementar los intercambios de conocimiento y experiencias con los socios estratégicos, en línea con las relaciones bilaterales económicas y comerciales. En cuanto a las organizaciones multilaterales con competencias en turismo, se potenciarán las relaciones institucionales así como la transmisión de conocimiento.

3.- La asistencia a las empresas y entidades turísticas españolas en su actividad internacional. Apoyaremos la internacionalización de las empresas turísticas españolas, a través de un servicio de asistencia especializada que las acompañe y apoye en su actividad internacional

4.- El fortalecimiento de la marca turística España. El turismo es un atributo fundamental de la marca país por lo que se llevarán a cabo acciones que fortalezcan la marca turística España como parte integral de la imagen global de calidad marca país.

El principal instrumento para apoyar estas acciones es el Plan Estratégico de Marketing del Instituto de Turismo de España (Turespaña).

## 6.14 Acción exterior en materia de Medio Ambiente y Cambio Climático

Como se ha señalado, el ámbito privilegiado en esta materia es NNUU y nuestro marco natural de actuación, la Unión Europea

### Acciones en materia de medio ambiente.

- 1.- Promover una mejor gobernanza para reforzar las sinergias y evitar duplicidades entre instrumentos - en materia ambiental existen del orden de 500 convenios internacionales - y asegurar su cumplimiento.
- 2.- Apoyo político al proceso, con una activa participación en los órganos de gobierno y en las conferencias de los convenios internacionales.
- 3.- Avanzar en la consecución de las Metas de Aichi del Plan Estratégico 2011-2020 del Convenio sobre Diversidad Biológica; avanzar en las negociaciones del Instrumento legalmente vinculante sobre mercurio, y otras sustancias químicas peligrosas.
- 4.- Apoyar la coherencia y sinergias entre las negociaciones ligadas al medio ambiente y las vinculadas a la Agenda Post2015, y que ésta aborde los desafíos que los retos medioambientales como la pérdida de biodiversidad, la escasez de agua, o la lucha contra la contaminación atmosférica, entre otros, plantean para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.
- 5.- En el ámbito de la Unión Europea, potenciar las acciones conjuntas sobre la Red Natura 2000, para que pueda ser visualizada como una red europea en el exterior, y conectada a iniciativas ambientales que ya se están desarrollando como son los bancos de conservación de la naturaleza.
- 6.- En materia de agua, intensificar la cooperación internacional, estableciendo y profundizando marcos de colaboración e intercambio de experiencias, tanto en el ámbito multilateral como bilateral. En Naciones Unidas destaca el papel del agua en la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible y en la cooperación al desarrollo. En el Mediterráneo a través de la iniciativa 5+5, en Asia con países como Uzbekistán, Kazajistán entre otros, o

GAS. ELECTRICIDAD.  
INTERCONEXIONES.  
NECESIDAD DE MÁS EUROPA.

España cuenta con dos **gasoductos** que la conectan con Argelia -el Gasoducto del Magreb, a través del Estrecho, y el Medgaz por Almería- por la que recibe, o puede recibir 20  $\text{bm}^3/\text{año}$ , a los que se une Larrau (Francia) con una capacidad de 5,2  $\text{bm}^3/\text{año}$ .

Además España cuenta con **siete plantas de regasificación**: Bilbao, Gijón, Ferrol, Huelva, Cartagena, Sagunto y Barcelona, con una capacidad total de 67,1  $\text{bm}^3/\text{año}$ . Las plantas operan sólo a un 20% de capacidad debido a los altos precios del GNL en Extremo Oriente que hacen más rentable el gas argelino.

Así pues, la **capacidad total de importación** de gas de España es de 92,3  $\text{bm}^3/\text{año}$ . El consumo actual es de alrededor de 30-31  $\text{bm}^3/\text{año}$ .

Esto significa que la red gasista española **estaría en condiciones de reexportar a Europa alrededor de 50  $\text{bm}^3/\text{año}$ , que equivale a alrededor del 40% del suministro de gas ruso**. Reforzando las conexiones con Argelia esta cifra podría incluso aumentarse (en otros 18  $\text{bm}^3/\text{año}$  según estimaciones de Enagás). Tal posibilidad está actualmente impedida por la **insuficiencia de conexiones con Francia** y, a través de ella, con el resto de Europa.

En electricidad, **la capacidad de interconexión eléctrica entre España y Francia es una de las más bajas de la Unión Europea**. La capacidad actual es de un **1,4%** sobre la potencia instalada y de un **3,33%** sobre demanda punta. Esta capacidad podrá alcanzar el **2,7%** sobre potencia instalada, una vez finalizadas las obras de la línea Sta. Llogaia-Baixas. En el caso de realizar la interconexión por el Golfo de Vizcaya, España alcanzaría en el año 2022 un **6,1%** de ratio de interconexión sobre la potencia instalada, **valor que está aún muy por debajo del objetivo del 10% establecido por el Consejo Europeo. De hecho, en 2020, España será el único país de Europa continental por debajo de dicho objetivo.**



**Maqueta del tren Talgo de la futura línea de alta velocidad entre La Meca y Medina (450 kms. de longitud).**

en Oriente Medio, o en Iberoamérica a través de la Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua (CODIA).

### **Acciones en materia de cambio climático**

- 1.- Apoyo político al proceso internacional de lucha contra el cambio climático, con una activa participación en la Cumbre organizada por el Secretario General de NNUU.
- 2.- Avanzar en la negociación conducente a un nuevo acuerdo internacional de cambio climático que deberá adoptarse en 2015, en la Cumbre de París, y que entrará en vigor en 2020.
- 3.- Apoyar la coherencia y sinergias entre las negociaciones ligadas al clima y las vinculadas a la Agenda Post2015 y que ésta aborde los desafíos que el cambio climático plantea para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.
- 4.- Cooperación con terceros países e instituciones para avanzar en el desarrollo de los mercados internacionales de carbono.
- 5.- En la Unión Europea, apoyo al proceso de negociación de un nuevo marco de energía y cambio climático.
- 6.- Refuerzo de la presencia de España en la región Iberoamericana a través del mantenimiento e impulso de redes como la RIOCC ( Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático) y en otras

áreas de interés mediante un adecuado uso de los recursos de cooperación.

7.- Presencia activa en los foros internacionales donde se pueda transmitir el papel relevante de España en la lucha contra el cambio climático.

## **6.15. Acción exterior en materia de Salud**

La acción exterior en materia de salud se orienta a la seguridad sanitaria, la protección de la salud, la atención sanitaria de los ciudadanos y el apoyo que desde el sector sanitario se puede ofrecer a otros sectores (agroalimentario, turismo, etc). Se enmarca en las políticas impulsadas desde la Unión Europea, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otros organismos internacionales.

La globalización de las amenazas sanitarias de origen humano, animal, alimentario, ambiental u otros exige la colaboración internacional para su detección y control. España adoptó el Reglamento Sanitario Internacional de la OMS por el que tiene el compromiso de notificar las amenazas para la salud que puedan ser de interés internacional, y disponer de estructuras y mecanismos preparados para la respuesta.

La seguridad alimentaria y los mercados alimentarios globales, requieren también un marco de colaboración internacional para mantener los estándares de seguridad alimentaria alcanzados en la Unión Europea, la coordinación en la respuesta a situaciones de emergencia alimentaria y el pro-

greso en las tecnologías de transmisión y gestión de la información.

Las enfermedades no transmisibles constituyen la principal causa de morbilidad y mortalidad en todos los países por lo que son objeto de atención prioritaria en la agenda sanitaria de Naciones Unidas, la Unión Europea y los Estados.

En el marco de la farmacovigilancia se potencia la cooperación, colaboración, coordinación y comunicación entre las autoridades sanitarias para desarrollar actuaciones estandarizadas, transferencia de conocimientos y tecnología de la información, y para promover la prevención y la lucha contra los medicamentos falsificados y fraudulentos.

La Organización Nacional de Trasplantes (ONT) ha colocado a España en el liderazgo mundial en tasas de donación y de trasplantes y ha permitido que muchos países hayan incrementado sus tasas aplicando el "Modelo Español de Trasplantes". El valor de la cooperación internacional en este ámbito se muestra en la obtención por parte de la ONT del premio "Príncipe de Asturias a la Cooperación Internacional" en el año 2010, así como la nominación como "Embajador de la Marca España" en el año 2013.

El sector sanitario tiene un papel en el apoyo a otros sectores como: la internacionalización del sector agroalimentario, exportaciones de alimentos, control de calidad de medicamentos y sector de cosméticos, y empresas de asistencia sanitaria que impulsan el sector de turismo de salud.

### Acciones

- Participación activa en los foros de la Unión Europea y la OMS en la preparación y respuesta ante amenazas y crisis sanitarias, en el establecimiento de normas alimentarias e investigación de riesgos alimentarios. Promover los valores y la experiencia del sistema de seguridad alimentario europeo en Iberoamérica.
- Colaboración con la Comisión Europea y, especialmente con los Estados miembros fronterizos con España, en el funcionamiento de la asistencia sanitaria transfronteriza.
- Liderar en la Unión Europea la acción conjunta sobre enfermedades no transmisibles y envejecimiento activo a lo largo del curso de vida así como las acciones en el campo de la nutrición y actividad física.

- Participación activa con la OMS y la Unión Europea en la elaboración del plan de acción para el personal de salud para fomentar una fuerza de trabajo sostenible en Europa.

- Mantener el liderazgo en Europa y en el resto del mundo en materia de donación y trasplante de órganos, tejidos y células, a través de la colaboración activa con la Comisión Europea, Consejo de Europa, OMS y la Red/Consejo Iberoamericana de donación y trasplante.

- Consolidar un modelo colaborativo de las instituciones del sector del medicamento con los países de Iberoamérica.

- Impulsar el grupo de trabajo de internacionalización del sector salud, establecido en el marco del Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015.

## 6.16. Acción exterior en materia de Energía

España ha sido, tradicionalmente, muy dependiente del exterior en materia energética, como la mayor parte de los Estados de la Unión Europea. Por ello, los objetivos españoles en este ámbito encajan con los europeos, definidos en torno a los conceptos de seguridad, sostenibilidad y competitividad.

El mundo está cambiando y el contexto en materia de energía también. Las novedades más importantes se han dado en la explotación de combustibles fósiles no convencionales (gas de esquisto, petróleo de esquisto bituminoso y arenas petrolíferas).

La "revolución del esquisto" ha generado grandes expectativas de que Estados Unidos llegue a la autosuficiencia en materia energética a medio plazo. En Europa - por razones técnicas, políticas y de sostenibilidad - semejante evolución es muy improbable y, en cualquier caso, no resolverá la situación de dependencia exterior, ni de Europa, ni de España.

España importó en 2012 más de las tres cuartas partes de la energía que consumió. La crisis económica, y la evolución del modelo productivo español hacia actividades con menor intensidad ener-

gética, han facilitado que la tasa de dependencia exterior baje desde máximos superiores al 80%, pero es imposible revertir totalmente la situación. Aunque sea posible reducir la tasa de dependencia a través del desarrollo de recursos propios - carbón, renovables - y primando la eficiencia energética, esta reducción siempre será muy costosa. Por lo tanto, la prioridad seguirá siendo la diversificación de proveedores y de fuentes de energía, que minimice nuestra vulnerabilidad. Esto exige un constante acompañamiento diplomático, dirigido a facilitar acuerdos con los países proveedores y la tarea de las empresas españolas del sector, así como el análisis de la situación de los productores, que permita adelantarse a posibles perturbaciones en el suministro y minimizar riesgos.

No obstante, la gran paradoja en materia de seguridad, e incluso sostenibilidad, es la ausencia de una Europa de la energía. La inexistencia de un mercado europeo energético integrado aumenta la vulnerabilidad en el aprovisionamiento de los Estados miembros, y entorpece una mayor eficiencia energética. La ausencia de una política energética europea dificulta así la consecución de los objetivos, en los que están anclados las metas españolas. En este sentido, que la Unión Europea avance en la integración energética es una prioridad. La integración de España en los mercados eléctrico y gasista europeos es clave para nuestra competitividad y también facilitará la diversificación de aprovisionamiento, la respuesta a posibles perturbaciones súbitas en el mercado energético que puedan afectar tanto a España como a Europa, y la mejor integración de las energías renovables en el sistema energético.

El desarrollo de las interconexiones (véase recuadro anterior) con el resto de Europa permitirá aprovechar todo el potencial español como puente energético entre África y Europa y posibilitaría ejercer la solidaridad con Europa en caso de crisis energética. Por todo ello la creación de un mercado energético europeo integrado es crucial para el futuro energético de España.

España es puntera en energías renovables y debe seguir apostando por ellas. Un elemento esencial de esta apuesta es alcanzar un adecuado nivel de interconexión al mercado europeo. Desde la acción exterior se debe fomentar este objetivo y acompañar la expansión de las empresas del sector, a la vez que se empieza a considerar la nueva variable geoestratégica que supone encauzar la explota-

ción de energías renovables en regiones vecinas como el Norte de África.

## 6.17. Acción Exterior en materia de Infraestructuras y Transporte

Los objetivos de la acción exterior en esta materia son:

- Reforzar la participación en la política común de transportes de la Unión Europea, defendiendo los intereses de España en asuntos relevantes como las Redes Transeuropeas de Transporte (TEN-T) o la denominada "Facilidad para Conectar Europa", específicamente diseñada para promover el crecimiento, el empleo y la competitividad a través de la inversión en infraestructura.
- Potenciar las relaciones con otros países prioritarios en el ámbito de las infraestructuras, transporte y vivienda.
- Intensificar la participación institucional en las organizaciones internacionales, foros específicos, reuniones de alto nivel y bilaterales, tanto en el ámbito ministerial como por parte de las entidades del Grupo Fomento para garantizar la defensa de los intereses españoles.
- Impulsar la conectividad de España con el exterior. Objetivo fundamental es garantizar las conexiones de España con el resto del mundo, tanto de pasajeros como de mercancías, dada su importancia para el sector turístico, para facilitar los negocios de las empresas españolas en el exterior, o para favorecer las exportaciones de productos, procurado que España esté en los grandes flujos internacionales de mercancías.
- Promocionar la Marca España y, dentro de ella, el aspecto de excelencia en las infraestructuras del transporte. Este tipo de iniciativas no solo tiene un componente de imagen de país, sino que beneficia a las empresas del Grupo Fomento y al conjunto de tejido empresarial español.
- Apoyar la internacionalización de nuestras empresas privadas, con una especial atención a las pe-

queñas y medianas empresas, que son las que más dificultades pueden encontrar para establecerse más allá de nuestras fronteras.

### Acciones

1. Participación en Reuniones de Alto Nivel y viajes de Estado y oficiales y los promovidos en el marco de la acción exterior..
2. Contribuir activamente en la toma de decisiones de la política común de transportes de la Unión Europea
3. Encuentros bilaterales. Junto a los contactos con otros Gobiernos o a través de la red de embajadas, se está promocionando la firma de Memorandos de Colaboración en áreas en las que la experiencia y conocimiento de las empresas públicas y privadas españolas es importante. Ello supone una palanca para participar en proyectos de infraestructuras en esos países.
4. Relaciones con países vecinos: Francia y Portugal. Las relaciones con Francia y Portugal en el ámbito de las infraestructuras de transporte transfronterizas son esenciales para asegurar la conectividad de España con el resto de Europa. En el marco de la misma hay que resaltar, además de las reuniones de alto nivel mencionadas anteriormente, frecuentes contactos y reuniones a todos los niveles del Ministerio de Fomento y por parte de las entidades públicas empresariales adscritas al mismo.
5. Relaciones multilaterales. Participación al máximo nivel en reuniones en diversos foros multilaterales (Reuniones Sectoriales de Ministros de Infraestructuras iberoamericanas en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, Grupo de Ministros de Transportes del Mediterráneo Occidental (GTMO), Unión por el Mediterráneo (UPM)) y foros internacionales y jornadas de ámbito internacional (Conferencia Río+20 de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Foros anuales del Consejo España-EEUU, I Foro de Panamá-Unión Europea y I Foro México-Unión Europea). Asimismo, se participa asiduamente en las reuniones de Organizaciones Internacionales, fundamental en un sector tan internacionalizado como el del transporte.

## 6.18. Acción Exterior en materia de Empleo y Seguridad Social

La movilidad de personas es una de las claves del mundo actual, en una economía cada vez más globalizada. En el caso de España, los flujos de salida están protagonizados principalmente por extranjeros que en su momento migraron a nuestro país y hoy deciden regresar a su país de origen, e incluyen también a españoles, ya sea de origen o nacionalizados tras su residencia en España. Estas salidas coexisten con flujos de entradas de nuevos inmigrantes así como con la llegada de españoles que retornan.

En este contexto, resulta esencial prestar apoyo a los derechos, en materia de empleo y de Seguridad Social, derivados de la actividad laboral o profesional, por ejemplo, los generados por las cotizaciones a los sistemas de seguridad social en los diferentes países. En el actual contexto, surge la necesidad de coordinar a nivel internacional, el reconocimiento de los derechos del trabajo y a las prestaciones sociales generadas.

En la UE destaca el desarrollo de la Estrategia Europa 2020, para promover el empleo y la protección social dentro de un espacio donde las personas circulan libremente. Efectivamente, España y el resto de socios comunitarios se enfrenta en los próximos años al importante reto de la reducción del desempleo, en especial entre nuestros jóvenes, para lo cual continuará participando en todas las iniciativas comunitarias dirigidas este fin, bien las ya existentes como, la Iniciativa de Empleo Juvenil y la Garantía Juvenil asociada a la misma, o bien las futuras a favor de éste o de otros colectivos.

También es cada vez más sólido el compromiso de España con las organizaciones internacionales que velan por los derechos de los trabajadores y empleadores, así como por el desarrollo del concepto de Trabajo Decente y de calidad, fundamentalmente en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, organización de la que España es país fundador desde 1919. Ahora vuelve a ocupar un puesto de miembro no permanente, y por un periodo de tres años, en el Consejo de Administración de la OIT y en el Comité de Libertad Sindical de este organismo tripartito de Naciones Unidas, lo que

exigirá una presencia sólida en el mismo. Cabe destacar asimismo la participación española en los comités y grupos de trabajo del Consejo de Europa (Carta Social Europea y Código Europeo de Seguridad Social), de la OCDE (Comité DELSA) y de la Unión Europea.

España es consciente de la importancia de llevar a cabo acciones exteriores de cooperación en el ámbito del empleo y la Seguridad Social dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, dado que no es posible concebir sociedades democráticas y justas sin un marco que garantice derechos laborales y de protección a la población.

En consonancia con ello, España apoya decididamente el concepto de Trabajo Decente y el llamado "Piso de protección Social (nivel mínimo de protección social) acuñados por la Organización Internacional del Trabajo, colaborando con este organismo multilateral en la difusión y aplicación de las normas internacionales del trabajo y en la erradicación de todo tipo de discriminación en el acceso y en las condiciones de empleo. Además, desde hace años, España colabora muy activamente con la OIT en programas de lucha contra la explotación laboral de niños y jóvenes.

Teniendo en cuenta el contexto descrito, las acciones en materia de Empleo y Seguridad Social que se plantean son las siguientes:

1. Impulsar el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, poniendo especial énfasis en las iniciativas para la promoción del empleo juvenil.
2. Participar y fomentar las iniciativas internacionales dirigidas a la lucha contra el empleo no declarado y la lucha contra el fraude en el ámbito sociolaboral.
3. Fomentar la cooperación, y el apoyo técnico a escala multilateral y bilateral, a proyectos que divulguen y fomenten los conceptos de Trabajo Decente y del Piso de Protección Social de la OIT.
4. Fortalecer nuestro posicionamiento multilateral -en foros internacionales como el G20 y las Cumbres Iberoamericanas- a través de una activa participación vía el intercambio de buenas prácticas entre los diferentes países y el diseño de estrategias que impulsen la creación de empleo, en especial el empleo de los jóvenes.
5. Profundizar, dentro del ámbito de la Unión Europea en la coordinación de las políticas nacionales de empleo y de protección social, en especial de los Sistemas nacionales de Seguridad Social.
6. Fortalecer la red de convenios bilaterales de seguridad social suscritos por España con otros países, mediante la conclusión de nuevos acuerdos así como a través de la revisión de aquéllos que, hallándose en vigor, precisan de una adaptación a las actuales circunstancias, tanto legislativas como fácticas.
7. Impulsar la labor realizada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) en el Consejo de la Unión Europea (Grupo de Asuntos Sociales), el Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo de la UE y, especialmente, la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA), con sede en Bilbao, y en el que el INSHT participa como miembro del Consejo de Dirección y actúa como Administrador de la Red Española y Punto Focal nacional en la Red Europea sobre SST.
8. Reforzar la cooperación para el desarrollo de otros países, mediante intercambio de información y asistencias técnicas. Estas relaciones a menudo se enmarcan en convenios de cooperación o memorandos de entendimiento. Una de las áreas más activas en este sentido es la economía social, al ser España país de referencia a nivel mundial tanto por lo avanzado de su sector cooperativo, como por lo que se refiere al desarrollo de un marco normativo para el desarrollo de dicho sector.
9. Mantener un diálogo fluido con observadores internacionales que ofrecen su análisis y perspectivas de un elemento tan importante para los inversores, para la buena marcha de la zona euro y para la imagen país como el mercado de trabajo, destacando los exámenes que del mercado de trabajo realizan organismos como la Comisión Europea, el FMI, el BCE o la OCDE.
10. Impulsar la contribución a iniciativas de avance del proyecto europeo en el ámbito del empleo. Destaca la participación del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en la Red de Servicios Públicos de Empleo europeos (PES Network), cuyo principal objetivo es fomentar la cooperación entre los Estados Miembros en materia de empleo y el aprendizaje comparativo, para contribuir a la Estrategia Europa 2020 y a la aplicación de políticas y

medidas estratégicas para la Unión Europea en esa materia.

consejeros agrícolas y comerciales como impulsar la apertura de nuevos mercados o la mejora de las relaciones comerciales en los ya disponibles, como con otras actuaciones de promoción.

## **6. 19. Acción Exterior en materia agraria, alimentaria y pesquera**

La Acción Exterior en materia agraria, alimentaria, pesquera y medioambiental se orientará a la promoción de los productos y servicios agroalimentarios y pesqueros españoles, a la apertura de nuevos mercados para éstos y a la remoción de los obstáculos comerciales o sanitarios a los mismos, ajustándose a los objetivos establecidos en la política agroalimentaria y pesquera y a los compromisos que, en su caso, se deriven de las estrategias de la Unión Europea, así como a la promoción de la acción internacional en materia medioambiental y de los productos y servicios medioambientales españoles.

En el Sector agroalimentario y pesquero se ha mantenido la tendencia favorable que comenzó en 2009. El superávit comercial se ha incrementado en un 36,3% con respecto al año 2012, pasando de 5.754 M€ a 7.841 M€. Cabe destacar el importante papel que desempeña este sector en el comercio exterior español, pues las exportaciones agroalimentarias suponen el 16,2% del total y las importaciones el 12%. Además, contribuye a reducir el déficit comercial estructural español, ya que sin su aportación dicho déficit sería un 32% superior. Tal es la magnitud del comercio exterior en el sector, que teniendo en cuenta la relación entre Producción y Personas ocupadas (Contabilidad nacional INE 2012), y el valor económico de las exportaciones en 2013, se deduce que el 33 % del empleo en Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca (en torno a 249.000 personas) y el 21 % en la Industria de Alimentación, Bebidas y Tabaco (en torno a 86.000 personas) son debidas a la Exportación.

El sector agroalimentario y pesquero cuenta con un gran potencial exportador, tanto por la calidad como por la variedad de sus productos y elaboraciones, que, tal y como se recoge en las Líneas estratégicas de Internacionalización del Sector Agroalimentario, precisa el apoyo de la acción exterior, tanto a través de los trabajos técnicos de los

# 7. Espacios geográficos

Las relaciones bilaterales son, y seguirán siendo, una dimensión fundamental de la política exterior. Sus prioridades y objetivos sólo pueden conseguirse con una correcta gestión de estas relaciones y en ellas se invierte una parte considerable de los medios humanos y materiales. En muchas ocasiones, lo que se quiere conseguir en un foro multilateral sólo se obtiene después de múltiples gestiones bilaterales en las capitales de los países en cuestión. La correcta asistencia, y la posibilidad de ayudar a nuestros ciudadanos en el exterior, requieren presencia permanente y buenas relaciones con las autoridades locales en todos los niveles de la administración del país tercero. Las funciones tradicionales de la diplomacia, información, negociación y representación, más necesarias que nunca aunque las formas hayan cambiado considerablemente, encuentran su pleno desarrollo en la relación bilateral.

El carácter de estas relaciones está cambiando con la aparición de centros de poder e influencia diferentes de Gobiernos y Administraciones, con la posibilidad de establecer nuevos modelos de relación más allá de los cauces tradicionales y con la oportunidad de crear nuevas formas de asociación con un país o grupo de países para actuar en otras regiones del mundo. Las numerosas y densas relaciones que España mantiene con la totalidad de los países del mundo deberán adaptarse a estas transformaciones.

## 7.1. Europa

Las relaciones bilaterales con nuestros socios de la Unión Europea son un elemento fundamental en el objetivo superior de la integración europea. Una

relación bilateral intensa y permanente facilita el diálogo y la comprensión profunda sobre las diferentes posiciones. Se abre así la puerta a entendimientos que facilitan la consecución de nuestros intereses en el seno de las instituciones europeas, y hacen avanzar los intereses propios de la Unión. Seguiremos por ello profundizando en la relación bilateral con nuestros socios europeos, y de forma particular con los que mantenemos ya una relación estratégica: Alemania, Francia, Italia, Polonia, Portugal y Rumanía.

Más allá del objetivo de la integración europea, se trata de relaciones bilaterales de larga tradición, con un denso y antiguo trasfondo histórico, relaciones que por su intensidad hace mucho que desbordaron el marco de lo público, mucho más de lo oficial, para situar a las respectivas sociedades como auténticos motores de la interacción mutua. Relaciones como la que mantenemos con el Reino Unido, los Países Bajos o el resto de los Estados Miembros de la Unión tienen un marco jurídico incomparable con cualquier otra relación bilateral. Baste señalar que los españoles no son allí lo que habitualmente se entiende por extranjeros en las relaciones internacionales, ni esos casi 500 millones de ciudadanos lo son en España. Estas relaciones pueden requerir planes para abordar alguna cuestión de interés común – las interconexiones con Francia por poner un ejemplo concreto, entre otros – pero no hace falta ninguna estrategia de política exterior para gestionarlas. Hace tiempo ya que la mejor estrategia es dejar que las sociedades europeas, incluida la española, definan sus opciones en la relación mutua.

Tras las fronteras de la Unión, el continente europeo alberga países y regiones de gran importancia para la política exterior española.



*El rey don Juan Carlos, junto al presidente de Rusia, Vladimir Putin, en la ceremonia de entrega del Premio Estatal de Rusia, máximo galardón del país, entregado al rey en 2012 por su actividad humanitaria y su papel en la transición española.*

**Rusia** es el vecino más importante de la Unión Europea y un socio estratégico. En política internacional, las relaciones con los vecinos nunca están exentas de problemas. Por su propia naturaleza, albergan siempre un cierto potencial de conflicto del que carecen las relaciones con países más alejados. A cambio, si se trabaja en el entendimiento y la buena voluntad, pueden ser relaciones mucho más densas, más ricas, con gran capacidad de desarrollo.

A ese potencial que tiene siempre la vecindad se une, en el caso de Rusia, su carácter de socio estratégico. Rusia, como actor relevante de la Comunidad Internacional, miembro permanente del Consejo de Seguridad, tiene la capacidad de contribuir positivamente a la solución de muchos problemas internacionales, desde cuestiones globales hasta conflictos en los que su influencia puede ser muy importante para alcanzar una solución. La Unión Europea quiere trabajar con Rusia para la solución de muchos de esos problemas globales y de muchos de esos conflictos, en particular aquellos que por su proximidad geográfica nos afectan más directamente a los dos.

En los últimos años, Moscú ha tomado decisiones

y ha actuado de forma que hace muy difícil materializar todo el potencial que pueden alcanzar las relaciones entre dos vecinos de la entidad de Rusia y la Unión Europea. Entre esas acciones, y más recientemente, la anexión de Crimea es una violación del derecho internacional, como lo son todos y cada uno de los cambios de fronteras por la fuerza, sin el acuerdo explícito de los Estados implicados. La actitud de Rusia en la vecindad común, y en particular el conflicto en Ucrania, ha llevado a un enfriamiento considerable de las relaciones con la Unión Europea, que sólo pueden tener consecuencias indeseables para todos.

España ha favorecido siempre, y lo sigue haciendo, una relación con Rusia que permita explotar el enorme potencial de beneficio mutuo al que antes se hacía referencia. Rusia y la Unión Europea tienen mucho que ganar en una relación de ese tipo. Para ello es necesario un entendimiento básico sobre la actitud de cada parte, en particular en la vecindad de ambos países. España sólo entiende un modelo en el que se respeten los intereses legítimos de todos, y tenga como primera prioridad el progreso y el bienestar de todos los países de la zona. Sobre esta idea seguiremos trabajando para avanzar las relaciones de Rusia y la Unión Europea. Y lo hare-

## UCRANIA Y LAS RELACIONES RUSIA – UNIÓN EUROPEA

Ucrania es un país soberano que tiene pleno derecho a decidir libremente su posición en el concierto de las naciones. Este es el punto de partida de la posición española, que no puede dejar de comprender, e incorporar, la especial sensibilidad de Rusia fruto de factores diversos como el valor estratégico de Ucrania para Rusia (y viceversa), un elevado valor emocional, peso económico y cercanía humana y entre una parte importante de las sociedades respectivas.

El Consejo Europeo condenó “firmemente la violación sin mediar provocación de la soberanía y la integridad territorial de Ucrania por la Federación de Rusia”, anunciando al mismo tiempo su intención de “restablecer con prontitud el objetivo común de la Unión Europea y de la Federación de Rusia de mantener una relación basada en el interés mutuo y en el cumplimiento de las obligaciones internacionales”.

Los elementos esenciales de este acercamiento son:

- **Preservar la integridad territorial de Ucrania**, lo que en absoluto es incompatible con los legítimos intereses rusos en Crimea, redefiniendo el estatus de Crimea dentro de Ucrania.
- **Proceso constituyente** con la reforma de la constitución de 2004 para incorporar las aspiraciones de mayor autonomía de las regiones, especialmente las del Este.

En el marco de un nuevo acercamiento con Rusia, basado en los dos elementos anteriores, la Unión Europea podría considerar los siguientes puntos:

- Mostrar a Rusia que el Partenariado Oriental ni está concebido ni se aplica como un juego de suma cero, sino que se basa en un enfoque de colaboración y entendimiento, también con Rusia, favoreciendo un espacio de valores compartidos, prosperidad y estabilidad.
- Formalizar las relaciones de la UE con la Unión Económica Euroasiática, partiendo de

un análisis conjunto de la compatibilidad del Acuerdo de Asociación y el Acuerdo de Libre Comercio por un lado y la Unión Económica Euroasiática (UEE) por otra.

- Avanzar en la facilitación y liberalización de visados como mejor manera de facilitar los contactos directos y el conocimiento mutuo entre los ciudadanos rusos y los de la Unión. En línea con lo anterior, debería mantenerse el diálogo UE-Rusia en materia de DDHH, cuyo principal beneficiario es la propia sociedad civil.
- Negociar formas imaginativas de participación de Rusia en las operaciones de gestión de crisis de la UE que permitan dar a terceros países capaces de aportaciones sustanciales, como sería el caso de Rusia, un mayor papel en la gestión de las operaciones.
- El tercer paquete energético, que obliga a la separación entre las fases de exploración-producción y comercialización, no es negociable. Forma parte de un mínimo intento de hacer más europea la política energética. Pero no está reñido con la negociación de elementos de flexibilidad.
- En lo que se refiere a las relaciones OTAN / RUSIA, debe buscarse el pleno funcionamiento de las actividades y reuniones (diálogo diplomático, operaciones conjuntas OTAN-Rusia sobre desarme químico sirio...) que se desarrollaban en el marco del Consejo OTAN-Rusia antes del 5 de marzo. Este Consejo deberá poder reunir a los Ministros de Asuntos Exteriores, a petición de uno de sus miembros, cuando a su juicio haya una situación con posibles implicaciones graves para la seguridad y estabilidad del área Euro-atlántica.

mos desde el convencimiento de que Rusia será siempre, necesariamente, parte de la solución.

Junto a ello, y en ese marco, España quiere trabajar para hacer más sustantiva su relación con Rusia. España aspira, y tiene capacidad para hacerlo, a ser un socio importante en el proceso de modernización de la economía rusa planeado por sus autoridades. Y aspiramos a estrechar más las relaciones entre las dos sociedades, que sólo muy recientemente han empezado a conocerse con cierta profundidad.

Ucrania es un vecino relevante de la Unión Europea, el de mayor peso de la Asociación Oriental, y con el que España desea incrementar la calidad y contenido de sus relaciones bilaterales.

Hemos apoyado decididamente el establecimiento de relaciones contractuales sustantivas con la Unión Europea. La firma del Acuerdo de Asociación es el primer paso en este sentido. La orientación democrática, de apertura de Ucrania a Europa definida tras las elecciones de mayo de 2014, abre el camino de las reformas políticas, jurídicas y económicas que Ucrania necesita para asegurarse un futuro de prosperidad y estabilidad. Permitirán asimismo la puesta en práctica de las previsiones del Acuerdo de Asociación.

Ucrania es un país con un enorme potencial y con capacidad para superar las enormes dificultades políticas y económicas que ahora enfrenta. La Unión debe jugar un papel fundamental en este empeño y esa será la convicción que guiará la política española.

Con **Turquía** tenemos una relación estratégica en lo político y económico, y apoyamos su proceso de adhesión a la Unión Europea. En línea con la postura española sobre la ampliación, el apoyo al ingreso de Turquía se basa en el cumplimiento estricto de las condiciones establecidas en los llamados "criterios de Copenhague" y en los informes de progreso de la Comisión Europea. El apoyo activo de España desde el interior se manifiesta en nuestra pertenencia al grupo informal "amigos de Turquía".

España y Turquía copatrocinaron la "Alianza de Civilizaciones" - hoy en el marco de Naciones Unidas -. Turquía forma igualmente parte del reducido grupo de países con los que España celebra una cumbre anual. Así, en lo político, lo económico y la visión regional mediterránea, Turquía es un socio estratégico de España.

Seguiremos apoyando firmemente la **perspectiva europea de los Balcanes Occidentales**, en el marco de los criterios establecidas por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993, el de Madrid de 1995 y el Proceso de Estabilización y Asociación acordado en el Consejo Europeo de Salónica en 2003. El esquema del proceso consiste en la firma de Acuerdos de Estabilización y Asociación de la UE con cada país, por los que éstos se benefician de unas ventajas arancelarias, comerciales y de fondos de pre-adhesión, a condición de que realicen reformas para adecuarse a los estándares europeos, lograr el estatuto de candidato y finalmente, negociar el ingreso en la Unión. Un país de la importancia y peso regional de **Serbia** debe progresar en su aspiración europea. La mejora de las perspectivas en el caso de **Albania** contribuiría también al progreso y la estabilidad regional.

Con Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia y Moldavia, países de la Asociación Oriental, España ha venido intensificando los contactos y promoviendo su acercamiento a Europa. Nos guiamos por dos principios. En primer lugar, es necesario respetar las opciones que cada país elija en su relación con la Unión. En segundo lugar, la relación debe desarrollarse en el marco de la Política Europea de Vecindad.

**Georgia y Moldavia** son los que han demostrado un mayor compromiso con la Unión tras la firma de sus Acuerdos de Asociación en junio de 2014. España seguirá intensificando los contactos con estos dos países, política que incrementaremos en el futuro, para cimentar la relación bilateral y su acercamiento a Europa.

El **Cáucaso Sur** es una región relevante por su situación geoestratégica; su condición de vecina de la Unión Europea; la existencia de conflictos prolongados - Osetia del Sur, Abjasia, Nagorno Karabaj - que requieren la continua atención internacional; y su relevancia energética, tanto por la riqueza de sus reservas, como por su condición de zona de tránsito. Nuestro objetivo son las reformas y el desarrollo democrático de los Estados caucásicos y el impulso de la opción pro-europea en su política exterior. España tiene interés particular en continuar reforzando las relaciones con **Armenia y Azerbaiyán**. En este último país se ha destacado un diplomático en el marco del acuerdo de despliegue con la Unión.

## GIBRALTAR

**El contencioso de Gibraltar es un vestigio anacrónico de los conflictos dinásticos del Antiguo Régimen.** El título de soberanía británica deriva exclusivamente de la cesión de propiedad incluida en el artículo X del Tratado de Utrecht, que se caracteriza por los siguientes puntos:

- Sólo se ceden la ciudad y el castillo de Gibraltar junto con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen.
- España tiene un derecho preferente para recuperar este territorio en el caso de que la Corona británica decida darlo, venderlo o enajenarlo de cualquier modo.

**El Istmo no fue cedido por España al Reino Unido** a través del Tratado de Utrecht, quedando siempre bajo soberanía española. España ha señalado que la mera ocupación continuada por los británicos (que en 1909 levantaron la Verja) no cumple los requisitos del Derecho Internacional para la adquisición de soberanía. Así pues, España entiende que la ocupación del Istmo es ilegal y contraria al Derecho Internacional. En cuanto **a las aguas territoriales y al espacio aéreo, España no reconoce como propios del Reino Unido otros espacios que los comprendidos en el artículo X del Tratado de Utrecht.**

**Gibraltar es una colonia, la única colonia existente en Europa.** Desde 1963 Gibraltar está incluido en la lista de territorios sometidos a descolonización, dentro del ámbito de actuación del Comité Especial de Naciones Unidas encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (Comité de los 24). Sólo las NNUU pueden decidir cuándo se ha completado el proceso de descolonización de Gibraltar y hasta ese momento, Gibraltar estará incluido en la lista de las Naciones Unidas de territorios dependientes.

**La situación colonial de Gibraltar atenta contra la integridad territorial de España** y es incompatible con la Resolución 1514 (XV), párrafo 6, de 1960, sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. En el caso de Gibraltar, la ONU no ha reconocido el derecho a la autodeterminación.

**El Gobierno ha instado al Reino Unido a retomar, a la mayor brevedad, la negociación bilateral sobre cuestiones de soberanía, interrumpida durante demasiados años.**

**La cuestión de Gibraltar debe ser resuelta mediante negociaciones bilaterales entre España y el Reino Unido,** recomendadas por la ONU ininterrumpidamente desde 1965. En

## 7.2. Mediterráneo y Oriente Próximo

El Mediterráneo se presenta hoy más fragmentado que nunca. Ello hace más difícil encontrar respuestas adecuadas, políticas y económicas, para los problemas de la región, y obliga a reflexionar sobre el tipo de enfoque con el que abordar esta prioridad estratégica para Europa y para España.

La ribera sur del Mediterráneo engloba también a Oriente Próximo. Esta región está sufriendo los cambios más significativos, volátiles y complejos desde la caída del Imperio Otomano. Más allá de las revoluciones de la “primavera árabe” y sus efec-

tos en países clave como Egipto, Libia y Túnez, el Levante y las tierras bañadas por el Tigris y el Éufrates están experimentando graves tensiones que alimentan, en muchas ocasiones de forma interesada, un creciente cisma sectario, especialmente entre suníes y chiítas, cuya escenificación más dramática está teniendo lugar en Siria e Irak.

La importancia y alcance de estos hechos y su impacto geopolítico no pueden ser subestimados, aunque todavía desconozcamos sus efectos concretos en el medio y largo plazo. Tres elementos que son clave de bóveda en cualquier arquitectura política: las fronteras, el papel del Estado y los equilibrios que han preservado la estabilidad regional, están bajo sospecha. Y lo están al mismo tiempo. El futuro depende también de cómo concluyan

dichas negociaciones deben tenerse en cuenta los intereses de la población de la Colonia. El llamamiento de Naciones Unidas a resolver la controversia mediante negociaciones bilaterales dio lugar a la Declaración de Lisboa de 1980, que fue desarrollada posteriormente por la Declaración de Bruselas de 1984, en la que España y el Reino Unido sentaron las bases de un nuevo proceso negociador encaminado a solucionar todas las diferencias sobre el Peñón, incluidos los asuntos de soberanía. Este proceso, que pasó a denominarse Proceso de Bruselas, se inició con una primera reunión en Ginebra, en febrero de 1985, al mismo tiempo en que se restablecían plenamente las comunicaciones terrestres por la Verja (que habían sido interrumpidas en 1969). Desde el fin de las negociaciones sobre co-soberanía de 2001 - 2002, el Reino Unido se niega a seguir participando en el citado Proceso de Bruselas.

**Las negociaciones en materia de soberanía, tal como señala Naciones Unidas corresponden exclusivamente a los Gobiernos de España y el Reino Unido,** sin que ello impida, evidentemente, que se deban tener en cuenta los intereses de la población de Gibraltar y también los del Campo de Gibraltar.

**Junto a la negociación bilateral sobre soberanía, estamos tratando de llegar a un acuerdo con el Reino Unido sobre un esquema de cooperación regional,** centrado únicamente

en cuestiones que atañen directamente a la cooperación entre los habitantes de uno y otro lado de la Verja. Este nuevo esquema contempla la participación, además de España y del Reino Unido, de las autoridades locales gibraltareñas y de las locales y regionales españolas competentes en cada caso.

Por otra parte, Gibraltar es un territorio que la legislación en vigor considera paraíso fiscal.

### **Gibraltar en la UE**

**Gibraltar no forma parte del territorio del Reino Unido, sino que conforme al artículo 355.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es un territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume un Estado miembro, el Reino Unido.**

**El derecho de la Unión Europea se aplica en Gibraltar con algunas salvedades,** entre ellas las previstas en el Acta de Adhesión del Reino Unido, que excluye a Gibraltar del Territorio Aduanero Común y de la Política Comercial Común, la Política Agrícola Común, la Política Pesquera Común, y la obligación de recaudar el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

**Gibraltar no forma parte del Espacio Schengen.**

las negociaciones sobre el programa nuclear iraní, lo que tendrá implicaciones en toda la región.

En este nuevo contexto se están construyendo nuevos equilibrios de fuerzas, y nuevas relaciones bilaterales y regionales. A conflictos que siempre han tenido gran importancia geoestratégica y simbólica se están uniendo nuevas cuestiones para el futuro de la región.

El israelo-palestino es el paradigma de esos conflictos. El proceso de paz seguirá siendo un elemento clave para la estabilidad en la región, pero ha dejado de ser la única llave para resolver los problemas de la región.

En una región tan amplia y diversa, cada nueva

frente de inestabilidad tiene causas específicas, pero también elementos comunes con las demás.

En primer lugar, la demografía. En el conjunto de Oriente Medio y Norte de África, la franja de población joven - entre los 15 y los 24 años - se sitúa en torno a un tercio de la población total. Muchos de estos jóvenes tienen un cierto nivel educativo y acceso a las nuevas tecnologías. Pero no terminan de encontrar la posibilidad de desarrollar proyectos personales y familiares que les permitan razonablemente esperar un futuro mejor. Se trata en parte de una cuestión económica, en unos países incapaces de absorber en sus mercados laborales incesantes oleadas de mano de obra, en algunos casos sobrecualificada. Pero las consecuencias son profundamente políticas y sólo en ese marco po-

drán resolverse. Los jóvenes carecen de expectativas de futuro dentro del sistema, lo que genera protestas y reivindicaciones ante una clase política que no ha sido capaz de recoger ni sus intereses ni sus preocupaciones. Y los indicadores económicos no han mejorado.

El segundo elemento común es la manifestación excluyente de identidades. No se puede perder de vista que la cuestión identitaria es fruto de manipulaciones políticas de demandas sociales, que nada tienen que ver con diferencias religiosas o culturales, y ha sido utilizada para alejar posibilidades de cambio. Siendo ello cierto, la deriva sectaria ha alcanzado ya cotas muy graves y peligrosas para el futuro de la región.

El Islam como fuente de legitimidad política, como fuente de derecho y como elemento fundamental de la identidad de grupos e individuos, es una constante en toda la región. Ese no es el problema. En absoluto. El conflicto aparece cuando Estados y movimientos políticos de la región manipulan el arraigado sentimiento religioso. Reivindicaciones sociales y económicas han sido presentadas como reivindicaciones de este o aquel grupo religioso para privarlas de legitimidad. El debate político ha sido secuestrado por las fuerzas interesadas en definirlo todo en términos religiosos, en lugar de en términos de ciudadanía, o de legítimos intereses sociales, económicos y políticos. Y además, muchos países de la región han incorporado a sus políticas exteriores el fomento de su versión del Islam.

Como se vio en las consecuencias culturales de la mundialización, en la primera parte de este documento, muchos ciudadanos en casi todo el mundo han respondido a la globalización, refugiándose en la propia identidad, un mecanismo de defensa ante el temor a diluirse en algo que no se conoce bien y desde luego, que parece escapar a nuestro control. En esta región, ese fenómeno casi global, ha acentuado el problema identitario.

Todos estos elementos han configurado una cultura política en la que es difícil promover el consenso. Los grupos dominantes en un momento dado se consideran ganadores absolutos y no perciben la utilidad de negociar, de dialogar con la minoría y permitir la alternancia. Esto a su vez acrecienta la deriva sectaria, pues el resto de grupos se siente cada vez más excluido del sistema y considera que la salida consiste en actuar como grupo para obtener la cuota de poder que creen que les correspon-

de. Junto a ejemplos de este tipo de actuaciones, encontramos en la región otros de sociedades que valoran el diálogo y la negociación pacífica como forma de dar cauce a la diversidad y la competencia política.

La suma de demografía no absorbida por el sistema económico y comportamientos políticos que no favorecen la inclusión ofrece un panorama de incertidumbre. La región está así envuelta en la mayor ola de inestabilidad, y alberga el mayor potencial de conflicto, desde la caída del Imperio Otomano, o lo que es lo mismo, desde los acuerdos Sykes-Picot y la ordenación territorial decidida tras la Primera Guerra Mundial. El poder centralizador de los Estados creados entonces aparece ahora en retirada, con el resultado de fronteras porosas y territorios débiles frente a la actuación de grupos sectarios. La guerra civil en Siria o la aparición del EIL - Estado Islámico de Irak y Levante - no son sino síntomas de un mal profundo y muy difícil de abordar. Es cierto que los grandes proyectos yihadistas fracasaron en el pasado. Pero su aparición recurrente, desde los años 90 hasta nuestros días, muestra la enorme fragilidad del statu quo regional.

## **El Magreb**

La ola de cambios y reajustes desatada en la ribera sur del Mediterráneo desde 2011 ha tenido como primer efecto dejar a la región en una situación de mayor fragilidad. Sólo Túnez, Marruecos y Argelia, los procesos más ordenados y de éxito indudable, han logrado guiarse por un alto grado de consenso. Siguiendo caminos distintos, revolución y reforma, están consiguiendo resultados que Europa, y España en particular, deben apoyar con decisión y los medios necesarios.

Los cambios no se han traducido en avances en la cooperación entre Estados vecinos, lo que impulsaría el crecimiento económico de todos ellos. Por otra parte, los actores más débiles de la región muestran también su creciente fragilidad, incluso en el control de su propio territorio. Si la ribera sur del Mediterráneo está separada de Europa por una estrecha franja de agua, el Magreb, a su vez, tiene su propia frontera sur, un océano de arena, poroso y cada vez más permeable a la influencia de esa otra orilla que es el Sahel. La creciente interdependencia entre los problemas de Magreb y Sahel será uno de los factores de alcance regional en el futuro próximo. En el Sahel, los conflictos derivados de la arbitrariedad de las fronteras, el cre-



***El rey de Marruecos, junto a los reyes de España, durante su encuentro en Palacio Real de Rabat (Marruecos), en julio de 2014.***

cimiento demográfico, el sectarismo y la falta de Estados articulados para integrar verdaderamente a sus ciudadanos, se manifiestan actualmente con gran violencia y, completan el panorama de inestabilidad que se abre en esta región de enormes proporciones y de gran proximidad a Europa.

El norte de África, y el Magreb en particular, es una región estratégica prioritaria de la acción exterior de España. Su proximidad geográfica, la relevancia política y cultural, el potencial económico y comercial, y la existencia de importantes comunidades magrebíes en España, hacen que la estabilidad y prosperidad de la ribera Sur del Mediterráneo sea determinante para nuestro país. España sigue con atención unos desarrollos que nos afectarán de múltiples maneras. Debemos implicarnos y estar presentes. Una nueva reflexión estratégica sobre esta zona clave debe conducir a nuevas opciones de política exterior, en el convencimiento permanente de que sólo arbitrando soluciones en favor de las dos orillas podremos enfrentar una de las cuestiones más complejas de la comunidad internacional que emerge.

Con cada país de la zona, la política española fomenta las reformas, la estabilidad, y unas relacio-

## SÁHARA OCCIDENTAL

La cuestión del Sahara Occidental sigue tocando muy de cerca la sensibilidad, los intereses y los valores compartidos por los españoles. La política exterior definida para gestionar esta cuestión debe tener en cuenta ese hecho, así como el marco construido por la Comunidad Internacional para resolverla. Por todo ello, España mantiene un compromiso firme con la búsqueda de una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que prevea la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental en el marco de la Carta de las Naciones Unidas.

Como miembro del Grupo de Amigos, mantenemos un compromiso activo con dicha solución. España defiende el papel central de NNUU en la resolución del conflicto y apoya la labor de los sucesivos Enviados Personales del Secretario General de Naciones Unidas.

España se propone mantener su compromiso de solidaridad con la población saharauí y seguir siendo el primer donante bilateral de ayuda humanitaria.

nes densas y llenas de contenido. Entre los objetivos comunes para la región, destaca también el fomento de la diplomacia económica, que está produciendo excelentes resultados. España es ya, en algunos ejercicios, el primer socio comercial de Marruecos y de Argelia. En el caso de Túnez y Mauritania, nuestro objetivo es aprovechar el potencial de unas economías en crecimiento y unos gobiernos y poblaciones que conocen la calidad de nuestras empresas y nuestros productos.

España se esfuerza por desarrollar, dentro de la Unión Europea, la política de vecindad y asentar un reparto de fondos europeos entre las vecindades del Sur y del Este que no olvide los principios de diferenciación y necesidad que rigen esta política. También es objetivo regional el fomento del español, que se beneficia de los vínculos históricos y creciente interés por nuestra lengua de los vecinos del Sur. En lo referente a la seguridad, la estabilidad en el Mediterráneo Occidental es un interés compartido. Por ello, España se propone seguir desarrollando la cooperación continuada en materia de Defensa e Interior, a través de programas tanto bilaterales como en formatos multilaterales, entre los que destaca el foro 5+5 para el Mediterráneo Occidental.

En el caso de **Marruecos**, nuestro gran vecino del sur, socio imprescindible, la voluntad común de ambos gobiernos es continuar enriqueciendo las excelentes relaciones bilaterales y ampliarlas a nuevos ámbitos. Conscientes de que la estrecha vecindad puede crear divergencias ocasionales, el objetivo compartido es seguir tejiendo una densa malla de relación e intereses cruzados que los amortigüen, y tratarlos dentro de su correcta dimensión, sin que afecte a la relación en su conjunto. Se persigue profundizar el conocimiento mutuo y el diálogo, ya estrecho, entre las Casas Reales, los Gobiernos y otras instituciones y miembros de la sociedad civil. Además de las Reuniones de Alto Nivel, que sirven para afianzar la Asociación Estratégica e identificar nuevas áreas de colaboración, se quiere consolidar la ampliación a otros ámbitos, como el parlamentario o el empresarial. España apoya y seguirá apoyando a Marruecos en el proceso de reformas comenzado en el 2011, así como en su apuesta por Europa como socio estratégico. Nos proponemos seguir cooperando en la lucha contra la amenaza común del terrorismo, particularmente ante la preocupación compartida de los combatientes retornados de escenarios como Siria y Libia. En el ámbito de la migración, el propósito es seguir aplicando una política integral, tanto

en lo bilateral como en entornos regionales como el Proceso de Rabat, y acompañar a Marruecos en la aplicación de su nueva política migratoria y de derechos humanos.

España considera a **Argelia** un socio estratégico y ello se manifiesta en los ámbitos político, de seguridad y económico. Así, España se propone afianzar la tendencia de los últimos años de intensificar el intercambio de visitas y consolidar las nuevas áreas de cooperación que se benefician de la convocatoria regular de Reuniones de Alto Nivel. Consciente de la voluntad del país de emprender reformas políticas y económicas, tendentes estas últimas a una mayor diversificación de su economía, España se propone acompañar a Argelia en estos procesos y contribuir a la prosperidad del país. En el económico, Argelia es un socio constante y fiable en el suministro energético, lo que destaca particularmente en un contexto internacional sometido a graves tensiones en este campo. En otro ámbito, España se propone seguir estrechando lazos en la cooperación antiterrorista y en materia de inmigración. Del mismo modo, España tiene como objetivo fomentar los intercambios de empresarios, estudiantes y turistas y regular de manera concertada los flujos migratorios. El gradual asentamiento de una relación mutuamente beneficiosa entre Argelia y la Unión Europea es otro de los objetivos de España.

**Túnez** está avanzando de manera modélica en responder a las legítimas aspiraciones de democracia de su población, a pesar de los obstáculos, internos y externos, que este proceso encuentra. España quiere responder a la nueva situación, y al coraje político de las autoridades tunecinas, potenciando la relación bilateral. Queremos fomentar un diálogo político reforzado y desarrollar acuerdos sectoriales. Consciente de la vital importancia que tiene el desarrollo económico para el triunfo de la democracia, España se propone buscar nuevas oportunidades de inversión y comercio que hagan crecer a nuestros dos países. Del mismo modo, colaboraremos para afrontar el nuevo reto de la amenaza terrorista, que amenaza a su población y puede incidir en su proceso político. Compartimos plenamente la firme apuesta de Túnez por una relación estrecha con la Unión Europea. Ese será otro eje de nuestra actuación.

España fue un socio de primera hora cuando Libia comenzó su transformación en el 2011 y vemos con preocupación el deterioro de la seguridad, con implicaciones internas, regionales e internacionales, y las dificultades para la construcción y puesta



**Conferencia sobre estabilidad y desarrollo en Libia, celebrada en el Palacio de Viana de Madrid, en septiembre de 2014.**

en marcha de un modelo político inclusivo. Por ello, España contribuirá al compromiso de la comunidad internacional con la estabilización del país. Para ello, seguiremos apoyando las operaciones de refuerzo de seguridad de fronteras y de control de la costa de la Unión Europea. Nuestro enviado especial para Libia contribuirá al esfuerzo internacional de acompañamiento a los actores políticos en la búsqueda de consensos. Libia deberá volver a ser un socio de primera importancia, para España y la Unión Europea, en las relaciones comerciales, de inversión y de suministro de energía, en cuanto encuentre el camino de la estabilidad y la institucionalidad.

**Mauritania** es un vecino y un socio fiable y estable. El objetivo es por tanto seguir dando contenido a unas relaciones históricas y cercanas. Así, además del diálogo político y la excelente cooperación en materia migratoria y de seguridad, España se propone contribuir al desarrollo y crecimiento económico del país, no sólo a través de la tradicional cooperación al desarrollo, ámbito en el que sigue siendo país prioritario, sino también a través de la diplomacia económica que fomenta la mayor presencia de nuestras empresas y el crecimiento económico local.

En el ámbito de la Unión Europea, España seguirá contribuyendo al desarrollo de la **Política de Vecindad con los países del sur**, que incluye además países de Oriente Próximo. Promoveremos la convergencia de normativas y políticas con el acervo de la Unión, con el objetivo de establecer un espacio de buena vecindad basado en valores compartidos, a través de los Acuerdos de Asociación, sus respectivos Planes de Acción, los Acuerdos de Movilidad y los acuerdos comerciales.

La **integración regional del Magreb** y el desarrollo de la Unión del Magreb Árabe contribuirán a la paz y la prosperidad de la región. Por esta razón, España se propone seguir trabajando activamente en el seno de formatos que favorecen dicha integración, como el diálogo del Mediterráneo Occidental, que reúne a los cinco países del Magreb y los cinco países de la ribera Norte: Portugal, España, Francia, Italia y Malta. En este contexto del foro 5+5, España continuará desarrollando la iniciativa con Argelia para elaborar una estrategia sobre el agua en el Mediterráneo Occidental, y la lanzada con Marruecos de fomento de la mediación en el Mediterráneo.

### **Oriente Próximo**

La política de España hacia Oriente Próximo busca unas relaciones constructivas y llenas de contenido con los países de la región. La primera condición para ello es contribuir a las iniciativas tendentes a

la solución de los complejos problemas que aquejan a la región. Pero más allá, hay espacio y oportunidad para explorar los ámbitos más prometedores de las relaciones bilaterales. Ambas posiciones se alimentan mutuamente, ya que la solución de los conflictos pasa por desarrollar las enormes potencialidades: mercados dinámicos, países que han alcanzado importantes niveles de prosperidad y que albergan ambiciosos planes de desarrollo y miles de jóvenes con talento y voluntad de llevar a cabo proyectos personales y empresariales.

Nuestro marco natural de actuación para solucionar los **conflictos que sufre la región** es la Unión Europea y, en general, los países amigos de la paz. La grave crisis que atraviesan Siria o Irak o el per-

sistente conflicto israelo-palestino nos reclaman soluciones, no sólo por las consecuencias desestabilizadoras que pueden tener para nuestro propio país –radicalización, terrorismo, migraciones masivas- sino porque nuestra propia conciencia colectiva lo reclama. Los ciudadanos españoles se sienten próximos al mundo árabe y viven con especial intensidad sus problemas y su sufrimiento. Y lo hacen al tiempo que admiran la iniciativa y vitalidad del pueblo israelí.

Las oportunidades constructivas nos invitan a prestar una atención especial a las relaciones con los **países del Consejo de Cooperación del Golfo - Arabia Saudí, Bahréin, Catar, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Omán** -, con los que España

## SIRIA, IRAK

En el apartado dedicado a Oriente Medio, se señalan las causas profundas, los antecedentes últimos de situaciones como las de Siria o Irak. La falta de voluntad, o incapacidad, de desarrollar Estados eficaces, la política sistemática de exclusión identitaria, o la utilización sectaria del Islam, son el caldo de cultivo en el que una pequeña fracción de Al Qaeda puede convertirse en lo que se ha dado en llamar "Estado Islámico de Irak y el Levante". Pero esos combatientes fanáticos sólo han podido alcanzar su dimensión actual al calor del legítimo sentimiento de exclusión de la comunidad suní de Irak hacia un gobierno central en Bagdad alimentado por políticas sectarias y parciales.

Enfrentados a un conflicto con tres dimensiones, política, militar y humanitaria, la solución primera debe venir, como siempre, desde dentro, desde la recomposición política de un país integrado por varias comunidades y que sólo puede gobernarse legítimamente con la participación de todas ellas. Lo hemos visto en episodios anteriores. En regiones, como es el caso de Oriente Medio, donde grupos de diferente identidad coexisten, se mezclan, se superponen, la pretensión de construir entidades homogéneas conduce inexorablemente a la limpieza étnica, a las violaciones masivas de los derechos humanos y de la integridad de las minorías. Lo que está sucediendo en Irak con los cristianos o con

otras confesiones religiosas es buena prueba de ello. Y, en una situación así, cuestionar las fronteras es otra receta para el desastre y la violencia.

La solución debe ser iraquí, pero no podrá conseguirse sin la puesta en marcha de una concertación diplomática internacional que incluya a los países árabes, liderados por la Liga, así como a los países no árabes de la región, como Turquía e Irán.

En Siria, las razones de fondo son las mismas, agravadas por un régimen que ha dado muestras sobradas de crueldad con la población civil y de incapacidad de dialogar para la búsqueda de una solución política. Y esa es, de nuevo, la única solución posible.

Por ello, España se ha centrado, en la crisis siria, en tres líneas de actuación:

- Defensa y promoción de una solución política al conflicto
- Estrechos contactos con la oposición siria
- Contribuir a paliar la emergencia humanitaria

La segunda línea de actuación, que ha girado en torno a instar a la oposición a constituir un frente político cohesionado, se ha traducido en varias reuniones en territorio español.

Si la sombría perspectiva que ofrece la región empieza a mejorar, Irak y Siria serán sin duda los primeros escenarios en los que se materialice ese cambio histórico de tendencia.

mantiene relaciones muy cordiales, inspiradas por los vínculos de amistad que unen a las respectivas familias reales. Todos estos países han sido objeto de múltiples visitas de alto nivel en los últimos años, incluida una gira de D. Juan Carlos I en las últimas semanas de su reinado. La vocación internacional y calidad tecnológica de las empresas españolas se complementa de forma idónea con los planes de desarrollo de estos países. Pero queremos ir más allá y explorar todos los ámbitos de las relaciones bilaterales, tanto políticas, económicas y comerciales, como de cooperación cultural, científica y universitaria. El objetivo es avanzar en una relación integral y consolidarla.

**Yemen** sufre una combinación de crisis políticas y conflictos entre comunidades, que dificulta el asentamiento de los resultados de un proceso de diálogo nacional que España seguirá apoyando.

En **Siria**, nuestra estrategia se basa en tres principios: compromiso con las aspiraciones democráticas del pueblo sirio, urgencia de abordar la tragedia humana que amenaza a toda una generación de sirios, y convicción de que sólo una solución política puede traer la paz y la reconciliación. Siguiendo estos principios, trabajaremos con los socios de la Unión en la promoción de un diálogo incluyente entre todas las fuerzas relevantes de la escena política siria, con miras a la conformación de un nuevo orden, que sólo puede ser democrático. Ello implica neutralizar a los grupos terroristas que, al amparo de las legítimas reivindicaciones democráticas, usan la violencia en pos de objetivos totalmente opuestos a las mismas. Seguiremos trabajando con la oposición moderada, a la que siempre hemos brindado hospitalidad y apoyo, con el programa “Masar” de la AECID como instrumento principal. En el ámbito humanitario, seguiremos destinando fondos a subvenir la gravísima situación.

Objetivos similares inspiran nuestra estrategia hacia **Irak**: sólo un Irak unido, estable, soberano y plenamente independiente puede desempeñar el papel moderador en Oriente Próximo, al que está llamado por su tradición como gran nación árabe, y por el potencial que le otorga su vasto territorio rico en recursos naturales y su sociedad diversa, emprendedora y mayoritariamente deseosa de vivir en paz. Irak no ha de ser el tablero donde fuerzas foráneas diriman sus diferencias, ni donde grupos radicales traten de hacer realidad delirantes utopías totalitarias, sino un país dueño de su propio destino y capaz de actuar como un polo de estabilización. Para ello, es imprescindible la pre-

servación de su integridad territorial y la consolidación de un pacto civil y constitucional capaz de acoger a las distintas comunidades que coexisten en su seno. La pretensión de constituir entidades homogéneas desde el punto de vista étnico, religioso o cultural conduce a la limpieza étnica y a una espiral de violencia, agravios e irredentismos.

Seguiremos la política de apoyo a la estabilidad, consolidación institucional y convivencia social en el **Líbano**, que acoge un elevado número de refugiados sirios y palestinos.

Asimismo, la tradicional amistad con **Jordania**, basada en una cercana relación de ambas Casas Reales, seguirá siendo cultivada y sustentará el apoyo de nuestro país a la gestión de los graves retos que ese país afronta, tales como la acogida de refugiados o los desafíos de los grupos radicales.

La solución a la **cuestión palestina**, basada en dos Estados capaces de coexistir en paz, parece clara para todos; y, sin embargo, las negociaciones se estancan una y otra vez. España ha defendido siempre que sólo las partes pueden llegar a un acuerdo duradero, pero también que el llamado “proceso de paz” no puede prolongarse indefinidamente. El factor tiempo juega en contra de la paz, y si no se encuentra una solución pronto, el conflicto seguirá proyectando – cada vez con mayor intensidad - sus efectos negativos sobre toda la región y más allá. España seguirá animando a las partes a que perseveren en el diálogo, y se asociará a terceros de buena fe que promuevan las negociaciones; pero – en un proceso que se alarga injustificadamente - España no dudará en apoyar, en concertación con sus socios de la Unión Europea, iniciativas destinadas a disuadir a las partes de adoptar medidas unilaterales susceptibles de poner en peligro el objetivo de una solución negociada, dos Estados que convivan en paz y seguridad.

Aspiramos, asimismo, a seguir profundizando nuestras relaciones bilaterales con **Israel** en los planos político, económico y cultural; y fortaleciendo los vínculos de nuestro país con el pueblo de Israel y, en especial, con las distintas comunidades sefardíes. El cultivo de la dimensión sefardí de nuestra identidad es un acto de justicia histórica, y una nueva base de relaciones con la dinámica sociedad israelí y con las comunidades judías del exterior.

Por su importancia política, económica, demográfica y cultural, lo que ocurre en **Egipto** tiene reper-

cusión inmediata en todo el mundo árabe y musulmán. Por ello, la estabilidad de este país constituye un objetivo fundamental e irrenunciable. Esta estabilidad, sin embargo, sólo será duradera si viene acompañada de vías de participación política abiertas a todos los ciudadanos. Al mismo tiempo, resulta prioritario ayudar a Egipto a lograr un nivel de desarrollo y un ritmo de crecimiento capaz de garantizar un futuro esperanzador a una población joven, numerosa y creciente. España animará a las autoridades egipcias –y, cuando sea requerida, las asistirá– a la adopción de las necesarias reformas estructurales, compatibles con las exigencias de estabilidad y justicia social.

En relación con **Irán**, seguiremos respaldando políticamente un acuerdo para evitar la proliferación nuclear. Queremos participar en la progresiva normalización de las relaciones de Irán con el resto del mundo. Un Irán plenamente reintegrado en la comunidad internacional sería factor de estabilidad, y volvería a ser un socio económico relevante para España.

En el **ámbito multilateral regional**, complementario de la relación bilateral y fundamental para promover la tan necesaria integración regional, seguiremos apostando porque el Mediterráneo no sea una frontera sino un espacio integrado. Ello sólo es posible contando con la participación activa de la Unión Europea. Por ello, nuestro primer empeño será seguir defendiendo, y reforzando, la vertiente meridional de la Política de Vecindad de la Unión. La creación del grupo informal de Ministros de Asuntos Exteriores de países europeos mediterráneos, **grupo MED**, nos proporciona un marco de consulta de gran utilidad para este objetivo.

La reflexión sobre la **Política de Vecindad** muestra que la cooperación euromediterránea sigue siendo un instrumento válido y con potencial, si bien necesitado de ajustes, para hacer frente a los desafíos de una región en la que Europa tiene la capacidad de influir positivamente. Serán necesarios enfoques innovadores que, aprovechando lo andado hasta ahora, sean capaces de dar respuestas estratégicas, no solo instrumentales, y flexibles. En este marco, se considera fundamental seguir apoyando como hasta ahora la cooperación interregional, y la activa participación de las Comunidades Autónomas en su gestión.

El **Proceso de Barcelona-Unión por el Mediterráneo**, tras concluir una profunda renovación institucional, se consolida como instrumento operati-

vo de desarrollo de proyectos, y como plataforma para coordinar sinergias y complementariedades con otras instituciones y marcos de cooperación.

España seguirá impulsando, junto a Marruecos, una **iniciativa para la mediación en el Mediterráneo**, que se enmarca plenamente en los objetivos de las NNUU y del Grupo de Amigos de la Mediación. Los Informes del SGNU sobre mediación invitan a fomentarla a nivel regional, y la cultura de la mediación es especialmente necesaria en esta región convulsa.

Junto a ello seguiremos impulsando el **Diálogo Mediterráneo de la OTAN** y la **Iniciativa Socios Mediterráneos para la Cooperación de la OSCE** como marcos para la creación de confianza y la promoción de la estabilidad, la paz y la seguridad en la cuenca mediterránea.

### 7.3. América Latina y Caribe

América Latina es una región en ascenso, políticamente estable, económicamente próspera y con vocación de jugar un papel en el mundo que emerge. Su pujanza, su dinamismo y su sólida inserción en la economía y el comercio mundiales la convierten en una de las regiones con mayor potencial de todo el mundo. Es, al mismo tiempo, una región en la cual la diversidad y la mezcla han sido siempre la norma en un continente que dio al mundo la palabra y el ideal de “mestizaje”.

Desde el final de las dictaduras en el Cono Sur y las guerras civiles en Centroamérica, se ha producido una transformación política de primera magnitud en los países de América Latina y el Caribe. La democracia es norma en prácticamente todos los países, los resultados electorales son respetados y los procesos de desestabilización o deriva antidemocrática han sido condenados con fuerza y de manera unánime. Paralelamente, se han fortalecido las instituciones, ha habido una gestión equilibrada y eficiente de las finanzas públicas y se han desarrollado políticas sociales inclusivas, encaminadas a reducir la pobreza y la desigualdad.

Los países de la región también comparten vulnerabilidades y retos, muchos de ellos comunes a otras regiones: la sostenibilidad de los modelos económicos, la desigualdad y la polarización de las

sociedades, la inseguridad o la vulnerabilidad frente a las catástrofes naturales.

El desarrollo económico y la estabilidad política han cambiado el peso de la región en el mundo. Con vistas a reafirmar su voz en el escenario global, América Latina avanza en la senda de la integración regional y subregional, a través de distintas fórmulas cuyo denominador común es el respeto a la identidad y diversidad de cada país. A los mecanismos más consolidados – OEA, MERCOSUR, SICA- se han sumado otros recientes - CELAC, UNASUR, la Alianza del Pacífico-, configurando un escenario de geometría variable en el que coexisten procesos más ideológicos con otros de carácter más práctico.

Con un PIB de aproximadamente 7 billones de dólares a paridad de poder adquisitivo, siete veces el PIB español, América Latina y el Caribe se sitúa como el cuarto espacio económico mundial tras la Unión Europea, Estados Unidos y China. Es el mayor productor de alimentos del mundo y el tercer mayor productor de energía eléctrica. Veintiséis países de la región son países de renta media, cinco de renta alta – Chile el más relevante - y solo uno, Haití, de renta baja.

No obstante las economías de América Latina afrontan una nueva fase no exenta de riesgos, derivados de la reducción del volumen de comercio, la moderación de los precios de las materias primas y la incertidumbre en las condiciones financieras y monetarias globales. Todos los países enfrentan retos estructurales para lograr un crecimiento sostenible, como la diversificación del patrón productivo, el incremento del papel de la demanda interna, abordar reformas de los sistemas fiscales que propicien la emergencia completa de las clases medias y reduzcan las enormes desigualdades en la distribución de la riqueza que todavía existen. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha señalado además, la necesidad de retomar el camino de las reformas en materia de infraestructura, educación, competencia en los mercados, sistemas tributarios equitativos, desarrollo de mercados laborales, a la vez que establecer instituciones regulatorias que favorezcan la inversión.

Pese al continuo incremento de los flujos de inversión hacia América Latina en los últimos años, su volumen no alcanza a cubrir las necesidades de inversión de la región, en la que algunos países experimentan déficits crónicos. Así, pese a los esfuerzos que desde hace tiempo llevan a cabo los

integrantes de Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela), los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Perú, Colombia y México, España tiene el status de observador) se han mostrado más ágiles a la hora de establecer acuerdos comerciales con los Estados Unidos y con la Unión Europea – Chile y Perú también con China – así como de constituir una asociación con doce países asiáticos incluidos Japón y Corea del Sur.

Por otro lado, el crecimiento sostenido y las sólidas políticas económicas de la última década han mejorado la vida de millones de personas. A lo largo de la región, que comprende una población de casi 600 millones de personas, la situación de los muy pobres ha experimentado una notable mejoría. La población en situación de pobreza extrema ha disminuido a la mitad y más de 50 millones de personas han salido de esa situación extrema. La tasa de pobreza descendió del 42% en 2000 al 25% en 2012, mientras que la población considerada de clase media aumentó del 22% al 34% en el mismo período. En el 2011, por primera vez en la historia, el número de personas de clase media supero al número de pobres.

Tras las intensas oleadas de movilizaciones de la década de los 1990, la ciudadanía ha comenzado a desbordar el marco estrictamente oficial para colocarse en el núcleo de la vida asociativa y de la acción estatal. Las nuevas clases medias demandan cambios sociales, el reconocimiento de derechos ciudadanos, y garantías de aspectos esenciales como seguridad y Estado de Derecho. En este sentido cabe resaltar el reconocimiento constitucional y jurídico de las identidades indígenas, africanas y emigrantes, hasta hace poco invisibles en la esfera pública.

Como ya se ha señalado, uno de los retos a los que tiene que hacer frente el continente es la seguridad. La preocupante situación en algunos países de Centroamérica y en países de mayor tamaño de América latina, inseguridad con vínculos evidentes con el narcotráfico y el crimen organizado, constituye uno de los mayores problemas de la región.

América Latina también tiene que hacer frente a graves retos medioambientales. Algunos de estos retos son fruto de reasentamientos en zonas fronterizas, mientras otros son producto de una deficiente gestión de los recursos naturales. Asimismo, la región está sufriendo el impacto negativo del cambio climático global, que pone en peligro las perspectivas de un desarrollo sostenible, sobre

todo en relación con la riqueza de su biodiversidad así como la productividad agrícola.

No obstante los retos arriba mencionados, el desarrollo económico y la estabilidad política han cambiado la percepción de América Latina en el mundo y su peso en el escenario global. La región, con la excepción de algunos países, se ha ganado el respeto por su previsibilidad y su estabilidad y los Estados latinoamericanos, en su diversidad, se han convertido en socios indispensables para legitimar las concertaciones multilaterales. América Latina tiene un peso mucho mayor en el mundo: tres países son miembros del G20, dos integran la OCDE, y Brasil ya es la séptima economía del mundo. El ascenso de México es también considerable. Consecuencia de todo ello es una evidente voluntad de América Latina de desempeñar un papel más activo en la escena internacional, en materias tan diversas como las negociaciones multilaterales sobre cambio climático, el desarrollo sostenible, cuestiones relacionadas con la economía mundial o la no proliferación de armas de destrucción masiva.

En este marco general, España ha avanzado cualitativamente en lo que es ya una permanente y fluida colaboración política con América Latina y el Caribe, reflejada en frecuentes contactos institucionales. Estamos avanzando en una planificación anual de mínimos en materia de desplazamientos a América Latina de autoridades españolas. En sentido contrario, nuestras Embajadas están incentivando el incremento de las visitas a España de Cancilleres y Ministros latinoamericanos de sectores importantes para nuestro país.

En el ámbito de las inversiones, estableceremos un Grupo de Trabajo en el seno del Grupo de Trabajo Interministerial para la Internacionalización de la Empresa Española que, a modo de observatorio, proporcione una información actualizada, una valoración constante de los riesgos y un seguimiento puntual de los contenciosos existentes, que ayudará a responder con mayor eficacia a los desafíos que se presenten. Se establecerá el inventario de los recursos disponibles para la internacionalización de la empresa española y el apoyo a la inversión; y se continuará profundizando su coherencia con los instrumentos de cooperación al desarrollo, en aplicación de lo dispuesto por el Plan Director de la cooperación española. Desde esta Comisión se debe también promocionar el uso de España como plataforma de entrada de las empresas latinoamericanas en los mercados de la Unión Europea, del Magreb y de Oriente Medio.

La relación bilateral con **México** es la más desarrollada institucionalmente a través de una Comisión Binacional y un flujo de visitas oficiales en ambos sentidos de elevado rango y gran intensidad. Tenemos buena sintonía y buen entendimiento en el marco de la Conferencia Iberoamericana - próxima Cumbre Iberoamericana a celebrarse en México - y la visión compartida sobre el futuro de esta entidad. En los próximos años, nuestra política exterior debe afianzar y profundizar nuestra relación estratégica con México. Es necesario actualizar los contenidos del Acuerdo de Asociación Estratégica, profundizar el diálogo político bilateral, desarrollar un programa bilateral de movilidad de talentos que permita el flujo de profesionales, académicos e investigadores entre ambos países, poner en marcha los acuerdos entre la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y el Instituto Cervantes para la enseñanza y promoción del español, identificando aquéllos centros de ambos países que pueden ser compartidos, acordar la apertura conjunta de Embajadas en terceros países y el intercambio de funcionarios diplomáticos en Embajadas o en servicios centrales.

**Brasil** precisa de una estrategia individualizada. España debe singularizar la relación con Brasil, dotándola de una cualificación adicional. Frente a la intensa interdependencia económica entre las dos naciones, existe un déficit en el ámbito de las relaciones políticas, que no han desarrollado aún todo su potencial, por lo que en los próximos años deberemos compensar ese desequilibrio con un refuerzo de la relación política bilateral. Para ello es necesario poner en marcha la actualización de la asociación estratégica acordada en noviembre de 2012. Por la vocación global de Brasil, la agenda bilateral deberá además ir incorporando cuestiones de la agenda internacional y multilateral.

El Instituto Cervantes, la Fundación Consejo España-Brasil y las empresas y medios de comunicación españoles en Brasil son instrumentos para fomentar el conocimiento mutuo y la confianza para afianzar y profundizar las relaciones bilaterales.

Por último, se debe avanzar con Brasil en un marco bilateral para la movilidad de talentos, objetivo al que Brasil otorga una gran importancia como pone de manifiesto su Programa Ciencia Sin Fronteras o su llamamiento para la contratación de médicos extranjeros. Es necesario evitar los enfoques parciales y acordar un marco global que recoja los intereses de ambos países. Por otro lado, Brasil es un país con una estructura federal, por lo que



***El presidente del Gobierno saluda a la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, durante su visita oficial a Madrid en noviembre de 2012.***

las actuaciones de la política exterior española se deberán llevar a cabo no sólo ante del Gobierno central brasileño, sino también con los gobiernos federales.

Las **asociaciones estratégicas** con seis países de la región: **Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México** han cumplido ya su objetivo originario - el refuerzo de la relación bilateral- y deben ahora servir de marco a la concertación política sobre asuntos globales y regionales y a la proyección global. El esfuerzo conjunto se dirigirá a objetivos concretos, haciendo hincapié en aspectos novedosos de la relación (innovación, sectores económicos estratégicos, movilidad de talentos, etc.). **Los Acuerdos de Asociación Estratégica** deben englobar todos los aspectos de nuestra relación e incluir la participación activa de todos los departamentos de la Administración.

**Argentina** es el país donde reside la mayor comunidad española en toda Iberoamérica, mientras que en España reside la mayor colonia argentina en Europa. El flujo comercial y de inversiones ha disminuido desde los niveles alcanzados en décadas anterior, pero España va a seguir apostando por el desarrollo de Argentina, y grandes empresas españolas tienen una importante presencia en el mercado local. Prestaremos especial atención a la situación de nuestras empresas, incluidas las

PYMES. De particular interés para España es la solución de los problemas derivados de la pesificación del pago de pensiones españolas, que afecta a unos 23.000 españoles.

En el ámbito cultural, se proseguirá y profundizará en las relaciones con la apertura de negociaciones de nuevos convenios de cooperación cultural, educativa y reconocimiento de títulos. En el plano de la cooperación, el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 prevé el cierre del programa bilateral España-Argentina, por lo que se pasará a una nueva etapa de diálogo y colaboración con la propuesta de firma de un Acuerdo de Nueva Generación de Desarrollo.

Con **Colombia**, las relaciones se han desarrollado hasta alcanzar una perspectiva estratégica para los dos países. En este marco, que sólo puede mejorar, la eventual firma de un acuerdo de paz con las dos principales guerrillas del país nos impulsará a buscar un papel importante en la fase del post-conflicto, tanto desde el ámbito de la cooperación - movilizand recursos humanos y financieros bilateralmente y por medio de ejecución de proyectos de la Unión Europea- como mediante la participación de España en las misiones internacionales que eventualmente puedan ser desplegadas, para supervisar los aspectos militares de los acuerdos de paz. El acuerdo de asociación estratégica debería actualizarse a la luz de este escenario.

Con **Perú** hemos logrado un alto nivel de interlocución política y de relaciones bilaterales. Contamos

## CUBA

Las relaciones entre España y Cuba son especialmente sensibles para los españoles y para los cubanos. La relación con Cuba tiene una dimensión interna más allá de ser política exterior. Muchos españoles se implican, personalmente, en la situación en Cuba y en la relación bilateral.

El diálogo con el pueblo cubano, con las autoridades y con la oposición ha sido siempre fluido y así debe seguir siéndolo en el futuro. Las relaciones económicas con Cuba, especialmente en el campo del turismo, han sido siempre también muy significativas.

La Unión Europea ha decidido recientemente explorar las posibilidades de llegar a un acuerdo bilateral con Cuba, como explícitamente se previó en la Posición Común que se aprobó en 1996. Este acuerdo incluye una "cláusula democrática" que exige el respeto escrupuloso a los derechos humanos y el reconocimiento del pluralismo político.

con un acuerdo de asociación estratégica, actualizado con un mecanismo ágil de concertación política que está cumpliendo sus objetivos de reforzar la relación bilateral. Asimismo, Perú ha sido el primer país con el que se firmó una declaración de intenciones para desarrollar un acuerdo ambicioso de movilidad de talentos. Perú seguirá además siendo un país prioritario dentro de la cooperación española, ya que a pesar de su crecimiento y su consideración como país de renta media, tiene todavía bolsas de subdesarrollo sobre las que debe actuar, en concertación con las autoridades peruanas, nuestra cooperación. Finalmente, el progreso económico y el dinamismo peruanos aconseja establecer instrumentos de fomento de las inversiones, incluyendo la negociación de un convenio de doble imposición.

Con **Chile**, un país ya muy avanzado en su proceso político y económico, tenemos unas relaciones bilaterales óptimas. En el marco del mecanismo de diálogo bilateral, se plantearán: la inclusión de Chile en un programa de movilidad de talentos,

con la superación de los obstáculos existentes en materia de homologación de títulos académicos; la identificación de programas de cooperación triangular AECID-AGCI; o la cooperación en materia de defensa, con especial énfasis en la eventual participación conjunta en Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

**Uruguay**, con quien nos proponemos desarrollar más la relación bilateral, es un socio importante en el nuevo esquema de cooperación con los países de la región, aunque por su desarrollo no es ya un país de cooperación.

En **Venezuela**, la presencia de una importante colonia española y nuestros lazos históricos, culturales y económicos hacen que sea necesario mantener una buena interlocución política que permita tanto profundizar nuestras relaciones bilaterales como superar los contenciosos con empresas y particulares.

En **Paraguay**, la presencia empresarial y el buen estado de las relaciones bilaterales son el caldo de cultivo ideal para profundizar la relación política. Con uno de los mayores crecimientos económicos de América Latina se hace necesario completar el actual marco bilateral para el fomento de las inversiones, que cuenta ya con un APRI vigente desde 1996, con la culminación de la negociación en curso del convenio de doble imposición.

La solución de los contenciosos empresariales con **Bolivia** va a permitir intensificar nuestro diálogo político y la concertación en foros multilaterales. Bolivia continuará siendo un país prioritario para la cooperación española y trabajaremos con el gobierno boliviano para asegurar las mejores condiciones a la inversión española. Por otro lado, esperamos que Bolivia ratifique el Convenio de la Haya sobre reconocimiento internacional de documentos públicos, que asegure un tratamiento más expedito de los expedientes de legalización de los bolivianos residentes en España.

**Ecuador** tiene un gran interés en culminar la transición de la cooperación tradicional a una cooperación más centrada en la transferencia de conocimiento. Debemos concluir con Ecuador los acuerdos necesarios que faciliten este tránsito y que reforzarían la buena relación bilateral. Siendo la primera colonia latinoamericana en España, mantendremos canales de comunicación ágiles que permitan un buen manejo de los problemas específicos de la comunidad ecuatoriana.

La reciente incorporación de **República Dominicana** al Sistema de Integración Centroamericana - SICA -, su proximidad a CARICOM, su pertenencia a los países catalogados por la Unión Europea como África-Caribe-Pacífico hacen de la República Dominicana un país de especial atención en el dialogo político bilateral. España continuará defendiendo en el marco de la Unión Europea y en el contexto de la cooperación al desarrollo (fondos FED) el carácter de especial vulnerabilidad de la República Dominicana por su proximidad a Haití.

En **Centroamérica** España apuesta por favorecer y fomentar la integración regional, como el **Sistema de Integración Centroamericana** (SICA) y, muy especialmente, con la Estrategia de Seguridad Centroamericana (ESCA). Se va a mantener el Fondo España-SICA y se va a trabajar para que se concrete el estatuto de observador de España en el SICA. Centroamérica va a seguir ocupando un lugar preferente en los esfuerzos de la cooperación española, especialmente los tres países del llamado triángulo Norte: **Guatemala, El Salvador y Honduras**.

Los efectos negativos de la inseguridad ciudadana y de la delincuencia organizada en el desarrollo humano, el crecimiento económico y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho en estos tres países, hace necesaria una atención continuada bilateral y regional a este problema. **Nicaragua** también continuará siendo país de atención prioritaria para la cooperación española. **Costa Rica y Panamá** presentan altos índices de crecimiento económico y una presencia de empresas españolas creciente y cada vez más consolidada. La relación con estos dos países, en vías de ingresar en la Alianza del Pacífico, debe tener más calado político y abarcar los aspectos relativos a la movilidad de talentos. Con Panamá existe ya una declaración conjunta que permite empezar a consolidar un dialogo político de mayor alcance y cuyo modelo podría ser extensible a Costa Rica.

Con respecto al **Caribe anglófono**, cabe destacar el relanzamiento de la relación con la Comunidad de Estados del Caribe y la profundización de las relaciones con los países en los que existe una tradicional presencia española como **Jamaica, y Trinidad y Tobago**. En este ámbito, hay que señalar la celebración de diálogos políticos sobre temas Unión Europea y Naciones Unidas, la participación del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en las últimas reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores de CARICOM, así como la celebra-

## EL ESPACIO ATLÁNTICO

Aunque el Pacífico recibe una gran atención por su pujanza económica y dinamismo, la cuenca del Atlántico es también un escenario central de la globalización y en el que España puede jugar un importante papel.

El espacio atlántico, con sus cuatro orillas que vinculan a Europa, América del Norte, África y América Latina, es un subsistema con creciente interrelación. El comercio y los flujos de inversión superan a los de la cuenca del Pacífico, pero tiene además una cohesión política en torno a un compromiso compartido con la democracia. Es también un espacio único como punto de encuentro Norte-Sur y la creciente interacción Sur-Sur. Desafíos comunes a las cuatro orillas son el medio ambiente, la lucha contra la pobreza, el comercio, la energía o el narcotráfico.

España debe aprovechar su situación estratégica en este espacio, cifrada en su presencia en las instituciones relevantes del Norte y su proximidad cultural con el Sur, que nos sitúan inmejorablemente para contribuir al desarrollo de la cooperación en un marco atlántico integral, y alentar la cooperación Sur-Sur necesaria para asegurar el crecimiento y la estabilidad de toda la región.

ción de una cumbre España-CARICOM en Antigua. En cuanto a **Haití**, España es uno de los mayores donantes para su reconstrucción, estabilización y democratización y continuaremos comprometidos con la reconstrucción del país.

## FORO ESPAÑA-ESTADOS UNIDOS

Este Foro, que reúne a la sociedad civil de ambos países, es una caja de resonancia privilegiada, que refleja lo especial y la densidad de la relación bilateral. SM el rey Felipe VI, al presidir la inauguración de la última reunión de un Foro del que, como él mismo recordó, era asiduo como Príncipe de Asturias, hizo un rápido repaso del contenido de la relación. Es ilustrativo señalar el número de campos, de temas, de ideas suscitado en una breve intervención.

- Contribuir a divulgar nuestra Historia común. Desde las conmemoraciones del 500 aniversario del Descubrimiento de la Florida por Ponce de León o el tercer centenario del nacimiento de Fray Junípero Serra, hasta el próximo 450 aniversario de San Agustín, la primera ciudad europea en el territorio continental de los actuales Estados Unidos. O el homenaje a la figura de Bernardo de Gálvez, cuya contribución a la independencia de los Estados Unidos es cada vez mejor conocida.
- Aumento de la inversión norteamericana en España al calor de la recuperación económica y de la española al otro lado del Atlántico. "Se diría que la empresa española, que empezó su proceso de internacionalización en América Latina para, a continuación, proseguir su expansión por Europa y el Mediterráneo, busca ahora su consagración global en el mercado norteamericano, dispuesta a competir con los mejores" señaló el rey.
- Cooperación en materia de defensa con la vista puesta en fortalecer la seguridad común.
- En el campo de la educación y la ciencia. El rey recordó la concesión a la Comisión Fullbright del Premio Príncipe de Asturias a la Cooperación Internacional.
- La evolución de los mercados de la energía a ambos lados del Atlántico.
- Las oportunidades que puede abrir un Tratado de Libre Comercio para la creación de riqueza y empleo en la Unión Europea y en los Estados Unidos.

## 7.4. Relación Transatlántica

La relación transatlántica es la segunda vertiente de esa prioridad natural que son las Américas. La relación con los Estados Unidos es una relación bilateral rica y densa; se desarrolla también en el marco de la Unión Europea, donde alcanza una dimensión económica sin parangón en el resto de la Comunidad Internacional; y es en tercer lugar una relación de seguridad, bilateral y en el marco de la Alianza Atlántica, clave para nuestra seguridad y bienestar. De esta manera, la relación transatlántica ha sido siempre uno de los ejes fundamentales de nuestra política exterior, y lo seguirá siendo en este mundo que emerge. Es además una relación cada vez más equilibrada, en la que España puede y debe aportar más en todos los ámbitos.

Estados Unidos sigue siendo, por tanto, un importante socio político y económico, el principal aliado de referencia en nuestro esquema de seguridad y defensa, un país en el que la herencia española y la influencia de la población hispana se combinan generando oportunidades que debemos aprovechar, y uno de los elementos sobre el que hacer pivotar nuestra presencia en el continente asiático.

### El anclaje transatlántico

La relación con Estados Unidos nos permite proyectar nuestra acción exterior como país europeo con vocación americana en toda la extensión del término. Es una prioridad en la que se marcan los siguientes objetivos:

- 1) Profundizar las relaciones políticas** para que reflejen la riqueza de la relación bilateral. Para ello, vamos a reforzar los contactos bilaterales con todos los niveles de la Administración norteamericana, tanto federal como con aquellos Estados de la Unión más idóneos para el cumplimiento de nuestros objetivos; con su poder legislativo, sus empresas, centros de pensamiento y su pujante sociedad civil, en la que destacan las comunidades hispanas.
- 2) Las relaciones económicas** están alcanzando ya magnitudes importantes, tanto en comercio como en inversiones. Podemos reforzar estas relaciones aumentando la cooperación en materia de protección de la propiedad intelectual, en especial en el entorno digital globalizado. Se trata de



***El presidente de los Estados Unidos conversa con S.M. el rey durante un encuentro celebrado en Nueva York en septiembre de 2014.***

una responsabilidad compartida, siendo necesario transitar hacia un modelo de cooperación multilateral en el que se alcancen soluciones conjuntas a un problema de naturaleza global; fomentando la cooperación educativa, científica y tecnológica; y la colaboración en materia de seguridad energética, en particular en el ámbito de las energías renovables. Cabe destacar el relevante papel de la Fundación Consejo España – EEUU y de sus Foros.

3) Impulsar las **relaciones en materia de defensa**. Tenemos una responsabilidad en la seguridad occidental y un papel que jugar en la Alianza Atlántica. Esos deben ser los puntos de partida de una relación fructífera con los Estados Unidos en este campo, país con el que España comparte intereses estratégicos. La base es el Convenio de 1988 entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Defensa.

4) Para la **Unión Europea**, la relación con **Estados Unidos es la más importante de sus relaciones estratégicas**. En el mundo que se está dibujando, la relación transatlántica adquiere cada vez más importancia y debe ser percibida por toda la comunidad internacional como uno de los puntos de anclaje más sólidos de la paz, la seguridad y la cooperación internacional. Debemos, por tanto, seguir reforzando estas relaciones. De especial im-

portancia, en el horizonte del medio y largo plazo, será la conclusión de un tratado que constituya una Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión.

Este acuerdo aumentará los flujos de comercio y de inversión y, con estos, la competitividad, el crecimiento económico y la creación de empleo en Europa y EE.UU., además de servir de pauta para una regulación normativa de los intercambios internacionales, favorable para los intereses de la Unión. El comercio y la inversión bilaterales sostienen aproximadamente 13 millones de puestos de trabajo a ambos lados del Atlántico

Una relación privilegiada y sustancial entre España y Estados Unidos es el perfecto complemento para esta relación estratégica, habida cuenta de los importantes beneficios que ambos países podemos obtener de la asociación económica y comercial euro-estadounidense. También se beneficiaría ese vínculo de la interrelación con otras zonas de libre comercio ya en marcha, como el TLCAN entre EEUU, Canadá y México, o el propio Acuerdo de Libre Comercio en negociación entre la Unión Europea y Canadá.

### **Las comunidades hispanas**

Nuestro objetivo es **impulsar la lengua y la cultura española** en un país relevante y abierto a nuestra acción cultural – el español es la segunda lengua de los ciudadanos no-hispanos en los EEUU -. El 16% de la población de EEUU es hispana y esta pro-

porción podría llegar al 30% a mediados de siglo. El recién creado Observatorio de la lengua española y las culturas hispánicas en la Universidad de Harvard, junto a la red del Instituto Cervantes, y sendos acuerdos firmados con la Academia Norteamericana de la Lengua Española y con la Secretaría de Relaciones Exteriores de México son los principales instrumentos para continuar impulsando la presencia del idioma y de la cultura en español en todo EEUU.

Junto a ello, queremos promover las relaciones con la **comunidad hispana** de Estados Unidos, propiciando el conocimiento de, y la aproximación a sus variados y heterogéneos componentes. El objetivo es incorporar el elemento hispano a la relación que mantenemos con los EEUU. Para ello, actuamos en tres ámbitos: creando redes (entre los líderes hispanos de EEUU y sus contrapartes en España); emergencia de una Comunidad: identidad, lengua, cultura, mercado; y triangulación con Iberoamérica.

## 7.5. África Subsahariana

En África subsahariana viven 900 millones de personas en países en plena transformación y evolución. Un África subsahariana asolada por las hambrunas, los conflictos armados y las violaciones de los derechos humanos va dejando paso a otra, en la que el crecimiento económico, la alternancia democrática y la estabilidad empiezan a ser la norma.

Así, el continente empieza a concentrar una atención creciente por motivos muy distintos a los habituales, en los que prevalecían imágenes negativas de violencia, hambre y emigración irregular. Los africanos siguen siendo los países menos desarrollados, según los indicadores del Índice de Desarrollo Humano, y la región sigue concentrando un elevado número de conflictos. Pero hay una nueva realidad africana. Muchos países se encuentran en una fase de transición, caracterizada por un fuerte crecimiento económico y por gobiernos democráticos, habiendo despertado el continente un renovado interés político, económico, comercial e inversor en los principales actores de la comunidad internacional, en particular en la Unión Europea, Brasil, China, EEUU o India. En los medios de comunicación internacionales, África ha pasado, en una década, de ser el "continente sin esperanza" a ser el "continente emergente".

La mayoría de los países de África subsahariana están apostando por sistemas democráticos. Los regímenes autoritarios son cada vez menos numerosos y cuentan con menguante respaldo de los demás Estados africanos. La Unión Africana tiene una política contraria a los golpes de Estado y a los regímenes no constitucionales, Mali es un ejemplo más. África subsahariana se sabe y se quiere íntegramente dueña de su propio destino y asume de forma creciente la responsabilidad sobre su presente y su futuro. En esa línea, África quiere garantizar su propia paz y seguridad y, para ello, se está dotando de una Arquitectura Africana de Paz y Seguridad (APSA). Igualmente, África promueve su integración continental y regional como factor de crecimiento, desarrollo y estabilidad. Sobre todo, África subsahariana crece invirtiendo de manera radical su tendencia histórica más reciente. En 2012, mientras la crisis en los países europeos redujo nuestro crecimiento a cero, África subsahariana crecía casi el 5%. Seis de los diez países con mayor crecimiento en la última década están en esa región. Y necesita y busca el comercio y la inversión extranjera directa para seguir creciendo.

África Subsahariana tiene en sus recursos naturales una gran baza estratégica para atraer comercio y la inversión extranjera directa. La región concentra prácticamente todos los tipos de recursos naturales que existen en el planeta y los más importantes para las industrias tecnológicamente punteras como el coltán o el uranio. Sin embargo, su principal recurso son los africanos, sus ciudadanos. En un mundo que envejece, es el continente con la población más joven del planeta. Y una población cada vez mejor preparada. Si hubiera que apuntar sólo una razón para que el futuro sea africano, bastaría con ésta. El desafío es dar a los jóvenes africanos la oportunidad de sorprender al mundo con su creatividad, su energía y su trabajo. El desafío para cada uno de los países de África subsahariana es ofrecer un empleo a los millones de jóvenes que se sumarán en los próximos años a la población mundial. La existencia de un sector privado fuerte y enraizado en África Subsahariana es clave para poder responder a esas legítimas aspiraciones de la juventud africana.

Dadas las nuevas condiciones en África Subsahariana, se ha iniciado un cambio de paradigma de cómo promover el crecimiento y el desarrollo. Aunque aún hoy numerosos países africanos dependen de la Ayuda Oficial al Desarrollo para completar sus presupuestos o mejorar la prestación de algunos servicios sociales básicos, se está



***Tripulantes de la fragata 'Cristóbal Colón' que participa en la operación 'Ocean Shield' de la OTAN en Somalia, en marzo de 2014.***

pasando paulatinamente a una etapa de madurez, en la que la participación de las empresas privadas, el comercio y la inversión constituyen la base del desarrollo.

España tiene muy presente la evolución de África subsahariana. Parte de nuestro futuro está unido al futuro de África. El español está reconocido como lengua oficial en la Unión Africana y es lengua vehicular en Guinea Ecuatorial, el país subsahariano con el que tenemos especiales lazos humanos e históricos. Nuestro país tiene un compromiso renovado con África. El Presidente del Gobierno ha participado en la Cumbre Unión Europea-África y ha intervenido como invitado especial en la Cumbre de la Unión Africana de Malabo. Se trata de un compromiso mantenido en el tiempo, que nació hace décadas con muchos de los países de la región, desde su independencia en muchos casos y que evoluciona con el tiempo acompañando las transformaciones de nuestro país y, sobre todo, las del propio continente africano.

Nuestra relación con África se basa en tres pilares fundamentales:

1.- Responder a la necesidad de paz y seguridad, apoyando soluciones africanas a los conflictos africanos;

2.- Contribuir al avance de la democracia y los derechos humanos;

3.- Promover una asociación económica entre África y Europa que ponga todos los instrumentos, desde la cooperación al desarrollo hasta el comercio y las inversiones, al servicio de la creciente prosperidad de los africanos.

### **Objetivos.**

En **África Occidental, en particular el Sahel**, buscamos la estabilización y el desarrollo, mediante una implicación intensa de la Unión Europea y de España.

En el **Golfo de Guinea** contribuiremos a la lucha contra la piratería, los grupos terroristas y las redes de tráfico ilegales que generan inestabilidad crónica.

De igual manera, es nuestra principal preocupación la consolidación de la arquitectura de seguridad en el **Cuerno de África**, para garantizar la seguridad de la navegación en el Océano Índico y el refuerzo de las capacidades propias de los países costeros, en especial de **Somalia**.

Con **Guinea Ecuatorial** queremos intensificar las relaciones, tanto políticas como económicas y culturales. El diálogo con las autoridades, basado en el mutuo respeto, se orientará a profundizar en una evolución democrática y un mayor intercambio entre ambos pueblos.

**Sudáfrica, Angola, Mozambique, Tanzania, Nigeria, Ghana y Etiopía** están adquiriendo una creciente importancia, regional y en algunos casos, global, que debe traducirse en una mayor densidad en las relaciones bilaterales. Hay en estos países múltiples oportunidades para las empresas españolas derivadas de la estabilidad y el crecimiento económico que deben ser aprovechadas.

Seguiremos apoyando los **procesos de integración regional africanos**, en especial la Unión Africana y la CEDEAO, excelentes instrumentos para garantizar la paz y la seguridad y el desarrollo del continente.

En **política migratoria**, queremos seguir desarrollando un enfoque global, que integre, además de la lucha contra la migración irregular, el fomento de la migración legal y los incentivos a políticas de migración y desarrollo.

La **Unión Europea** cuenta con un **programa integral de relaciones con África Subsahariana** que incluye ámbitos de gran relevancia para España como, la paz y la seguridad, el desarrollo y el crecimiento inclusivo y sostenible, las relaciones comerciales y energéticas, la integración regional, las migraciones, el medio ambiente y el cambio climático. Nuestro objetivo es que ese compromiso se renueve y gane en ambición y eficacia.

## 7.6. Asia-Pacífico

En la primera parte de este documento, se ha hablado de las transferencias de poder e influencia entre Estados como una de las tendencias definitorias de la Comunidad Internacional que emerge. Esta tendencia está teniendo como protagonista a varios países de Asia-Pacífico, que están traduciendo elevadas tasas de crecimiento económico, mantenidas durante largos períodos, en mayor capacidad de influencia. Así, la región de Asia Pacífico ha entrado en el siglo XXI convertida ya en uno de los centros de gravedad de la economía mundial, y recobrando la centralidad que tuvo durante siglos. Ese dinamismo anima al 60% de la población mundial, que vive en Asia.

La política española hacia esta región se ha guiado, desde el año 2000, por el Plan Asia. Casi tres lustros después, el Plan ha cumplido con creces sus

dos principales objetivos: hacia la región, sentar unas bases sólidas de presencia española; hacia el interior, llevar al ánimo de la sociedad española la importancia de Asia-Pacífico para nuestro país. Ahora es por tanto el momento de gestionar la acción exterior hacia Asia-Pacífico de forma menos centralizada, y con mayor capacidad de adaptación a los cambios que una presencia más densa convierte en más frecuentes y complejos.

### Objetivos

**1.- Incrementar la presencia española** en los principales países de la región, elevando el nivel e intensidad de las relaciones bilaterales con estos socios estratégicos. Seguiremos desarrollando un calendario más ambicioso de contactos políticos bilaterales, que en esta región tienen no sólo mayor valor añadido sino que constituyen la manera más eficaz de facilitar la entrada y posicionamiento de actores privados, incluyendo nuestras empresas.

**2.- Fomentar el conocimiento mutuo.** La realidad asiática es extremadamente compleja, y una relación fructífera y de futuro no puede basarse en un conocimiento parcial o erróneo. Es necesario asimismo dar a conocer más a España en Asia-Pacífico, nuestro potencial, nuestra capacidad. Los instrumentos de diplomacia pública y de la sociedad civil - Casa Asia y las Fundaciones Consejo -, son esenciales en este empeño.

**3.- Promover el comercio y las inversiones mutuas.** Los principales países de Asia van a ser los mayores contribuyentes al crecimiento económico mundial durante los próximos años. El tamaño de sus mercados les coloca entre los más atractivos. Por ello, la presencia de nuestras empresas y la atracción de inversiones a España es parte clave de una de las prioridades de esta estrategia: la continua inserción de España en la economía internacional.

**4.- Reforzar el papel de la Unión Europea** como un actor estratégico en la región. Las preocupaciones de seguridad y de influencia estratégica de España en esta región del mundo son las mismas que las de nuestros socios europeos. Si consolidar a la Unión Europea como actor estratégico global es siempre un interés de España, esto es particularmente relevante en Asia-Pacífico. Junto a ello, debemos trabajar para ser percibidos por los asiáticos como lo que somos, un actor fundamental en el diseño de las políticas de la Unión y con un interés bilateral a largo plazo en la región.

Con este objetivo, España promoverá la definición y actualización de la estrategia de la Unión Europea en la región de Asia Oriental y la concertación y puesta al día de los marcos contractuales, con el objetivo de fomentar su presencia en Asia. Asimismo, promoverá los diálogos de alto nivel estratégicos - incluidos los aspectos de seguridad y defensa -, económicos y entre las sociedades civiles, con los países de la región. Apoyaremos la presencia y participación de la Unión en los foros multilaterales, regionales y subregionales, de Asia-Pacífico, favoreciendo en ellos la complementariedad bilateral necesaria para impulsar nuestros intereses. En este contexto, España debe impulsar las negociaciones en marcha para la conclusión de acuerdos comerciales entre la Unión Europea y Japón, India o países ASEAN, o el de inversiones con China, que abran oportunidades de negocio para las empresas españolas y europeas.

**5.- Fomentar y participar en la naciente triangulación América Latina – Asia – Europa.** Los intercambios entre ambas orillas del Pacífico van a aumentar considerablemente, y con ellos las relaciones estratégicas. España es ya Estado observador en la Alianza del Pacífico y está adecuadamente situada para participar en estos desarrollos y aprovechar las oportunidades estratégicas, políticas y económicas, que van a derivar de ellos.

La diversidad del continente obliga a privilegiar estos objetivos generales de forma diferente en función de la zona y el país en concreto. Podemos destacar **cinco áreas específicas y determinados países:**

#### 1.- Asia Central

Los cinco países centro-asiáticos son miembros de la OSCE y objeto de interés creciente por parte de la Unión Europea y de España. La situación geoestratégica - entre tres países de la relevancia de Rusia, China e India -, sus vastos recursos energéticos, y en menor medida y de forma temporal, su interrelación con Afganistán, hacen a esta región objeto particular de la política exterior. Un Asia Central próspera, estable y democrática sería un enorme factor de estabilidad global.

España quiere desarrollar relaciones más estrechas con países de gran potencial, habiéndose realizado ya importantes operaciones con **Kazajistán**, con el que hay ya un intercambio sostenido de visitas del más alto rango. Igual sucede con **Uzbekistán, Turkmenistán y Kirguistán**, país con avances destacables en materia de derechos humanos.

## CHINA EN EL MUNDO: RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

La doctrina de la coexistencia pacífica y sus cinco principios básicos han servido de base jurídica y política para el desarrollo pacífico, extraordinario y continuado, de China a lo largo de tres décadas. Al final de la cuarta década y tras el éxito de los Juegos Olímpicos, China escala puestos en liderazgo y visibilidad internacional. El salto cualitativo en asunción de responsabilidad internacional se produce en 2013 con la llegada del nuevo equipo dirigente surgido del XVIII Congreso del Partido Comunista, resumido en el proyecto de implicarse de forma más profunda en la comunidad internacional y desde dentro, liderar la transformación de las reglas de juego. Durante años, se ha invitado a China a asumir una responsabilidad proporcional a su peso económico y demográfico en el mundo. Todo parece indicar que esta invitación dejará en breve de ser necesaria.

Es una buena noticia. La experiencia, hasta ahora limitada, de la implicación de China en la solución de conflictos, es que su mera presencia, trabajando codo a codo con otros países relevantes, da legitimidad y eficacia adicional a las soluciones acordadas. Siria, Irán y Corea del Norte son ejemplos que demuestran que con la participación de China, la cohesión internacional sale reforzada.

#### 2.- Asia Meridional

Destaca **India** donde nuestro interés es elevar la presencia de España en todos sus ámbitos, siendo India socio estratégico y país de referencia. Se utilizarán para ello los contactos periódicos de alto nivel, consultas políticas y sectoriales regulares, y la firma de acuerdos que permitan aprovechar todo el potencial en sectores como las industrias de defensa, la cooperación tecnológica y científica, el desarrollo de infraestructuras y las relaciones culturales.



**Inauguración del VII Foro España China con la presencia del ministro de Industria, Energía y Turismo, y el vicepresidente de la Conferencia Consultiva de China, Ma Biao, en 2013.**

### 3.- Asia Oriental

**Las relaciones con China** se enmarcan en la Asociación Estratégica Integral. La prioridad es intensificar las consultas regulares en todos los ámbitos, estableciendo un diálogo permanente. Las relaciones económicas bilaterales están aquejadas de un fuerte desequilibrio. La corrección de estos desequilibrios pasa por el establecimiento de nuevas conexiones aéreas y una intensificación de las frecuencias de la única conexión existente hasta el momento. También por una ampliación de nuestro despliegue de oficinas consulares y comerciales. China, más allá de la capital, es una prioridad en el necesario rediseño de los medios humanos y materiales de la acción exterior.

La puesta en marcha en 2013 de la Asociación para la Paz, el Crecimiento y la Innovación entre **Japón** y España ha supuesto un salto cualitativo en la intensidad y profundidad de las relaciones. La Asociación abarca un amplio espectro de campos, que van desde el político y de seguridad, al económico, comercial, cultural, científico y al de las relaciones entre las sociedades civiles de ambos países. Significa potenciar los instrumentos hasta ahora exis-

tentes y fijar unas modalidades de contactos, consultas y mecanismos de concertación conforme a una periodicidad establecida. La vigencia de esta asociación es de cinco años, hasta 2018, y será revisada con ocasión del 150 aniversario del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre España y Japón. Constituye la hoja de ruta para el desarrollo de nuestra relación bilateral.

**La República de Corea** es una democracia que se ha convertido en la cuarta economía de Asia y ha apostado por la innovación tecnológica y el desarrollo de una economía del conocimiento muy volcada en las exportaciones. La intensificación de las relaciones políticas y económicas ha de aprovechar la entrada en vigor del primer acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y un país de Asia Oriental, y que se ha traducido en su primer año de vida en un incremento de las exportaciones europeas a un país tradicionalmente difícil como mercado.

### 4.- Sureste asiático

En **Filipinas**, a los vínculos históricos y culturales han venido a sumarse, en los últimos años, una serie de factores que impulsan una relación bilateral cada vez más densa. Entre estos factores destacan la creciente importancia de los contactos entre sociedades civiles, la coincidencia de intereses y objetivos en foros multilaterales, la cooperación - Filipinas es el único país de la región que es País

de Asociación para la Cooperación española -, y la creciente presencia de empresas españolas.

**Indonesia** es un activo miembro del G-20, el país musulmán más poblado del mundo, juega un papel clave en ASEAN y tiene una economía pujante. Nuestro interés en este gran país es estrechar los lazos políticos, aumentar la concertación en los foros multilaterales, sobre la base de unos temas de interés común - diálogo interreligioso, lucha contra el terrorismo, reforma de la arquitectura financiera global en el G-20 -, reforzar la cooperación en el área de la defensa e incrementar la cooperación empresarial.

España tiene establecida con **Vietnam** una Asociación Estratégica desde 2009, que está permitiendo profundizar las relaciones y abrir nuevos campos de cooperación. Ahora se trata de crear vínculos que nos unan, favoreciendo la presencia de las empresas españolas en Vietnam e intensificando las relaciones en el terreno de la defensa.

#### 5.- **Pacífico**

España y **Australia** tienen una asociación estratégica - Plan de Acción de 2010 - que está permitiendo el acercamiento en lo político con contactos regulares y fluidos en lo empresarial, traducido en la presencia de las grandes empresas españolas, sobre todo las del sector energía, infraestructuras y astilleros, y en el campo de la defensa con una estrecha colaboración entre ambas Armadas y la participación española en la construcción de nuevos navíos para la Armada australiana. El empeño es ahora reforzar y actualizar el Plan de Acción bilateral.

# 8. Instrumentos

Cada política, derechos humanos, cooperación al desarrollo, etc, tiene sus instrumentos propios. Junto a ellos, están los tradicionales instrumentos diplomáticos como el intercambio de visitas, los contactos políticos bilaterales o las reuniones multilaterales. Pero hay asimismo otros de carácter transversal cuya utilización redundan en una mayor eficacia de la acción exterior. Se trata además, en algunos casos, de instrumentos ligados a la nueva realidad de las relaciones internacionales, por lo que aportan un valor añadido adicional.

## 8.1. Marca España

Ya en el siglo XVIII, Juan Pablo Forner advertía que “Casi toda la Europa está hoy hirviendo en una especie de furor, por querer cada nación levantar y engrandecer su mérito literario sobre las demás que se le disputan”. (Oración apologética por España).

Más de 200 años después, la imagen ha aumentado su importancia. De una buena imagen depende, en gran parte, el prestigio de un país en la comunidad internacional, su capacidad de influir y persuadir, de servir de modelo político o social, con lo que esto implica de capacidad de modelar otras experiencias, la capacidad de atraer el ahorro exterior que ayude a financiar la economía, que los bienes y servicios se vendan mejor o que el turismo escoja el país como destino, es decir condiciona el potencial de creación de empleo de una economía.

Son muchos los países que, dándose cuenta de esta realidad, han puesto en marcha iniciativas para promocionar su imagen externa. En España, en el

año 2012 se lanzó un proyecto similar -el Proyecto Marca España-. El punto de partida era salvar la divergencia entre la realidad del país - su potencial económico, cultural, artístico y de creación, en patrimonio histórico, su nivel tecnológico, una sociedad civil solidaria, su capital humano, el peso de sus multinacionales, por citar algunas variables -, y su representación - su “imagen” o “estereotipo” -.

### Planes de Acción

La puesta en práctica del proyecto se desarrolla a través de planes anuales de acción exterior para la promoción de la Marca España, a los que realizan aportaciones los departamentos ministeriales y organismos públicos y privados con competencias en este ámbito.

En 2013, Marca España puso en marcha el primer Plan de Acción, que tenía un carácter conceptual, en el que se identificaban prioridades sectoriales y horizontales en 15 países o mercados, que concentran el 80% de nuestras exportaciones, de los turistas que nos visitan y de las inversiones recíprocas. Para el desarrollo de este Plan se proponía la utilización de instrumentos como un portal en internet, la red exterior de embajadas, consulados, oficinas comerciales, de turismo, los españoles en el exterior y los extranjeros residentes o visitantes; y voluntarios de la sociedad civil.

El segundo Plan de la Marca España del año 2014, profundiza en la definición de objetivos y líneas prioritarias de actuación - la diplomacia pública y económica, la lengua y la educación, la cultura y el patrimonio, el turismo, la gastronomía, la moda, la I+D+i, el deporte y las fuerzas armadas -. Introduce algunas novedades, entre las que cabe destacar la realización de un exhaustivo estudio sobre nuestro posicionamiento en los principales rankings e índi-



**Dossier informativo realizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación titulado 'España, país de tecnología'.**

ces internacionales, tanto globales como sectoriales. En función de dicho estudio, Marca España ha elaborado un mapa detallado de fortalezas y debilidades de nuestro país. Junto a ello, se avanza en la mejora de los instrumentos de monitorización y evaluación, incorporando el Sistema MESIAS (Marca España Sistema de Inteligencia Aplicada y Seguimiento) al Observatorio de la Imagen de España del Real Instituto Elcano para ofrecer una valoración y seguimiento desagregado de cada uno de los valores - atributos - de la Marca.

### Mejora de la realidad, Mejora de la imagen

Aunque Marca España mostrará sus frutos en el medio y largo plazo, algunos estudios –como el Barómetro Imagen de España realizado por el Real Instituto Elcano- reflejan que dicha imagen se está recuperando de forma progresiva. Así, la imagen exterior de España es buena y se ha mantenido estable en términos generales a pesar de la crisis económica, mejorando de forma progresiva. No obstante, hay todavía aspectos de nuestro país en los que la imagen está por debajo de nuestra realidad como en materia de patrimonio cultural, solidaridad, tecnología e innovación o liderazgo empresarial.

## MAPA MENTAL DE LA MARCA ESPAÑA



S.M. el rey	↔	Sanidad
Deporte	↔	Historia
Moda	↔	Arte y cultura
Innovación	↔	Lengua
Creatividad	↔	Amabilidad
Credibilidad	↔	Simpatía
Diseño	↔	Alegría
Cocina	↔	Cooperación
Patrimonio (artístico ...)	↔	Fuerzas Armadas
Estilo de vida	↔	Multinacionales españolas
Calidad de productos	↔	Multinacionales en España
Educación	↔	Ciencia / Investigación
Turismo	↔	

Fuente: ESIC / Programa MESIAS

## 8.2. Diplomacia pública

En los primeros lustros del siglo XX las relaciones internacionales cambiaron sustancialmente. Tras la Primera Guerra Mundial y la mezcla de secretismo e incompetencia diplomática que, entre otros factores, determinaron aquella tragedia, la comunidad internacional instó a abolir la diplomacia secreta y acordó la publicidad de los acuerdos internacionales.

En los primeros años del siglo XXI estamos asistiendo a un fenómeno ya visto en capítulos anteriores de esta Estrategia, la nueva capacidad de influir de los individuos que procede de la posibilidad de transmitir sus acciones y opiniones a una audiencia de cientos de millones de personas que pueden reaccionar cambiando el curso de la agenda política nacional o internacional.

Estos dos desarrollos, separados por casi un siglo, están estrechamente conectados con la diplomacia pública. El primero se reconoce como el antecedente claro de la misma; la opinión pública debe conocer los acuerdos que se forjan entre Estados. El segundo, muy vinculado a la globalización y a la difusión de las nuevas tecnologías de la información, ha reconfirmado el poder de la opinión pública, y, más aún, el papel de los ciudadanos, individualmente o en grupo, en el ámbito exterior. Esto conduce a una geometría variable de actores, a una diplomacia de alianzas orientadas. Alianzas entre y con los ciudadanos, alianzas con empresas, con representantes de la sociedad civil, con actores relevantes en la escena internacional. No es sólo nuestra opinión pública, la del exterior también puede ser relevante para nuestra política.

En este contexto, como hemos visto con la Marca España, la diplomacia pública es un instrumento primordial. Tiene dos vertientes: promocionar e impulsar intereses hacia opiniones públicas de terceros países; y fomentar el conocimiento mutuo, y el establecimiento de alianzas a medio y largo plazo, con el objetivo final de conseguir una mayor influencia en el mundo. Comunicación, alianzas e influencia son, por lo tanto, los tres ejes esenciales de la diplomacia pública.

La diplomacia pública es, en definitiva, una baza muy importante para reforzar ese poder de influir y persuadir al que se refiere una de las prioridades de esta Estrategia. La imagen de nuestro país es sólida gracias a nuestra larga historia, a nuestra lengua, a nuestros artistas, a nuestros deportistas, a nuestros gastrónomos y diseñadores de moda, a nuestros ciudadanos. Tenemos una amplia red de instrumentos de diplomacia pública, que van desde el Instituto Cervantes a la Red de Casas, a nuestras Consejerías Culturales, a la Fundación Carolina, a las Fundaciones-Consejo y a la propia Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Es preciso coordinar los intereses que queremos defender y los valores que debemos transmitir entre todos los actores que gestionan la imagen de España para ser capa-

ces de influir en la percepción que los ciudadanos de otros países tienen del nuestro.

Disponemos de varias herramientas de diplomacia pública. Dos en particular se han ido progresivamente convirtiendo en referentes fuera de nuestras fronteras.

### Las Casas

Creadas inicialmente en la década de los noventa, las seis Casas de diplomacia pública (ver cuadro) son un instrumento de primer orden. Aúnan tres elementos singulares: en primer lugar, son un ejemplo de cooperación entre Administraciones: todas incluyen en su seno al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, así como a la Comunidad Autónoma y Ayuntamientos respectivos. En segundo lugar, permiten una cercanía real con representantes de la sociedad civil tanto en España como en el extranjero. Las Casas, en ese sentido, se van configurando progresivamente como referentes internacionales en determinadas materias. Finalmente, han ampliado el abanico de sus actividades uniendo a las actividades culturales, elementos de diplomacia económica.

CASA	SEDE(S)	AÑO DE CREACIÓN
América	Madrid	1992
Asia	Barcelona y Madrid	2001
Árabe	Madrid y Córdoba	2006
Sefarad-Israel	Madrid	2006
África	Las Palmas	2006
Mediterráneo	Alicante	2009

El objetivo es continuar profundizando en esas líneas: trabajar con objetivos más concretos; unir a la diplomacia cultural la económica, apoyo a Marca España, un mayor enfoque en la colaboración público-privada y una apuesta por nuevas formas de comunicación. Se trata que cada Casa pueda realizar actividades útiles para los ciudadanos, para las empresas, con impacto en los medios, y colaborando cada vez más entre ellas.

### Las Fundaciones-Consejo

Las Fundaciones-Consejo, entidades privadas bajo el impulso, coordinación y gestión del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, surgen como un instrumento de colaboración público-privada en el que tanto las empresas, agentes culturales y educativos y resto de patronos de la sociedad civil aúnan esfuerzos con la Administración Central, Autónoma y Municipal para fo-



***S.M. el rey Juan Carlos, en el acto de inauguración de Casa América el 25 de julio de 1992, en presencia de los jefes de Estado y Gobierno que asistieron a la II Cumbre Iberoamericana celebrada en sus instalaciones.***

mentar sus legítimos intereses en determinados países.

La fundación pionera fue la establecida con Estados Unidos, y después se han constituido con Japón, China, Rusia, México, India, Australia y Brasil, países esenciales de nuestra política exterior. Todas ellas cuentan en sus patronatos con reconocidos profesionales, sobre todo de la empresa y del mundo económico y financiero, cuya aportación ha permitido ir perfeccionando las Fundaciones-Consejo existentes.

FUNDACIÓN-CONSEJO	AÑO DE CREACIÓN
España-Estados Unidos	1997
España-Japón	2001
España-China	2004
España-Rusia	2008
España-México	2008
España-India	2009
España-Australia	2010
España-Brasil	2011

El objetivo es impulsarlas, y examinar las posibilidades de crear otras con países prioritarios de nuestra acción exterior.

### **Los Centros de pensamiento**

El mundo al que nos dirigimos se configura, más que nunca, como una sociedad del conocimiento en la que la capacidad de influir se nutre del poder de las ideas. España tiene una visión del mundo, propia y elaborada, y por ello está en disposición de hacer aportaciones sustantivas al debate estratégico internacional. Junto a ello, en España trabajan varios centros de pensamiento sobre cuestiones internacionales que, aunque en número reducido, aportan una reflexión de gran calidad, independiente y sobre todas las grandes cuestiones de la política exterior. Es necesario aprovechar ese potencial para una mejor definición de las políticas a seguir.

Propondremos por ello, a los centros de pensamiento la posibilidad de elaborar conjuntamente un programa de colaboración con objeto de incorporarlos, de forma más estrecha y regular, a la planificación de medio y largo plazo de la política exterior.

### **8.3. Información diplomática y diplomacia digital**

La política exterior, para ser eficaz y coherente, debe ir acompañada de una adecuada labor de comunicación que la traslade a la sociedad y a los



**Imagen de la campaña divulgativa 'Viaja seguro' desarrollada en redes sociales por la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.**

medios de comunicación. Esta labor persigue objetivos tan variados como explicar el contenido de nuestra política exterior haciendo pública nuestra valoración de actuaciones internacionales que así lo merezcan; dar una ágil respuesta que facilite a nuestros socios y aliados saber en qué asuntos nos posicionamos públicamente y cuál es el contenido de esa posición; y proporcionar una información extensa y detallada a los ciudadanos que la precisen sobre temas diversos que atañen a su vida profesional o seguridad en sus viajes. Todo ello forma parte de uno de los objetivos superiores de la información diplomática: dotar a España de una identidad global identificable y bien definida.

### **Comunicación diplomática**

La transparencia de la política exterior requiere una adecuada difusión del trabajo de acción exterior, de su estrategia, prioridades y objetivos. Para ello, se profundizará en la labor de:

- Transmitir información útil y precisa a los medios de comunicación.
- Analizar la presencia de España en los medios de comunicación extranjeros y estudiar su tratamiento. Como consecuencia de ello, si resulta conveniente, llevar a cabo acciones que corrijan

apreciaciones que nublan la correcta proyección de España en países concretos.

- Servir al ciudadano, difundiendo información útil para los españoles que viajan o residen en el extranjero y para extranjeros interesados en nuestro país: avisos para viajeros, fichas país, etc.
- Dar mayor difusión a nuestra política exterior mediante una sólida presencia en las redes sociales.

### **Comunicación de nuestras representaciones en el exterior**

La crisis económica y sus consecuencias en España ha venido acompañada de una percepción a menudo distorsionada y parcial de la realidad española en el exterior, afectando negativamente a la imagen de nuestro país. En este contexto se hace especialmente necesario profundizar en la labor comunicativa, impulsando una de las tareas básicas de nuestras Embajadas: la comunicación. El Plan de Comunicación de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares ha permitido identificar buenas prácticas y mejorar los instrumentos de difusión. Ello irá acompañado de mayor formación en comunicación en red e identidad digital de los responsables de la presencia en la red de nuestras Representaciones.

Internet y las tecnologías de la información son instrumentos para alcanzar los objetivos de la política exterior. La diplomacia digital entraña grandes

oportunidades de influencia, permite hablar directamente, y con mayor frecuencia, con amplias audiencias, escuchar opiniones, sugerencias y recibir información que antes no estaba al alcance de los responsables de la política exterior.

Continuaremos la apuesta por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, buscando una política de comunicación que tenga como eje principal la interacción con el ciudadano y la sociedad civil. Apostar por la diplomacia digital es apostar por un mejor servicio a los ciudadanos. Prueba de ello son el incremento constante de accesos y de interés por las cuentas oficiales de la Administración en las redes sociales.

## **8.4. Diplomacia parlamentaria**



Las relaciones, intercambios, interacciones entre representantes de la voluntad popular es una dimensión clave de la política exterior. La diplomacia parlamentaria es así un instrumento fundamental, que incorpora a la defensa y proyección de los intereses de España, el valor añadido de reflejar una mayor riqueza de sensibilidades sociales y políticas. Queremos por ello someter a la consideración de las Cortes Generales la elaboración conjunta de un plan de diplomacia parlamentaria que mejore nuestra política exterior.

# 9. El sistema de política exterior. Medios

Esta Estrategia contiene un análisis y, consecuencia de él, una propuesta de reorientación de la acción exterior. La esencia de esa respuesta es que la regeneración económica, social e institucional de nuestro país pasa por una mayor internacionalización de la sociedad española. Acorde con ello, se ha tomado al ciudadano y su proyección exterior como punto de partida de esta nueva reflexión estratégica, y se ha llegado a la conclusión de que situarlo en mejor disposición para aprovechar las oportunidades de la globalización es el gran reto de una política exterior renovada.

Para alcanzar este objetivo se han examinado diversas reorientaciones de algunas políticas, temáticas o geográficas. Se ha señalado también la necesidad de hacer un uso más intensivo de algunos instrumentos que son particularmente adecuados para el nuevo entorno.

Pero más allá de estas actuaciones, es imperativo llevar a cabo **dos reformas más sustanciales**:

- En primer lugar, es necesario reformar algunos elementos del proceso de toma de decisiones, en particular aquellos que refuercen la coordinación en materia de acción exterior, el papel del presidente del Gobierno y la calidad del control democrático de esta política.
- En segundo lugar, se requiere proceder a un redespiegue de los medios humanos y materiales al servicio de la acción exterior, que sitúe nuestra red diplomática, consular, comercial o de acción cultural más cerca de los nuevos centros de poder e influencia en el mundo.

## 9.1. Planificación Estratégica

El proceso de toma de decisiones en política exterior incluye desde la planificación estratégica de dicha política hasta la evaluación de los resultados y el necesario control por parte de las Cortes Generales.

En un mundo más incierto y complejo, la planificación estratégica de la política exterior reviste una importancia renovada y debe asentarse sobre unas bases más sólidas. Para ello, se reforzarán los medios al servicio de esta planificación y la colaboración con los centros de pensamiento de nuestro país. Con este fin, se establecerán programas de cooperación y de apoyo que dote a esta colaboración de la necesaria continuidad. Finalmente, se recabará también la colaboración de empresas y organizaciones no gubernamentales que tengan particular experiencia, conocimiento e interés en algunas zonas geográficas o en algunas cuestiones temáticas particularmente relevantes para la política exterior.

## 9.2. El Consejo de Política Exterior

La globalización, el carácter más complejo de la Comunidad Internacional, y la decidida voluntad de internacionalización de la sociedad española, determinan una enorme variedad de actuaciones en el exterior, procedentes de los más diversos organismos de las administraciones públicas y de

la sociedad civil. Ello exige una coordinación más estrecha, continuada y eficaz.

Por otra parte, esta variedad de actuaciones internacionales y su repercusión cada vez mayor sobre la situación interna, determinan la necesidad de una mayor implicación del Consejo de Ministros como tal y en particular de su Presidente. El papel creciente de los jefes de gobierno en las relaciones internacionales es una consecuencia, lógica y deseable, de la mayor importancia que han adquirido estas relaciones para el bienestar, la seguridad y la estabilidad de un país.

Necesitamos por tanto una estructura en el proceso de toma de decisiones que aúne esta doble necesidad de una mayor y más eficaz coordinación e integración de los diversos actores y la de dotar de mejor asesoramiento y apoyo al Presidente del Gobierno. El organismo más adecuado para llevar a cabo estas funciones es el Consejo de Política Exterior. Esta instancia, creada en el año 2000 pero de la que apenas se ha hecho uso, se configura

como el marco más eficaz para cumplir las dos tareas señaladas, y en definitiva para impulsar y dar una mayor solidez al proceso de toma de decisiones en política exterior.

La Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado ha consagrado definitivamente este órgano al que define en su art. 38 como:

"El Consejo de Política Exterior es el órgano colegiado de apoyo y asesoramiento al Presidente del Gobierno en el desempeño de su función de dirección y coordinación de la Política Exterior".

Este órgano, junto con el Consejo Ejecutivo de Política Exterior definido en el art. 39 de la Ley, será foro privilegiado de debate, reflexión y adopción de las decisiones más importantes de nuestra política exterior.

## UN NUEVO MARCO LEGISLATIVO

Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. 2012

### 1. Acción y Servicio Exterior del Estado.

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Regula, por primera vez, la actuación y la organización del Estado en el exterior teniendo en cuenta la multitud de órganos que, constitucionalmente, proyectan su actividad en el exterior: Comunidades Autónomas, Entidades Locales, órganos constitucionales.

Reglamento de la Carrera Diplomática. Aprobado en Consejo de Ministros, el 25 de julio 2014

### 2. Tratados y otros acuerdos internacionales.

Primera vez se regula sistemáticamente la compleja actividad convencional del Estado en el ámbito internacional. Diferencia los Tratados Internacionales que se reservan al Gobierno de la Nación de otros Acuerdos

Internacionales cuya celebración también cabe por las Comunidades Autónomas. Se aprobó por el Consejo de Ministros el 25.10.2013. En la actualidad el proyecto de ley se encuentra en tramitación en las Cortes Generales.

### 3. Prohibición total de minas antipersona.

Se adecua la legislación a la Convención sobre municiones en racimo que entró en vigor en agosto de 2010. Se encuentra pendiente en las Cortes Generales.

### 4. Reforma de la Obra Pía de los Santos Lugares de Jerusalén.

La Obra Pía de los Santos Lugares de Jerusalén, organismo público adscrito al MAEC y regulado por una ley de 1940 que ha quedado desfasada siendo ello fuente de dudas y controversias. El anteproyecto de ley se aprobó por el Consejo de Ministros el 17.01.2014.

**5. Acuerdos sobre Tratados internacionales y otras materias.** En el año 2012 se aprobaron 156 Acuerdos y 125 en 2013.

**6. Medidas de futuro.** Anteproyecto de la Ley de Inmunidades.

### 9.3. Evaluación y control democrático de la acción exterior

La diversidad de actuaciones en el exterior hace necesario un seguimiento más estrecho de la eficacia y coordinación de las mismas. Se procederá por ello a la elaboración de unos criterios objetivos de evaluación de las diversas actuaciones de la política exterior. Dichos criterios se presentarán en el marco de la próxima revisión de la Estrategia de Acción Exterior de acuerdo con el artículo 35 de la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

Como se señala en la primera parte de este documento, la política exterior es una política de Estado. El consenso entre las fuerzas políticas constituye una de las dimensiones esenciales de esta política. Una política exterior que goce de este apoyo mayoritario en la sociedad española es más estable, más previsible, y por tanto más fiable para nuestros socios, aliados y para toda la comunidad internacional.

Este apoyo mayoritario sólo puede ser consecuencia de una concertación más estrecha entre las diversas fuerzas parlamentarias sobre las decisiones importantes de política exterior, y de un control más continuado de las acciones del Gobierno en esta materia. Parte de la puesta en práctica de la

#### HACER MÁS CON MENOS

La forma más práctica y realista de hacer más con menos es buscar sinergias. Según la Real Academia, sinergia es la acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales. En otras palabras, conseguir más con los mismos o, en este caso, con menos recursos presupuestarios. Eso hace la acción exterior para reforzar su despliegue de personal, extender su cooperación al desarrollo o incrementar la actividad del Instituto Cervantes.

Buscar y encontrar sinergias con países y organizaciones es fruto de una política exterior que ha cultivado relaciones y complicidades, con la profundidad necesaria, para actuar conjuntamente de una forma que, a nadie se le puede escapar, va mucho más allá de un mero acuerdo técnico.

**Despliegue exterior.** Diplomáticos españoles utilizan las Delegaciones de la UE en Azerbaiyán, Yemen, Myanmar y Sudán del Sur. Otros en oficinas propias en Gambia y Liberia.

Está en fase de elaboración un memorándum de entendimiento con México para intercambio de diplomáticos que permitirá destacar temporalmente a diplomáticos españoles en Embajadas mexicanas como Santa Lucía o Guyana.

#### Cooperación al desarrollo

A) Cooperación delegada, en la que la

Cooperación Española ejecuta proyectos con financiación de terceros como la Unión Europea o terceros países. Están en marcha proyectos en África y América Latina por más de 125 millones de euros. Están en fase de preparación proyectos que incluyen a Filipinas por un montante total de 40 millones.

B) Cooperación triangular, en la que la Cooperación española trabaja con otro país ejecutar un proyecto en un tercero. Se desarrollan también en las zonas prioritarias para nuestra cooperación, África y América Latina

**Instituto Cervantes.** La colaboración del Instituto Cervantes con embajadas iberoamericanas, y otras instituciones de esos países, ha contribuido a mantener una programación cultural de calidad en sus centros –y en la propia sede-, incluso después de que los presupuestos de cultura del propio Instituto se vieran mermados. Así, en el curso 2012-13, el 65% de la actividad cultural de los centros del Cervantes tuvo contenido iberoamericano.

Por otra parte, los acuerdos de colaboración del Instituto Cervantes con México, Colombia y otros países iberoamericanos multiplican la capacidad de acción del Instituto – sin tener que aportar recursos adicionales- para alcanzar los objetivos que tiene en común con las instituciones colaboradoras: la promoción de la lengua española y la difusión de las culturas que se expresan en español.

política exterior renovada será el compromiso de rendir cuentas sobre una base más regular en las instancias competentes del Congreso de los Diputados y del Senado.

### Mejorar la calidad democrática del proceso de formación de la voluntad exterior de España.

Situar al ciudadano en el centro de la política exterior debe traducirse en una mayor contribución ciudadana al proceso de formación de la voluntad exterior. Los partidos políticos y las organizaciones ciudadanas de vocación diversa deben por tanto jugar un papel más relevante en una política exterior renovada. Ello se traducirá en una acción exterior más legítima y más democrática.

Para alcanzar este objetivo, trabajaremos con las fuerzas políticas, las organizaciones no gubernamentales y los centros de pensamiento para definir propuestas encaminadas a este fin.

## 9.4. Medios humanos y materiales. Un nuevo despliegue

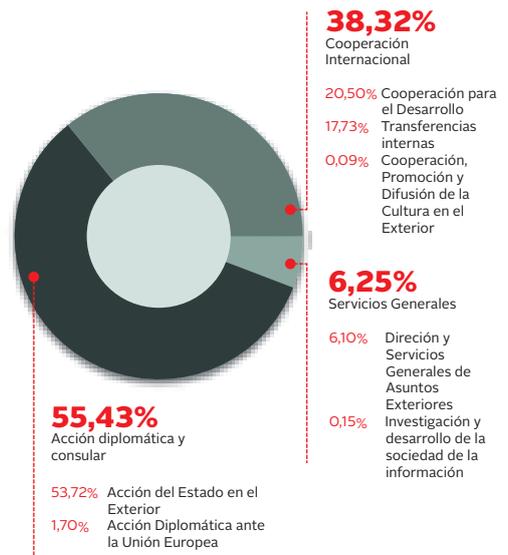
Uno de los mayores activos de la acción exterior española es su despliegue exterior. España cuenta en estos momentos con 118 embajadas bilaterales, 10 representaciones ante organizaciones internacionales, 88 Consulados generales y cuatro Consulados. Unas seis mil personas trabajan al servicio de los ciudadanos en esta red exterior. La calidad profesional y la entrega de estos servidores del Estado, y la inserción de estas representaciones, algunas con siglos de antigüedad y tradición, en las sociedades locales respectivas constituyen el mejor activo de nuestra acción exterior.

Las tendencias prevalentes en la comunidad internacional, recogidas al principio de este documento, en particular la redistribución del poder y la influencia, la vitalidad de algunos países y regiones del mundo, hacen necesaria una adecuada redistribución de los medios humanos y materiales al servicio de la acción exterior. A ellos se suma, subrayando la necesidad de este rediseño, el cambio cualitativo en el trabajo diplomático, tan dirigido ahora a gestionar redes como a la tradicional relación con autoridades y sociedad civil.

## PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

**1.246.825,53€**

Datos correspondientes a los presupuestos del año 2014



## RED EXTERIOR

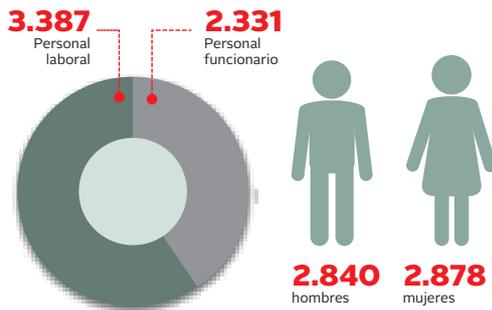


## PERSONAL DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

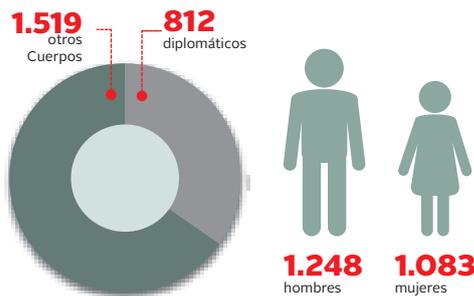


**5.718**  
trabajadores entre personal  
laboral y funcionario

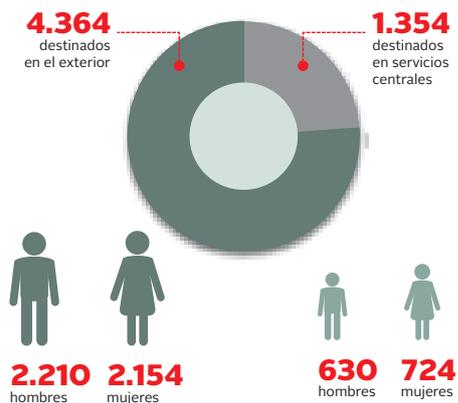
### Distribución entre personal laboral y funcionario



### Personal funcionario



### Distribución entre destino del personal



Los criterios de eficiencia e impacto deben guiar esta redistribución. En muchos casos, el objetivo será no tanto profundizar la relación bilateral con un país determinado sino la presencia e inserción en mega-ciudades o regiones de particular interés, o la existencia de un elevado número de ciudadanos españoles residentes. En otros, el propósito será privilegiar algún elemento particular de la acción exterior como la cultural, la comercial o de asistencia consular.

## T.I.C. EN EL MAEC

**Despliegue del Sistema de Información de Visados** en 90 oficinas consulares. VIS implementa un procedimiento automatizado en el espacio Schengen (que incluye manejo de huellas y fotografías). Intervienen en tiempo real las oficinas consulares, la Autoridad Nacional (Servicios Centrales) y la Agencia Europea VIS (Estrasburgo).

**Ampliación de las funcionalidades del Sistema de Información de Visados (V.I.S.) y del Sistema nacional de tramitación de los visados de larga duración: SIVICO II** para Oficinas Consulares. Puesta en operación de subsistemas para la Autoridad Nacional de Visados y para la gestión de los visados de larga duración, con accesos de otras autoridades designadas.

## REDESPLIEGUE EN EMBAJADAS Y CONSULADOS EN 2014/2015

### A) Centroamérica y Sudamérica

- México: Refuerzo de la presencia en Guadalajara con el nombramiento de un funcionario diplomático como cónsul general.
- Perú: Se ha ampliado la plantilla diplomática de la Embajada en Lima con la incorporación de un secretario de Embajada, pasando la Embajada a contar con 4 funcionarios diplomáticos. Dicha medida que refleja los crecientes vínculos económicos y políticos con Perú.

### B) Sudeste Asiático y Asia Meridional

- Myanmar: Envío de un Encargado de Negocios a Rangún, que desarrollará su trabajo en las instalaciones de la Delegación de la UE merced a un Memorando de Entendimiento firmado con la UE.
- India: Se ha reforzado la plantilla diplomática de la Embajada en Nueva Delhi con un nuevo diplomático, secretario de Embajada, pasando la Embajada a contar con 6 diplomáticos.

### C) Magreb

- Argelia: Se ha ampliado la plantilla diplomática

de la Embajada en Argel con un nuevo diplomático, secretario de Embajada, pasando la Embajada a contar con 4 diplomáticos.

### D) Europa

- Alemania: Se ha ampliado la plantilla diplomática de la Embajada en Berlín con un nuevo diplomático, secretario de Embajada, pasando a contar con 7 diplomáticos.

### E) Cáucaso

- Azerbaiyán: Se ha destinado a un diplomático como Encargado de Negocios a Bakú, que desarrollará su trabajo en las instalaciones de la Delegación de la UE.

### F) Cierre de representaciones

Se ha iniciado el proceso de cierre de los Consulados Generales de Valença do Minho y Vila Real de Santo Antonio, en Portugal. Esta medida se justifica por la reducida actividad consular de ambas representaciones.

### G) Perspectivas para 2015

En el año 2015 continuarán las actuaciones de redespliegue prestando especial atención al continente asiático

### Despliegue parcial de telefonía IP.

Todas las representaciones cuentan con al menos 3 terminales telefónicos IP. Para las representaciones que cuentan con estos medios, las llamadas realizadas desde cualquier teléfono a los Servicios Centrales son gratuitas y a un precio reducido para las llamadas a teléfonos fijos o móviles de España. Asimismo, las llamadas desde teléfonos fijos de los servicios centrales del MAEC a cualquier teléfono de estas representaciones son también gratuitas. El ahorro en 2013, con un despliegue todavía parcial, se estima en 800.000€.

**Instalación de un sistema centralizado de videoconferencia.** Permite establecer videoconferencias entre los Servicios Centrales, las representaciones en el exterior, otros organismos de la Administración General del Estado y otros organismos o empresas a través de Internet (ej. ONU).

### Despliegue del nuevo sistema de Correo Diplomático IP en las misiones diplomáticas

**Despliegue del sistema de cifrado ACID**, del Servicio Europeo para la Acción Exterior, EEAS, en 33 misiones diplomáticas.

Creación e implantación en los Servicios Centrales del **Sistema de navegación segura por Internet** desde el puesto de trabajo. Aumenta enormemente la seguridad.

### Finalizada la distribución de la firma electrónica sobre tarjeta criptográfica.

# 10. Una reflexión adicional a modo de epílogo

El medio internacional, como todos en los que el ser humano se relaciona, es complejo, cambiante, incierto e imposible de anticipar en todas sus dimensiones. Estas características no han hecho sino agudizarse desde el fin de la Guerra Fría y del sistema bipolar. Ello nos indica que estamos en un momento de transición hacia un nuevo sistema internacional, basado en los elementos definitorios que hemos visto: multipolar, más interdependiente, más globalizado. Pero un sistema que todavía está lejos de definirse de forma plena.

La suerte de nuestro país no sólo va a depender del escenario en que finalmente se resuelva la transición, sino de cómo se gestione ésta. Un país del tamaño, peso y vocación internacional de España puede y debe influir en ese proceso. La sociedad española ha mostrado en numerosas ocasiones su preferencia por un determinado modelo de relaciones internacionales, ha expresado su convicción de cómo debe organizarse la comunidad internacional y qué valores y principios deben sustentar esa organización. Pero no sólo tenemos una idea clara y elaborada de cómo debe ser la comunidad internacional emergente, sino también de cómo deben abordarse las tensiones, los conflictos que inevitablemente jalonan toda transición, de dónde está el lugar de nuestro país en esas situaciones difíciles.

Para poder influir, necesitamos no sólo una idea clara de la comunidad internacional que queremos, del papel que España - y lo que empieza a ser más decisivo, que sus ciudadanos -, puede jugar; necesitamos un consenso fuerte y amplio sobre esos puntos.

Esta Estrategia de Acción Exterior busca ese consenso, lanzando un debate profundo, muy elaborado, sobre las razones que deben llevarnos a acordar, y dotarnos de, una nueva estrategia explícita, el

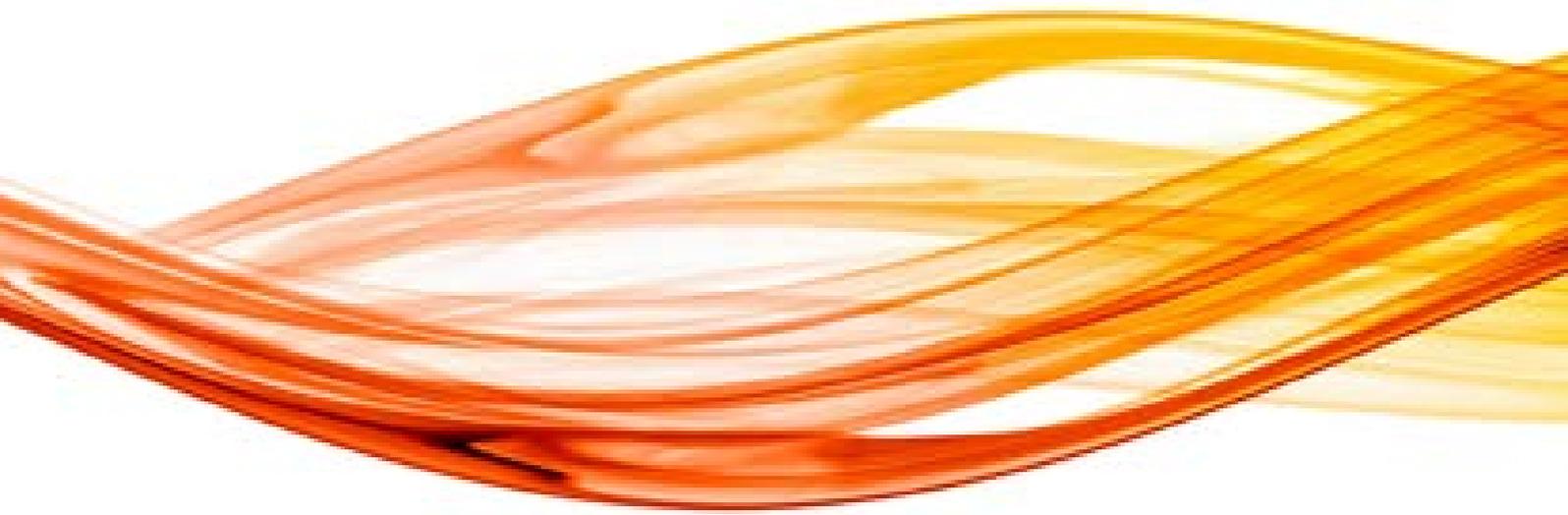
contenido de ésta y sus consecuencias operativas, en los más variados órdenes de la acción exterior.

La Estrategia se recoge en un documento extenso, más de lo que es habitual en este tipo de textos. Ello es así porque se ha considerado que el detalle, incluso algunas reiteraciones, son necesarios para estructurar una reflexión sobre una necesaria reorientación de la acción exterior, que tomará mucho tiempo poner plenamente en práctica, que debe ir en sintonía con una paralela en el interior, que debe dar respuesta a cambios globales que todavía sólo entrevemos. No basta un recetario de medidas y objetivos para iniciar un movimiento de este calado. Hace falta una narrativa, un por qué, para qué y cómo. A esas preguntas se ha tratado de dar respuesta en este texto.









GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

[www.exteriores.gob.es](http://www.exteriores.gob.es)